

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 È COMPLETAMENTE GRATUITA

NON COMPORTA ONERI PER IL DATORE DI LAVORO

NON COMPORTA ONERI PER I LAVORATORI

**L'OPPORTUNITÀ
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





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 IV - N.6

Novembre | Dicembre 2013

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 S.p.A.

Spedizione in

Abbonamento Postale

70 % - C/RM/DCB

Grafica e stampa

SER Graph Srl

Via Guido Reni, 54 - Roma

tel. 06 36 00 42 41

www.sergraph.it

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 2013

Istituti	€ 380,00
Economi/Superiori	€ 200,00
Consulenti	€ 550,00

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.

EDITORIALE



- 4** Editoriale
P. Francesco Ciccimarra

OSSERVATORIO



- 7** Legge di stabilità 2014 - Sintesi
Legge n. 147/2013 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

ARTICOLI



- 11** Gli enti ecclesiastici e il modello di “impresa sociale”
Alfonso Castiello d'Antonio
- 23** Decreto del fare: le novità in materia di sicurezza sul lavoro
Meno carte, più sicurezza
Nicola Galotta
- 26** “Gestire i servizi alla persona in tempo di crisi”:
impressioni e prospettive
- 27** • Impressioni e commenti di un'esperienza didattica
Vittore Mariani
- 29** • Nuove frontiere in tempo di crisi
Simone De Clementi

DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI



- 32** Cambio di mansione e formazione del lavoratore
Nota Ministero del Lavoro n. 20791 del 27/11/2013
- 35** Intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali.
MIUR, Prot. n. 2563 del 22/11/2013

SENTENZE UTILI



- 40** Infortunio sul lavoro e responsabilità amministrativa dell'ente
Ida Bonifati
(Sentenza Corte di Cassazione, 16/10/2013, n. 42503)
- 46** Reportage...dal centro del tifone
- 48** Consulenza AGIDAE



Con la rituale approvazione della legge di stabilità da parte del Parlamento, si congela un anno che, certo, non ha contribuito a diradare un orizzonte carico di difficoltà e di apprensione per la gestione delle opere. Il dibattito acceso sull'abolizione, totale o parziale, dell'IMU, la ricerca affannosa di risorse da parte dello Stato per sopperire a fabbisogni pubblici sempre crescenti nonostante progetti di contenimento della spesa pubblica, la crisi economica che continua a mordere, la situazione di disagio delle famiglie, la disoccupazione in continua espansione, ecc., sono tutti fenomeni che stanno accompagnando la conclusione del 2013 in un'atmosfera caratterizzata da una profonda incertezza e preoccupazione.

Lo scenario economico-sociale avrebbe richiesto una legge di stabilità di ben altro spessore rispetto a quella approvata, magari più mirata e comunque più incisiva, in grado di far ripartire una ripresa economica muovendo innanzitutto dal supporto alle imprese e alle attività produttive di beni e servizi capaci di assorbire risorse umane distraendole da quell'immenso e triste letargo della disoccupazione involontaria. Si continua, invece, nel non voler capire come il più delle volte l'accanimento fiscale rischia di trasformarsi in un vero e proprio boomerang che conduce direttamente non al risanamento del debito pubblico, ma al suo ulteriore incremento, come purtroppo accaduto anche nel 2013, a causa della chiusura di numerose attività non più in grado di sopportare costi elevati di gestione. E, come noto, la chiusura di un'azienda produce effetti negativi sia in termini di minori entrate fiscali sia in termini di maggiori oneri assistenziali per quanti perdono il lavoro.

*A scorrere questa voluminosa legge, composta di **un solo articolo formato da ben 749 commi**, si resta anzitutto interdetti da un linguaggio contorto e spesso irritante se non addirittura provocatorio. L'adozione di una tecnica redazionale, fatta di continui rinvii a provvedimenti precedenti e spesso lontani nel tempo, lascia quasi sottintendere la volontà di non far comprendere la portata delle disposizioni, forse anche a causa di un livello davvero carente di contenuti.*

Così ci si affaccia al nuovo anno con la certezza che occorre impegnarsi ancora di più e armarsi di tanta buona volontà per continuare a combattere la buona battaglia della gestione delle attività apostoliche sapendo che anche nelle più oscure avversità non viene meno l'aiuto divino, quasi a ribadire, se mai ce ne fosse bisogno, che la regia dell'esistenza è nelle mani sicure del Signore della storia.

*Intanto, all'orizzonte non mancano turbolenze. Si va intensificando, da parte di molti Comuni, l'azione dell'aggiornamento catastale degli immobili, e per molti fabbricati di proprietà degli enti ecclesiastici, fino ad oggi classificati nella categoria B (immobili adibiti ad attività non lucrative), gli uffici comunali stanno provvedendo a trasferirli nella categoria D (attività svolte a fini di lucro), con un inasprimento notevole dei valori e delle relative imposte. Detto diversamente, **una vera catastrofe impositiva** si va profilando per i nostri enti, che non saranno in grado di sopportarne gli oneri e, di conseguenza, saranno chiamati ad assumere decisioni davvero drammatiche, per le attività, per i dipendenti, per la missione stessa della Chiesa.*

Continua in tal modo una sorta di accerchiamento fiscale sulle opere gestite dagli enti ecclesiastici, chiamati dapprima a tenere in piedi, sotto il profilo educativo, assistenziale, sanitario, sociale, religioso-caritativo, una società che non sa più a chi aggrapparsi per sopravvivere, e poi, con quel che resta, se resta, a ripianare debiti mostruosi derivanti da gestioni talvolta scellerate di enti pubblici, mai abbastanza sazi di risorse finanziarie che non sanno più, ormai, dove reperire.

*Il nuovo classamento catastale sembra avere le sembianze di **un vero esproprio**, subdolamente giustificato da esigenze di aggiornamento tecnico di estimi catastali su immobili nel nostro caso appartenenti ad enti non commerciali, ma svolgenti anche attività diverse da quelle di religione e di culto, secondo la mai dimenticata normativa della legge 222/1985, attività che con indefessa coerenza la Magistratura continua a ritenere attività lucrative anche se economicamente collassate. Date le dimensioni degli immobili interessati, ognuno può immaginare l'enormità delle somme richieste, che vengono ulteriormente ampliate perché applicate all'ultimo quinquennio!*

Pare di assistere ad una specie di eclisse pilotata. Con cadenza regolare sono stati catapultati provvedimenti di portata devastante sotto il profilo gestionale: lavoro, adeguamento delle strutture alle norme di sicurezza, privacy, sicurezza alimentare, ICI, IMU, IRPEG, TARI. Ci mancava solo il CATASTO. Ed eccolo puntuale. Se a tutto questo si aggiunge una crisi economica pungente che tocca in profondità l'intero tessuto sociale

ponendo a rischio la tenuta delle attività, ci si fa un'idea del livello di complessità che oggi occorre affrontare.

*Sul fronte della scuola sta emergendo progressivamente la problematica legata al **finanziamento delle attività di sostegno** per gli alunni disabili. La Magistratura continua ad affermare il principio per il quale gli studenti disabili che frequentano le scuole paritarie hanno diritto a non essere discriminati nei confronti dei colleghi che frequentano la scuola statale. Di conseguenza, non può essere loro richiesto alcun contributo economico aggiuntivo, oltre la normale retta scolastica. Fatto salva, quindi, la questione di principio, si riconosce che spetta allo Stato, impersonato ovviamente dal MIUR, farsi carico dei relativi oneri.*

*La novità, tuttavia, sta nel fatto che, a fronte della mancanza di risorse da parte del MIUR, alcuni giudici hanno pensato bene di introdurre nell'ordinamento scolastico paritario il dovere delle scuole di **anticipare i costi del sostegno**, richiedendo successivamente al Ministero il relativo rimborso. Il tutto, ovviamente, senza spiegare tempi, modalità, ecc.. Probabilmente, gli estensori di siffatte decisioni non si sono resi conto che in tal modo si sono limitati a trasferire impropriamente l'onere del sostegno sulle altre famiglie della scuola paritaria, le quali si vedranno costrette ad aumenti di rette scolastiche per sostenere, oltre i costi per i propri figli, anche quelli per gli studenti disabili della scuola. Si tratta, evidentemente, di un'operazione maldestra e soprattutto ingiusta sotto il profilo giuridico, non essendo ammissibile scaricare gli oneri della disabilità dalla fiscalità generale alle disponibilità di un gruppo di famiglie.*

Ci si avvia al 2014 con la consapevolezza di un grado di complessità fortemente incrementato negli ultimi tempi e, di conseguenza, di una richiesta maggiore di supporto da parte dell'Associazione. L'Agidae non farà mancare, come sempre, il proprio sostegno nei settori dove è particolarmente richiesto, ricorrendo, se necessario, ad innovazioni organizzative adeguate al servizio che si intende offrire affinché la missione apostolica degli associati possa continuare e crescere nei modi e nelle forme che l'attualità rende praticabili.



***Legge di stabilità 2014 - Sintesi
Legge n. 147/2013 - Disposizioni
per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato***

**Abolizione del
contante nelle
locazioni**

Comma 50

Si stabilisce che i pagamenti riguardanti canoni di locazione di unità abitative devono essere corrisposti obbligatoriamente, quale ne sia l'importo, in forme e modalità che escludano l'uso del contante e ne assicurino la tracciabilità anche ai fini dell'asseverazione dei patti contrattuali per l'ottenimento delle agevolazioni e detrazioni fiscali da parte del locatore e del conduttore.

**Detrazioni IRPEF
per lavoratori
dipendenti ed
assimilati**

Comma 127

Con la modifica all'art. 13 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), si incrementano gli importi delle detrazioni e delle soglie di reddito per i lavoratori dipendenti.

Le nuove norme prevedono l'applicazione di una detrazione dall'imposta lorda, rapportata al periodo di lavoro nell'anno, pari a:

€ 1.880 (€ 1.840 nella normativa vigente), se il reddito complessivo non supera € 8.000. L'ammontare della detrazione effettivamente spettante non può essere inferiore ad € 690;

€ 978 (€ 1.338 nella disciplina vigente), aumentato del prodotto tra € 902 (€ 502 nella normativa vigente) e l'importo corrispondente al rapporto tra € 28.000, diminuito del reddito complessivo, ed € 20.000, qualora l'ammontare del reddito complessivo sia superiore ad € 8.000, ma non a € 28.000;

€ 978, se il reddito complessivo è superiore a € 28.000 (€ 15.000 nella normativa vigente), ma non a € 55.000. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di € 55.000, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di € 27.000.

Le nuove misure delle detrazioni d'imposta, di cui all'art. 13 del TUIR, entrano in **vigore l'1.1.2014** e devono essere applicate dai **sostituti d'imposta** che erogano redditi di lavoro dipendente o i previsti redditi assimilati, in sede di effettuazione delle ritenute ai sensi degli artt. 23 e 24 del DPR n. 600/73.

Reddito complessivo	Detrazione d'imposta
Fino a € 8.000	€ 1.880
Oltre € 8.000 e fino a € 28.000	$€ 978 + € 902 \times (\frac{€ 28.000 - RC}{€ 20.000})$
Oltre € 28.000 e fino a € 55.000	$€ 978 \times (\frac{€ 55.000 - RC}{€ 27.000})$
Oltre € 55.000	0

Riduzione dei premi INAIL Comma 128	Viene prevista la riduzione dei premi INAIL a carico dei datori di lavoro. La riduzione verrà stabilita con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il MEF, su proposta dell'INAIL, tenendo conto dell'andamento infortunistico aziendale. Il decreto dovrà definire le modalità di applicazione della riduzione anche a favore delle imprese che abbiano iniziato l'attività da non oltre un biennio. La riduzione è applicabile nel limite complessivo di un importo pari a: → 1.000 milioni di euro per l'anno 2014; → 1.100 milioni di euro per l'anno 2015; → 1.200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.
Sconto IRAP sulle assunzioni Comma 132	Le imprese che procedono ad assunzioni a tempo indeterminato, incrementando la base occupazionale rispetto all'anno precedente, hanno diritto, a partire dal 1° gennaio 2014, ad una deduzione IRAP per un massimo di 15.000 euro l'anno per ciascun assunto. L'importo deducibile spetta sia per il periodo d'imposta in cui è avvenuta l'assunzione con contratto a tempo indeterminato sia per i due anni successivi. Il regime di defiscalizzazione opera a favore delle assunzioni che incrementano la base occupazionale rispetto al periodo d'imposta precedente (tenendo conto anche del numero degli occupati nelle imprese o società collegate). Al fine di evitare elusioni della norma, le eventuali diminuzioni di personale, verificatesi in società controllate o collegate o facenti parte, anche per interposta persona, allo stesso soggetto, sterilizzano l'incremento della base occupazionale. La nuova deduzione per l'incremento occupazionale (a differenza della precedente) è cumulabile con le altre già esistenti, ivi incluse quelle per dipendenti a tempo indeterminato finalizzate alla riduzione del cuneo fiscale. Peraltro, in questo caso, l'ammontare deducibile per ogni dipendente non può comunque eccedere la somma: • della retribuzione; • degli altri oneri e spese a carico del datore di lavoro.
Trasformazione a tempo indeterminato dei contratti a termine Comma 135	La legge n. 92/2012 ha previsto un contributo aggiuntivo, sui contratti a tempo determinato (eccetto quelli stipulati per ragioni di carattere sostitutivo, contratti stagionali ed apprendistato), pari all'1,40% destinato al finanziamento dell'ASpl. L'art. 2, comma 30, della Legge Fornero, aveva previsto che, in caso di trasformazione del rapporto in contratto a tempo indeterminato, il datore di lavoro potesse recuperare gli ultimi sei mesi di tale contribuzione aggiuntiva. Ora, la nuova disposizione normativa, introdotta dal comma 135 della Legge Finanziaria, prevede che, in caso di trasformazione del contratto in rapporto a tempo indeterminato, il datore di lavoro può recuperare tutta la contribuzione aggiuntiva (non soltanto sei mesi) versata per l'intera durata del contratto.
Ripristino IVA al 4% per i servizi socio-sanitari Comma 172	Per le cooperative sociali e i loro consorzi, è ripristinato il quadro normativo preesistente alla legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013) ovvero: ritorna l'Iva del 4% sui servizi socio-sanitario-assistenziali resi a beneficio delle categorie deboli, nonché la facoltà di scegliere, se ritenuto più vantaggioso, il trattamento di esenzione. Il tutto "in vista della riforma dei regimi IVA speciali dell'Unione Europea".

Ammortizzatori sociali in deroga Comma 183	Vengono rifinanziati, per il 2014, i seguenti ammortizzatori sociali: • Cassa integrazione guadagni e mobilità in deroga per uno stanziamento complessivo pari a 600 milioni di euro; • Contratti di solidarietà per uno stanziamento complessivo pari a 40 milioni di euro. Proroga a 24 mesi della CIGS per cessata attività per uno stanziamento complessivo pari a 50 milioni di euro.
Modifiche all'art. 3 della legge n. 92/2012 in tema di Fondi di solidarietà bilaterali Comma 185	Viene ritoccata la Legge Fornero in materia di Fondi di solidarietà bilaterali. Attraverso la modifica di alcuni commi dell'art. 3 (4, 11, 14, 19, 42, 44,45), si rafforza l'obiettivo di integrare, attraverso l'intervento delle parti sociali (datori di lavoro e rappresentanze sindacali dei lavoratori) il reddito dei lavoratori sospesi dal lavoro. Viene cancellato il termine del 31 ottobre 2013 originariamente previsto per la costituzione dei Fondi di solidarietà bilaterali che, dunque, possono essere costituiti in ogni momento. Qualora non vengano attuati i Fondi bilaterali, nei settori non coperti opererà sempre il fondo residuale attivato dal Ministero del Lavoro; pertanto, a partire dal 1° gennaio 2014, i datori di lavoro dovranno versare una contribuzione di finanziamento pari allo 0,50% (per 2/3 a carico del datore e per 1/3 a carico del lavoratore). Se le parti, alla data del 1° gennaio 2014, hanno in corso la trattativa per la costituzione o l'adeguamento del Fondo bilaterale, il versamento dello 0,50% è sospeso fino al 31 marzo 2014 (data ultima fissata per il completamento delle procedure); se l'accordo non si realizza, il contributo di finanziamento viene richiesto con effetto retroattivo.
Importo a favore del lavoratore nel CdS Comma 186	Per l'anno 2014, l'ammontare del trattamento d'integrazione salariale per i contratti di solidarietà ex legge n. 863/1984 e s.m., è aumentato nella misura del 10% della retribuzione persa a seguito di riduzione di orario, nel limite di 50 milioni di euro. Conseguentemente, il trattamento d'integrazione salariale per i lavoratori dipendenti da aziende soggette alla CIGS coinvolti in contratti di solidarietà, per l'anno 2014, è complessivamente pari al 70% della retribuzione persa a seguito della riduzione d'orario.
Reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali Comma 215	Al fine di favorire il reinserimento lavorativo di fruitori di ammortizzatori sociali in deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione, è istituito il Fondo per le politiche attive del lavoro, con una dotazione iniziale pari a 15 milioni di euro per l'anno 2014 e a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Successivamente, con apposito decreto saranno stabilite iniziative, anche sperimentali, finanziabili e volte a potenziare le politiche attive del lavoro.
Incremento finanziario dell'art. 1 del D.L. n. 76/2013 Comma 219	Sono state previste ulteriori risorse finanziarie per incentivare le assunzioni con contratto a tempo indeterminato di giovani tra i 18 e i 29 anni così come previsto dall'art. 1, comma 15, del D.L. n. 76/2013 convertito in legge n. 99/2013, consentendo ulteriori finanziamenti "a valere sulle eventuali riprogrammazioni delle risorse del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987, già destinati ai programmi operativi cofinanziati con fondi strutturali europei, nella misura in cui il finanziamento dell'incentivo sia coerente con il piano di azione Coesione e nel rispetto delle procedure di riprogrammazione previste per il piano".

Aliquota per i co.co.co. e co.co.pro. pensionati e per gli iscritti alla gestione separata INPS Comma 491	Nel 2014, l'aliquota da versare alla gestione separata INPS per i collaboratori coordinati e continuativi anche a progetto, iscritti ad altre forme previdenziali, sale al 22%, mentre nel 2015 arriverà al 23,5% (di cui 2/3 a carico del datore di lavoro e 1/3 a carico del collaboratore).
Registro agevolato per le onlus Comma 737	Dall'1.1.2014, agli atti aventi ad oggetto trasferimenti gratuiti di beni di qualsiasi natura, effettuati nell'ambito di operazioni di riorganizzazione tra Enti appartenenti alla medesima struttura organizzativa, politica, sindacale, di categoria, religiosa, assistenziale o culturale, si applicano, se dovute, le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200,00 euro ciascuna. Si ritiene, da molti, che la disposizione sia limitata ai "trasferimenti gratuiti" e, pertanto, non coinvolga, ad esempio, i conferimenti in società, ma riguarda gli apporti a fondazioni e associazioni, che non emettono, in cambio, alcun diritto di partecipazione.
Contribuzione alla gestione separata per partite IVA Comma 744	Nel 2014 l'aliquota contributiva dei lavoratori autonomi con partita IVA iscritti alla gestione separata dell'INPS, che non risultano iscritti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria né pensionati, rimane del 27%.

Alfonso Castiello d'Antonio



Gli enti ecclesiastici e il modello di "impresa sociale"

Considerazioni introduttive¹

La legge n. 118/2005 ha delegato il Governo a “definire, *nel rispetto delle norme concernenti gli enti ecclesiastici*, il carattere sociale dell’impresa” (art. 1, comma 1, lett. a).

L’opzione in tal senso operata rispecchia la volontà del legislatore nazionale di riconoscere agli enti ecclesiastici il diritto di accedere al regime dell’impresa sociale in relazione all’esercizio di quelle attività ricomprese nell’ambito delle attività imprenditoriali di utilità sociale, come identificate dal d.lgs. n. 155/2006.

In questo quadro, si è inteso dichiaratamente rispettare la specifica natura degli enti ecclesiastici, connotata da finalità essenziali di religione e di culto e dalla loro appartenenza ad un ordinamento che lo Stato riconosce come indipendente e sovrano nel proprio ordine (art. 7 Cost.).

Più specificamente, con la disciplina dell’impresa sociale il legislatore nazionale ha tenuto conto delle particolarità di tali enti in ragione delle loro imprescindibili finalità istituzionali, sì da stabilire per essi una marcata differenziazione disciplinare rispetto alla normativa ordinaria delineata dal d.lgs. n. 155. Così facendo, il legislatore speciale del 2006 si è inserito nel solco dell’architettura giuridica espressa dalla Costituzione e dalle norme concordate con la Chiesa cattolica nel 1984 in ordine ai rapporti fra regime degli enti ecclesiastici e regime delle attività svolte: il fine di religione o di culto, costitutivo ed essenziale per la qualificazione giuridica degli enti ecclesiastici, non preclude ad essi lo svolgimento di altre attività, diverse da quelle di religione e di culto, purché connesse e/o strumentali a queste ultime.

In estrema sintesi, la disciplina pattizia salvaguarda le caratteristiche strutturali degli enti ecclesiastici secondo la loro origine confessionale; e tuttavia gli enti ecclesiastici, limitatamente alle attività corrispondenti alle finalità d’interesse generale

¹ Relazione del Prof. Alfonso Castiello d'Antonio - professore ordinario di diritto privato dell'economia, Università La Sapienza, Roma - al Convegno nazionale di studio dal titolo: “*La missione apostolica degli enti ecclesiastici e il nuovo contesto sociale*”, tenutosi a Roma, presso la Pontificia Università Urbaniana, il 27 e 28 aprile 2012.

tipiche delle imprese sociali e svolte nel rispetto della relativa disciplina, possono acquisire la qualifica di impresa sociale.

La disciplina sull'impresa sociale conferma la peculiare caratteristica del sistema italiano dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, che certamente si fonda *in primis et ante omnia* su accordi, ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost., ma che pure conosce ampi spazi di disciplina unilaterale di attività sociali che attengono anche al fattore religioso o sono comunque suscettibili di incidere su di esso. Ond'è che gli enti ecclesiastici sono soggetti, oltre che alla disciplina pattizia, anche alla normativa unilaterale di carattere generale, peraltro opportunamente modulata su di una metrica adeguata alla categoria dei destinatari.

Si riafferma, pertanto, il principio che gli enti ecclesiastici soggiacciono *in via primaria* al proprio ordinamento costitutivo *ed altresì* ad uno o più ordinamenti funzionali specifici. Sì che, in definitiva, la soggezione degli enti ecclesiastici ad una pluralità di ordinamenti è da considerarsi una caratteristica peculiare loro propria.

1. Il modello "impresa sociale": qualificazione della fattispecie e natura giuridica dell'attività

Secondo la normativa generale contenuta nel d.lgs. n. 155, la qualifica di impresa sociale può essere assunta da «tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale» in assenza di scopo di lucro, atteso che dette organizzazioni «destina[no] gli utili e gli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio».

A tale stregua, il d.lgs. n. 155/2006 non mira ad istituire un nuovo tipo di organizzazione o di contratto associativo, bensì ad individuare una qualità che possono assumere organizzazioni private regolate dal codice civile o da altre leggi speciali. L'impresa sociale non è, pertanto, un autonomo soggetto giuridico istituito e regolato dal citato decreto, bensì una organizzazione costituita secondo il codice civile od altra legge che, presentando i requisiti richiesti dalla normativa in riferimento, può acquisire la relativa qualifica.

La disciplina contenuta nel d.lgs. 155 non consente dubbi di sorta nell'affermare la natura e la qualità non commerciale dell'impresa sociale. Si versa in presenza di una fattispecie riconducibile alla categoria dell'impresa civile, in adesione alla tesi

(ampiamente e convincentemente sostenuta dalla migliore dottrina giuscommerciale) giusta la quale ambedue le definizioni legislative di cui agli artt. 2195 e 2135 cod. civ. sono di carattere *positivo*, nel senso che enunciano espressamente le attività “commerciali” e le attività “agricole”, senza che possa affermarsi la prevalenza dell’una nozione sull’altra, quanto a compiutezza o ad autosufficienza. Sì che nulla esclude – in presenza di due definizioni legislative *positive* – che esistano attività economiche né commerciali né agricole in quanto diverse, per assenza dei caratteri tipici di queste, dalle attività economiche enunciate dagli artt. 2195 e 2135 cod. civ..

La definizione di *attività civile* – intesa come *attività economica diversa sia dalla commerciale sia dalla agricola* – si iscrive a pieno titolo nell’ambito della più ampia categoria costituita dall’attività economica esercitata ad impresa (art. 2082 cod. civ.), atteso che sono attività ed imprese commerciali *solo* quelle che integrano i requisiti richiesti dall’art. 2195, così come sono attività ed imprese agricole *solo* quelle che integrano i requisiti richiesti dall’art. 2135. Le due nozioni e le due norme hanno pari posizione sistematica rispetto alla nozione generale di impresa e alla norma dell’art. 2082. In particolare, nulla induce a ritenere che attività e imprese commerciali siano, anziché quelle considerate dall’art. 2195, quelle non considerate dall’art. 2135; e niente induce a ritenere che il compito dell’interprete possa essere assolto, anziché individuando il contenuto e la portata dei requisiti posti dalla prima norma, con la semplice constatazione dell’assenza dei requisiti voluti della seconda.

Ciò senza dire che la valorizzazione del canone ermeneutico costituito dalla intenzione del legislatore (art. 12, comma 1, Prel.) consente, ed anzi impone, di rimarcare che la *Relazione ministeriale al codice civile* (n. 831) si esprime testualmente nel senso che «il codice si limita a dare lo statuto generale dell’impresa e del lavoro nell’impresa, e dei *diversi tipi di impresa* prende in considerazione *solo i due tipi fondamentali* che hanno distinti lineamenti secondo la natura delle cose: l’impresa agricola nel grande settore dell’economia agraria, l’impresa del tipo commerciale, nel grande settore dell’economia industriale, commerciale, bancaria, assicurativa e nei settori ausiliari»; ed altresì che «dell’impresa il codice disciplina in particolare *i due tipi fondamentali*: l’impresa agricola e l’impresa commerciale».

È dunque chiaro che «*tipi fondamentali*» non significa affatto tipi esclusivi. Ond’è che ne risulta confermata la fondatezza della tesi per cui il fatto che il codice non preveda, né definisca, questa *tertia species* non ne esclude l’ipotizzabilità, ma anzi la rende più attendibile. Del che appare autorevolmente persuaso il Giudice delle leggi,

che ha da tempo ammesso e riconosciuto la sussistenza dell'impresa civile nel vigente ordinamento (C. Cost., 16 giugno 1970 n. 94).

Infine, ma non da ultimo, la consapevolezza dei redattori del codice civile circa la inidoneità degli artt. 2135 e 2195 a specificare in modo esaustivo il contenuto generale dell'art. 2082 è dimostrata oltre ogni ragionevole dubbio dall'art. 2249 cod. civ., là dove il legislatore, volendo contrapporre all'attività commerciale ogni altra attività, ha usato (al comma 2) l'espressione "attività diversa", la quale si presta a comprendere le attività imprenditrici non commerciali né agricole.

Così qualificata l'impresa sociale, bene e compiutamente il legislatore delegato del 2006 vi ha ricompreso "gli enti [esercenti la relativa attività] di cui al libro V del codice civile", atteso che non vi è alcuna ragione di dubitare, a fronte della dizione omnicomprensiva offerta dall'art. 2249, comma 2, cod. civ., della piena ammissibilità dell'esercizio collettivo dell'impresa civile in forma di società di tipo commerciale. Ed invero nella locuzione legislativa «società che hanno per oggetto l'esercizio di un'attività diversa» devono intendersi ricomprese anche quelle società che istituzionalmente si propongono di esercitare durevolmente ad impresa un'attività economica d'indole civile, in virtù del principio della libertà di forme sancito dalla prefata disposizione di legge per l'esercizio collettivo di tutte le attività non commerciali. Principio, questo, che segna e scolpisce la neutralità e indifferenza del tipo sociale adottato rispetto alla diversa natura dell'attività imprenditoriale prospettata nell'atto costitutivo ed effettivamente esercitata.

Ad indiretta ma precisa conferma della consapevolezza del legislatore delegato del 2006 circa la natura giuridica dell'attività di impresa sociale si pone l'opzione – espressiva di commendevole coerenza intrasistemica – operata nell'art. 15, secondo il quale "in caso di insolvenza, le organizzazioni che esercitano un'impresa sociale sono assoggettate alla liquidazione coatta amministrativa, di cui al [la legge fallimentare]". La *liquidazione forzata* è, infatti, la sola procedura concorsuale la cui applicazione può prescindere dalla qualità di imprenditore commerciale dei soggetti passivi di essa, come è asseverato dal raffronto fra il dettato dell'art. 1, comma 1, l. fall. (dal quale si evince con chiarezza che di correlazione necessaria fra commercialità dell'impresa e soggezione alle procedure concorsuali ivi disciplinate può e deve parlarsi con esclusivo riguardo al fallimento e al concordato preventivo) e quello del successivo art. 2, che – ben altrimenti – menziona "*le imprese*" (non, dunque, necessariamente commerciali) "soggette a liquidazione coatta amministrativa".

2. *Gli enti ecclesiastici destinatari della normativa sull'impresa sociale*

L'individuazione della nozione di ente ecclesiastico nel sistema dell'impresa sociale riposa sulla distinzione fra enti ecclesiastici *in senso strutturale* (o di struttura) ed enti ecclesiastici *in senso funzionale* (o per funzione).

A) *Enti ecclesiastici in senso strutturale*. Si tratta di forme organizzative altamente caratterizzate, il cui collegamento con le confessioni religiose trova una disciplina speciale nelle leggi di derivazione pattizia.

Questi enti si costituiscono con atti interni delle confessioni e ricevono il riconoscimento come persona giuridica nel nostro ordinamento a seguito della erezione o approvazione da parte delle competenti autorità ecclesiastiche. Pertanto essi, individuati con la locuzione *<enti ecclesiastici civilmente riconosciuti>*, abbisognano nella loro fase costitutiva del controllo ecclesiastico. Di qui la corretta previsione dell'adozione, e del deposito, del solo *regolamento* di cui all'art. 1, comma 3, d.lgs. n. 155/2006 in luogo e vece dell'atto pubblico di cui al successivo art. 5, atteso che gli enti della specie hanno già superato la fase procedurale della specifica costituzione in forma solenne, vale a dire il riconoscimento da parte dello Stato, e sono dunque tecnicamente già costituiti. In altri termini, l'adozione del "regolamento che recepisca le norme del decreto" n. 155/2006 è tipicamente successiva alla costituzione dell'ente ai fini e per gli effetti della conferente legislazione civile.

B) *Enti ecclesiastici in senso funzionale*. Si tratta di quegli enti che possono definirsi "ecclesiastici" non perché abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica ma per le finalità che si prefiggono, purché per essi, ai fini che qui interessano, venga seguita la procedura costitutiva utilizzando la forma solenne.

Può trattarsi di enti la cui ecclesialità è stata riconosciuta dalla sola confessione di appartenenza. In tal caso, per gli enti cattolici, il collegamento formale con la confessione si dimostra attraverso la loro costituzione o approvazione con decreto della competente autorità ecclesiastica. Può altresì trattarsi di *enti di ispirazione religiosa non soggetti all'autorità ecclesiastica* che, pur non possedendo un decreto formale di approvazione della confessione cui appartengono, tuttavia si ispirano ad essa e al suo credo. Rientrano in questo ambito le associazioni di fatto legate alla confessione religiosa da un collegamento d'indole teleologica.

Tanto gli enti ecclesiali quanto gli enti di ispirazione religiosa che intendano assumere – ove se ne ammetta la possibilità – la qualità di impresa sociale sono tenuti a costituirsi per atto pubblico ai sensi dell'art. 5 d.lgs. n. 155/2006. Ond'è che, al di fuori del tipo strutturale speciale dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto,

l'assunzione di qualsiasi altra forma organizzativa per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 2 del decreto 155 deve essere necessariamente formalizzata per atto pubblico, con esclusione della sola adozione di un regolamento per scrittura privata autenticata.

In questo quadro, gli enti religiosi destinatari della normativa sull'impresa sociale (con le esclusioni e nei limiti applicativi di cui si dirà in appresso) sono tutti gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, nonché gli enti afferenti alle confessioni religiose munite di legge speciale emanata in esito al procedimento di cui all'art. 8, comma 3, Cost.. Non possono, invece, usufruire della qualifica di impresa sociale gli enti delle confessioni religiose che non hanno regolato i loro rapporti con lo Stato sulla base di intese ai sensi del prefato art. 8 della Carta fondamentale.

Permangono, infine, motivate perplessità in ordine alla ricomprensione degli enti ecclesiastici in senso funzionale fra i destinatari della normativa in discorso. E ciò *vuoi* alla luce del dettato dell'art. 15 l. n. 222/1985, in virtù del quale "gli enti ecclesiastici *civilmente riconosciuti* possono svolgere attività diverse da quelle di religione e di culto"; *vuoi*, ancora, alla luce del rilievo che una parte delle previsioni contenute nel decreto 155 appaiono riferibili soltanto al tipo strutturale speciale dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto (a questo riguardo, sono state esemplificate in dottrina le disposizioni relative alle scritture contabili ed alla deroga alla limitazione delle prestazioni di lavoro volontario: v. infra, §§ 4.3. e 4.2.); *vuoi*, infine, sulla scorta di una considerazione di carattere sistematico consistente in ciò che il precedente storico normativo al quale si è chiaramente ispirato, *in parte qua*, il legislatore delegato del 2006 (il riferimento attiene all'art. 10, comma 9, d.lgs. n. 460/1997) menziona esclusivamente "gli enti ecclesiastici *delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese*" quali destinatari della qualifica di ONLUS "limitatamente all'esercizio delle attività elencate alla lettera a) del comma 1" del decreto stesso.

3. *Il regime giuridico degli enti ecclesiastici e l'esercizio di attività di impresa sociale*

Il regime giuridico riservato agli enti ecclesiastici dal d.lgs. n. 155/2006 presenta rilevanti peculiarità rispetto alla normativa generale destinata alle altre organizzazioni che intendono assumere la qualifica di impresa sociale. In proposito, viene primariamente e fondamentalmente in rilievo l'art. 1, comma 3, là dove prevede che "agli enti ecclesiastici [...] si applicano le norme di cui al presente decreto

limitatamente allo svolgimento delle attività elencate all'articolo 2". Ciò sta a significare che gli enti ecclesiastici accedono *pro parte* al regime di impresa sociale perché *la qualifica non riguarda il soggetto nel suo insieme ma l'oggetto*, che costituisce solo una parte – e non mai la prevalente – delle attività concretamente esercitate dagli enti della specie. In altri termini, non è l'ente in quanto tale ad assumere la qualifica, ma il suo ramo di attività imprenditoriale socialmente utile.

La *ratio* di quanto precede va individuata nell'esigenza di adattamento della fattispecie, e della relativa disciplina, al "*rispetto delle norme concernenti gli enti ecclesiastici*", giusta quanto imperativamente postulato al Governo dal legislatore delegante mediante il principio direttivo di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 118/2005. Ed invero, se per tutte le organizzazioni private contemplate dall'art. 1, comma 1, del decreto 155 l'attività di impresa sociale *deve essere principale* per poter assumere la relativa qualifica, *per gli enti ecclesiastici non può in alcun modo essere così*, essendo determinante per il riconoscimento ed il mantenimento della personalità giuridica lo svolgimento di un'attività di religione e/o di culto costitutiva ed essenziale.

L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto deve infatti necessariamente avere, secondo le previsioni della legislazione concordataria, come scopo primario, costitutivo ed essenziale quello di religione e di culto, e deve pertanto svolgere in modo prioritario un'attività della stessa natura per la realizzazione del predetto fine. Questa attività costituisce, dunque, l'oggetto principale dell'ente, cioè l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari indicati dalla legge.

A tal riguardo, risultano fondamentali gli artt. 2 e 16 l. n. 222/1985. L'art. 2, comma 1, statuisce che hanno fine di religione e di culto gli enti "che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi ed i seminari". Il comma 2 dello stesso articolo dispone che per le altre persone giuridiche canoniche, le fondazioni ed in genere per gli altri enti non menzionati precedentemente "il fine di religione o di culto è accertato di volta in volta in conformità alle disposizioni dell'articolo 16". Quest'ultima norma stabilisce, a sua volta, che per attività di religione e di culto si intendono le attività dirette all'esercizio del culto ed alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana.

Quanto precede non significa, però, che l'ente ecclesiastico non possa svolgere anche *attività diverse*, purché risulti prevalente lo svolgimento delle attività di religione e di culto. La legislazione pattizia, infatti, non nega che nel perseguire il fine di religione e di culto l'ente ecclesiastico sia legittimato a svolgere anche un'attività

di carattere economico e che questa attività possa essere soggetta alle leggi dello Stato; fermo restando, peraltro, che tale assoggettamento non deve provocare “modifiche nella natura soggettiva che dà luogo alla ecclesiasticità dell’ente” (v. art. 7 dell’Accordo di Villa Madama modificativo del Concordato del 1929).

Coerentemente e conseguentemente, dal combinato disposto degli artt. 15 della citata l. n. 222 (ove si legge che “gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività diverse da quelle di religione e di culto”) e 7, n. 3, comma 2, l. n. 121/1985 (ove si menzionano “le attività diverse da quelle di religione o di culto svolte dagli enti ecclesiastici”) si evince senza residui dubbi che gli enti della specie possono svolgere anche attività diverse da quelle istituzionali, governate – ***nel rispetto della struttura e delle finalità degli enti medesimi*** – dalle conferenti leggi statali. Ciò a condizione che queste attività ulteriori non abbiano carattere prevalente rispetto a quelle di religione e di culto di cui all’art. 16 l. n. 222/1985, ma siano a queste connesse e/o strumentali e comunque compatibili con la struttura e le finalità dell’ente ecclesiastico (Cons. Stato, Sez. I, 17 aprile 1991 n. 828).

Ed è precisamente su tale metrica che la normativa in materia di impresa sociale è stata modulata e modellata in relazione a questa particolare categoria di destinatari, sol che si abbia riguardo alla circostanza che la stessa opzione legislativa per lo strumento del *regolamento* [v. sopra, § 2, lett. A)] appare giustificata, sotto il profilo qui considerato, dal fatto che l’attività di impresa sociale è secondaria e strumentale rispetto a quella, necessariamente prevalente, di religione o di culto, così come accertata in sede di riconoscimento civile.

4. Il regime giuridico del ramo di impresa sociale degli enti ecclesiastici: differenze con la disciplina generale

Il d.lgs. n. 155/2006 riserva agli enti ecclesiastici un particolare regime giuridico, in quanto:

- a) li prevede espressamente come possibili titolari di un’impresa sociale (art. 1, comma 3);
- b) deroga alla forma solenne prevista dall’art. 5, prevedendo per essi l’adozione di un regolamento nella forma della scrittura privata autenticata (art. 1, comma 3);
- c) specifica che i limiti quantitativi postulati per le percentuali di ricavo riferite all’attività principale e per l’inserimento dei lavoratori svantaggiati o disabili (art. 2, commi 3 e 4) si applicano limitatamente all’esercizio del ramo di impresa sociale (art. 2, comma 5);
- d) consente il deposito presso il registro delle imprese del solo regolamento e delle sue modificazioni (art. 5, comma 4);

- e) deroga al regime di responsabilità patrimoniale previsto per le altre forme organizzative (art. 6, comma 3);
- f) li esclude dall'obbligo di utilizzare la denominazione "impresa sociale" (art. 7, comma 2);
- g) limita alle sole attività indicate nel regolamento l'applicazione delle disposizioni in tema di scritture contabili (art. 10, comma 3, in relazione all'art. 1, comma 3, secondo periodo);
- h) limita alle sole attività indicate nel regolamento l'applicazione delle disposizioni in materia di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda (art. 13, comma 1);
- i) deroga al regime di devoluzione del patrimonio residuo in caso di cessazione dell'impresa, previsto per le altre forme organizzative (art. 13, comma 3);
- l) deroga alla limitazione delle prestazioni di lavoro volontario, prevista per le altre forme organizzative (art. 14, comma 2);
- m) li esclude dall'applicazione della liquidazione coatta amministrativa in caso di insolvenza (art. 15, comma 1).

A tale stregua, il regime giuridico degli enti ecclesiastici risulta essere privilegiato rispetto a quello previsto per le altre organizzazioni che intendono assumere la qualifica di impresa sociale. Per salvaguardare la specifica natura degli enti della specie si esclude l'applicazione di tutte le disposizioni di carattere soggettivo che disciplinano l'impresa sociale, poiché qui non è il soggetto ad assumere la qualifica d'imprenditore sociale, ma una parte non costitutiva dell'attività dell'ente stesso.

Con la disciplina sull'impresa sociale esercitata dagli enti ecclesiastici il legislatore ha effettivamente rispettato il confine ideale fra la competenza dell'ordinamento della Chiesa e quella dell'ordinamento statale, facendo salvo il principio per cui gli enti della specie sono riconosciuti come persone giuridiche civili, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 l. n. 222/1985, nel rispetto delle loro caratteristiche originarie stabilite dal diritto canonico e senza, pertanto, che ad essi siano applicabili le norme del codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private.

4.1. In questo quadro, l'applicazione di alcune disposizioni generali che regolano l'impresa sociale è *esclusa implicitamente* in quanto trattasi di norme che riguardano il soggetto e non l'attività. Tali norme non sono applicabili agli enti religiosi che, nascendo in altri ordinamenti, hanno diritto di essere accolti nell'ordinamento dello Stato senza modificare la propria struttura organizzativa. In altri termini, le

disposizioni di carattere soggettivo non sono applicabili in quanto contrastanti con la struttura ontologica degli enti ecclesiastici.

Il riferimento attiene agli artt. 4, 8 commi 1 e 2, 9, 11 e 14 comma 3, rispettivamente afferenti:

- a) alle regole relative alla struttura proprietaria;
- b) all'elettività delle cariche sociali;
- c) all'ammissione ed esclusione dei soci;
- d) alla nomina dei sindaci e dei revisori;
- e) ai diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori.

4.2. Altra categoria di disposizioni è poi quella delle esclusioni esplicite, previste direttamente dal legislatore ed afferenti a vari aspetti costitutivi, di organizzazione e di estinzione dell'ente. Tali aspetti, secondo quanto indicato nell'intesa interpretativa sottoscritta dalla Commissione paritetica italo-vaticana del 1997, vanno ricondotti al diritto canonico per non snaturare la natura ecclesiastica dell'ente medesimo.

Fra le esclusioni esplicite si annoverano gli artt. 1 comma 3, 5 comma 4, 6 comma 3, 7 comma 2, 13 comma 3, 14 comma 2 e 15 comma 1, rispettivamente afferenti:

- a) alle regole relative all'adozione ed al deposito del regolamento in luogo dell'atto pubblico;
- b) alla disciplina della responsabilità patrimoniale;
- c) all'uso della locuzione "impresa sociale" nella denominazione dell'ente;
- d) al regime di devoluzione del patrimonio residuo;
- e) alla limitazione delle prestazioni di lavoro volontario;
- f) alla soggezione a liquidazione coatta amministrativa in caso di insolvenza.

4.3. Infine, ma non da ultimo, vengono in rilievo le *norme dichiarate applicabili limitatamente allo svolgimento delle attività* che l'ente ecclesiastico configura come *ramo di impresa sociale*. Queste attività, come si è detto, non possono che essere connesse o strumentali e compatibili con l'attività istituzionale di religione o di culto, che resta e deve permanere l'attività principale dell'ente. In caso contrario, quest'ultimo può subire la revoca del riconoscimento della personalità giuridica come ente ecclesiastico, ai sensi dell'art. 19 l. n. 222/1985, cui consegue la sua piena assoggettabilità alla disciplina di diritto comune.

A tal riguardo, le norme che vengono in considerazione sono gli artt. 2 comma 5, 10 comma 3 e 13 comma 1, rispettivamente afferenti:

- a) alle regole relative ai limiti quantitativi dell'ammontare dei ricavi derivanti dall'attività di impresa sociale e dei lavoratori disabili e/o svantaggiati da impiegare nell'impresa stessa;
- b) alle disposizioni in tema di scritture contabili, atteso che gli enti ecclesiastici devono osservare gli obblighi contabili previsti dall'art. 10 del decreto 155 ma con esplicita limitazione all'attività indicata nel regolamento;
- c) alle disposizioni in materia di trasformazione, fusione, scissione e cessione di azienda, rispetto all'ultima delle quali si reputa in dottrina che l'ente ecclesiastico sia legittimato a cedere l'azienda relativa all'attività di impresa sociale purché il cessionario, nel caso in cui non sia un'altra organizzazione esercente un'impresa sociale, si impegni a preservare il perseguimento delle finalità di interesse generale di cui all'art. 2 del decreto 155.

In questo quadro, così sinteticamente delineato, non sembra potersi sottacere almeno un cenno in ordine a un profilo sul quale la normativa di riferimento tace, in ossequio al precetto parlamentare per cui dall'attuazione dei principi e dei criteri direttivi fondanti la disciplina dell'impresa sociale "non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" (art. 1, comma 3, l. n. 118/2005).

Si tratta dell'assenza di norme di favore intese a incentivare l'assunzione della qualifica di impresa sociale, non essendo prevista per essa alcuna agevolazione d'indole fiscale, finanziaria o di altro genere. Fermo restando, in ogni caso, il sostegno derivante da eventuali concomitanti status come la qualifica a fini fiscali di ONLUS, in relazione alla quale vengono in rilievo, per gli enti ecclesiastici, il già citato art. 10, comma 9, d.lgs. n. 460/1997 (v. sopra, § 2, in fine), nonché l'art. 14, comma 1, l. n. 80/2005 (si veda, in proposito, la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 39/E del 19 agosto 2005), ed altresì gli artt. 337-340 l. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006).

Secondo parte della dottrina, quanto precede dovrebbe comportare l'auspicabile conseguenza che l'opzione per l'impresa sociale da parte dei soggetti destinatari della conferente normativa abbia luogo per reale convinzione e non per mediocri utilitarismi. Ciò è giustissimo e pienamente condivisibile in via di principio, tenuto conto della più che diffusa e quasi inarrestabile decadenza morale che da decenni affligge il nostro Paese; ma non può in alcun modo reputarsi estensibile all'*intera* platea dei potenziali assuntori della qualifica, ben chiara essendo l'insuperabile

contradictio in adiecto che affetterebbe una sia pur meramente ipotetica riduzione dell'attività imprenditoriale degli enti ecclesiastici entro una prospettiva di stampo opportunistico.

Non va preterito, in proposito, che il *ramo di impresa sociale* eventualmente esercitata dall'ente ecclesiastico non può mai assumere un rilievo eminente e preponderante rispetto all'attività costitutiva ed essenziale di religione e di culto, e *deve essere ad essa strumentale*. Ond'è che le conferenti operazioni ed atti si inscrivono in una luce tutt'affatto peculiare, in quanto sempre e soltanto rapportabili a quelle attività istituzionali che esprimono e riflettono il ruolo fondamentale rivestito dagli enti della specie nel perseguimento del superiore fine della salus aeterna animarum, che notoriamente permea di sé l'intero ordinamento canonico.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e disciplina dell'impresa sociale. L'esercizio in forma economica di attività socialmente utili da parte di un ente religioso*, in *Ius Ecclesiae*, 2006, p. 719 ss.

A. BETTETINI – S. GIACCHI, *Gli enti ecclesiastici e la disciplina dell'impresa sociale*, in *Diritto e religioni*, 2010, n. 10, p. 127 ss.

A. CASTIELLO d'ANTONIO, *Appunti sull'insolvenza delle società civili costituite in forma commerciale*, in *Studi in onore di Giuseppe Ragusa Maggiore*, I, Padova, 1997, p. 199 ss.

P. CLEMENTI, *Il "ramo Onlus" dell'ente ecclesiastico*, in *Ex Lege*, 2006, p. 53 ss.

P. CLEMENTI, *L'impresa sociale e gli enti ecclesiastici*, in *Enti non profit*, 2006, n. 6, p. 373 ss.

A. FUCCILLO, *Commento all'art. 1, comma 3, d.lgs. n. 155/2006*, in *NLCC*, 2007, I, p. 317 ss.

A. P. TAVANI, *"Frate sole" e il fotovoltaico*, in *Diritto e religioni*, 2011, n. 12, p. 305 ss.

Nicola Galotta



Decreto del fare: le novità in materia di sicurezza sul lavoro
Meno carte, più sicurezza

La salute e sicurezza sul lavoro è una materia viva e in continua evoluzione. Il D.lgs. 81/08, che ha dettato una nuova impostazione ed un riassetto della materia, è in continuo affinamento e miglioramento. L'ottica dei continui aggiornamenti è di rendere gli adempimenti normativi più coerenti non solo alla reale classe di rischio dell'attività svolta, ma anche alle reali dimensioni delle singole e specifiche realtà lavorative (oggi una scuola ha gli stessi obblighi di un'attività manifatturiera ad alto rischio).

Nei mesi scorsi, il legislatore ha fatto un grande lavoro per razionalizzare gli obblighi formativi (attraverso gli accordi Stato-Regione di dicembre 2011); in particolare, si è cominciata a fare differenza tra le diverse tipologie di attività e, quindi, di rischio intrinseco. In seguito, è passato a semplificare/standardizzare le procedure e il modello del documento di valutazione dei rischi per realtà lavorative con meno di 50 lavoratori (novembre 2012), evitando, così, pesanti e inutili documenti di valutazione dei rischi (DVR) per le piccole realtà a bassa complessità e rischio.

Oggi, il legislatore sta lavorando sul concetto di “settore d'attività a basso rischio infortunistico” [introdotto nel Decreto del Fare (art. 32, comma 1, lettera a)], concetto che, di fatto, sarà definito in prossimi decreti-legge. Questo concetto dettaglierà ulteriormente il rischio potenziale e consentirà, così, nuove semplificazioni formali che possano rendere più efficace e meno pesante la sicurezza nelle piccole e medie realtà lavorative.

Contemporaneamente all'affinamento del D.lgs. 81/08, il legislatore sta procedendo al riassetto della normativa sui criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza (il D.M. del 10 marzo 1998) che vedrà la luce nel 2014.

Il D.M. del 10 marzo 1998 è la pietra miliare per la sicurezza e rischio incendi e rappresenta una delle normative cogenti per il D.lgs. 81/08.

Con la pubblicazione del “Decreto del Fare” ovvero del Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69, “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”, sono entrate in vigore molte novità che hanno e avranno ricadute su numerosi aspetti della vita delle imprese. Tra queste, vi sono anche alcune semplificazioni in materia di sicurezza sul lavoro che entreranno in vigore nei prossimi mesi, dopo ulteriori decreti attuativi.

Le semplificazioni in materia di sicurezza sul lavoro, presenti nel decreto, riguardano esclusivamente adempimenti formali nonché oneri informativi, ma non toccano gli aspetti sostanziali della sicurezza. In sintesi: “meno carta e più sicurezza”.

Gli ambiti in cui intervengono semplificazioni di carattere burocratico sono:

- Appalti: DURC e DUVRI;
- Formazione e aggiornamento;

- Notifiche preliminari per l'avvio di nuove attività;
- Verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro;
- Semplificazione dei cantieri temporanei e mobili;
- Semplificazione in materia di comunicazioni e notifiche relative al rischio chimico, biologico e presenza di amianto;
- Semplificazione dei modelli per la redazione del piano di sicurezza sostitutivo;
- Denuncia infortuni;
- Semplificazioni per le prestazioni lavorative di breve durata;
- Trasmissione on line del certificato medico di gravidanza.

Di seguito, segnaliamo quelle di maggior interesse per i settori Scuola e Socio-Assistenziale:

Semplificazioni in materia di DURC (art. 31)

La validità del DURC (Documento Unico di Regularità Contributiva) passa da 90 a 120 giorni dalla data di emissione.

Semplificazioni in materia di DUVRI (art. 32, comma 1, lettera a)

La semplificazione del "Decreto del Fare" per il Documento di Valutazione dei Rischi da Interferenza (DUVRI) prevede che:

- a. fermo restando che la stesura del DVRI non si applica ai servizi di natura intellettuale e alle mere forniture di materiali o attrezzature, nel caso di lavori o servizi, il DVRI è necessario qualora la durata degli stessi è superiore a cinque giorni (precedentemente il limite era 3 giorni);
- b. nei settori a basso rischio d'infortuni e malattie professionali, il datore di lavoro può, in alternativa alla predisposizione del DUVRI, nominare un proprio incaricato in possesso di formazione, esperienza e competenza professionali, nonché di periodico aggiornamento e di conoscenza diretta dell'ambiente di lavoro, per sovrintendere alla cooperazione e al coordinamento con altre imprese. Questa misura, messa in campo dal nuovo "Decreto del Fare", ha l'obiettivo di spostare l'attenzione dall'adempimento formale (la redazione di un documento) a quello sostanziale, attraverso l'individuazione di una figura qualificata in grado d'intervenire più efficacemente per evitare i rischi da interferenze.

Formazione e aggiornamento (comma 1, lettere c e d)

Saranno eliminate le duplicazioni di argomenti nella formazione attraverso il riconoscimento dei crediti formativi per la durata e i contenuti già forniti.

Questa semplificazione consentirà di ridurre la durata della formazione per le figure di RSPP e ASPP.

La semplificazione diventerà operativa a seguito della definizione delle modalità di riconoscimento del credito formativo e dei relativi modelli da parte della Conferenza Stato-Regioni.

Verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro (comma 1, lettera f)

I termini per eseguire la prima verifica periodica delle attrezzature di lavoro sono ridotti da 60 a 45 giorni. Passati quarantacinque giorni dalla richiesta, il datore di lavoro si potrà rivolgere, a propria scelta, a soggetti pubblici o privati abilitati alle verifiche.

Le verifiche successive sono eseguite, a scelta del datore di lavoro, dalle ASL (oppure, se previsto con legge regionale, dall'ARPA) o da soggetti pubblici o privati abilitati.

Denuncia infortuni (comma 6)

Attualmente, il datore di lavoro effettua la denuncia degli infortuni all'INAIL (obbligatoriamente per via telematica dal 1° luglio) e la invia per posta all'autorità di pubblica sicurezza, che la trasmette all'ASL.

Con la semplificazione, il datore di lavoro non dovrà più mandare la denuncia all'autorità di pubblica sicurezza e a tutte le autorità competenti: sarà l'INAIL a trasmetterla per via telematica.

La disposizione sarà operativa 6 mesi dopo l'entrata in vigore del decreto che definisce le modalità tecniche di funzionamento del sistema informativo per la prevenzione.

Semplificazioni per le prestazioni lavorative di breve durata (art. 35)

È prevista l'individuazione, con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro della Salute, di semplificazioni della documentazione, anche ai fini dell'inserimento di tale documentazione nel libretto formativo del cittadino, necessaria per dimostrare l'effettivo adempimento degli obblighi d'informazione e formazione, quando la permanenza del lavoratore in azienda non sia superiore alle cinquanta giornate di lavoro nel corso dell'anno solare.

Trasmissione on line del certificato medico di gravidanza (art. 34)

Il certificato medico che indica la data presunta del parto, il certificato di parto e il certificato d'interruzione di gravidanza sono trasmessi dal medico del Servizio Sanitario Nazionale o dalla competente struttura sanitaria pubblica o privata convenzionata, esclusivamente per via telematica, con le modalità definite da apposito decreto interministeriale. In questo modo, la lavoratrice non è più obbligata alla trasmissione dei certificati e si consente una gestione semplificata dell'iter amministrativo dei dati relativi alla maternità.

Per ulteriori dettagli, è possibile consultare on line il testo aggiornato del decreto sul sito della Gazzetta Ufficiale (<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/20/13A07086/sg>).



Gestire i servizi alla persona in tempo di crisi

Corso di Alta Formazione

Impressioni e prospettive

ROMA 18 ottobre – 7 dicembre 2013
PADOVA 25 ottobre – 14 dicembre 2013

Impressioni e commenti di un'esperienza didattica

*Vittore Mariani**

Il Corso di alta formazione “Gestire i Servizi alla Persona in tempo di crisi” si è sviluppato in due parti indispensabili e sinergiche: la parte progettuale e pedagogica e quella gestionale e organizzativa; entrambe sono inderogabili per affrontare la conduzione dei servizi alla persona, di qualunque servizio.

Per quanto riguarda la parte pedagogica e progettuale¹, anzitutto occorre affermare che ci troviamo non solo nel pieno della cosiddetta crisi economica dagli esiti incerti e dalle prospettive inquietanti, ma anche in una ancor più preoccupante crisi antropologica, valoriale ed educativa che si pone a fondamento della stessa crisi economica.

La crisi antropologica e valoriale trova l'apice della sua espressione negli attacchi all'essere umano e alla sua dignità in tutte le condizioni ed età della vita, alle vite di scarto, come le definisce Papa Francesco: pensiamo all'aborto, all'eutanasia, ma anche a posizioni ambigue poste, ad esempio, con la domanda “E' una vita degna di essere vissuta?”, oggi riferite a persone con malattie degenerative in fase avanzata, ai cosiddetti stati di vita vegetativa, ai disabili pluriminorati gravissimi, ma domani estendibile anche ad altri esseri umani in condizione di difficoltà. Si manifesta anche nella mancanza di giustizia verso persone, gruppi e popolazioni, che si trovano in condizioni di miseria, talvolta anche di fame. La possiamo cogliere altresì nella rinuncia ad educare e limitandosi all'istruzione e alla formazione, con i rischi di nuove forme di schiavitù sociale, culturale e psichica. Occorre ribadire che non bastano le dichiarazioni d'intenti dalla parte dell'essere umano sempre e della salvaguardia della sua vita in ogni età e condizione (evitando l'accanimento terapeutico), ma che occorre garantire un accompagnamento dalla tonalità educativa, cioè dinamicamente accogliente affinché la persona si senta accolta, e che necessita (ri)progettare continuamente i servizi perché possano perseguire la dinamica promozione integrale della persona, non appiattendosi ad una mera assistenza caratterizzata solo dalla risposta ai bisogni primari e dall'addestramento. L'assistenza, la cura, l'addestramento sono necessari, ma non sufficienti. Necessita anche coltivare le dimensioni relazionale-affettiva, morale e religiosa, perché ci sia una piena attenzione all'essere umano in tutto il suo potenziale, in una logica comunitaria e finalizzata al bene comune, cioè di tutto l'uomo e di tutti gli uomini, nessuno escluso.

I servizi per questo, tendendo alla (ri)umanizzazione, sono chiamati continuamente a cambiare verso un (ri)identificato meglio, metodologicamente² interrogandosi e

* VITTORE MARIANI, docente Facoltà Scienze della Formazione e membro del Comitato Direttivo del Centro Studi e Ricerche sulla Disabilità e Marginalità dell'Università Cattolica.

¹ Per un opportuno approfondimento della dimensione pedagogica connessa ai servizi alla persona: LUIGI D'ALONZO – VITTORE MARIANI – GIANNI ZAMPIERI – SILVIA MAGGIOLINI (A CURA DI), *La consulenza pedagogica. Pedagogisti in azione*, Armando, Roma, 2012.

² VITTORE MARIANI, *Lavorare in team. Manuale per i servizi alla persona*, Ellenici, Torino, 2013.

rispondendo in merito a come progettare perché la persona sia sempre al centro, anche decondizionandosi continuamente da mode scientifiche rispettabilissime che, però, mettono al centro l'organizzazione, anche sapendo adattarsi attivamente a normative che non sempre si preoccupano di garantire il progetto di vita delle persone, specialmente di quelle in difficoltà; e pure cercando i modi per coniugare efficacia, efficienza, con risorse economiche e umane limitate, diminuite, evitando un trattamento dell'utenza dozzinale e sbrigativo, utilizzando al meglio quanto a disposizione per un servizio comunque dignitoso, a salvaguardia di tutti, accompagnati e accompagnatori, e per la sopravvivenza degli stessi organismi privati di utilità sociale.

I promotori dei servizi sono chiamati sempre di più a promuovere reti sociali e solidali con sguardo pedagogico, progetti comuni nella condivisione di idee ed energie, equipe di operatori che sappiano garantire unitarietà di accompagnamento e attenzioni alla persona, alle sue potenzialità, alle sue necessità e difficoltà.

Lo sguardo deve essere anche politico, cercando di comprendere le ragioni delle povertà e della crisi, consapevoli dei contesti e pronti, quando possibile, a contribuire a rimuovere le cause generanti disagio e povertà.

Ecco allora l'importanza di inserire, da parte del sottoscritto e del Prof. Luigi d'Alonzo, nel Comitato Scientifico come Università Cattolica e in particolare come "Centro Studi e Ricerche sulla Disabilità e la Marginalità", nell'itinerario formativo del Corso, con qualche variante nelle due distinte edizioni di Roma e di Padova (ottobre-dicembre 2013), anche argomenti quali:

- "Centralità della persona e dell'accompagnamento nei servizi: la relazione di aiuto e il lavoro d'equipe";
- "Strategie per la (ri)progettazione e miglioramento dei servizi";
- "Risoluzione dei conflitti e prevenzione del burnout";
- "Per una programmazione territoriale concertata tra enti pubblici e terzo settore";
- "Servizi alla persona: adeguamento attivo alle normative e salvaguardia di identità, mission e progettualità";
- "Promuovere reti sociali e solidali in tempo di crisi".

E' finito il tempo dell'autoreferenzialità, della staticità, dell'arroccamento; è giunto il momento dell'apertura, di una rinnovata progettualità, del cambiamento, della creatività rigenerante, dell'entusiasmo coinvolgente, di modi nuovi di esserci, di proporre, di accompagnare, nel solco certo di valori universali inalienabili, della propria tradizione antropologica ed educativa, dello sguardo teleologico, dell'accoglienza e della condivisione.

Potremo adattarci alla crisi se non la subiremo supinamente, ma se sapremo esserci prima di tutto elaborando culturalmente e, poi, di conseguenza, strategicamente, non solo per la mera sopravvivenza, verso un mondo nuovo, più giusto, più solidale, oltre l'individualismo, il pragmatismo e il relativismo, con una rinnovata pedagogia della vita comunitaria³.

³ VITTORE MARIANI, *Pedagogia della vita comunitaria*, AVE, Roma, 2001.

Nuove frontiere in tempo di crisi

*Simone De Clementi**

“Chi non applica nuovi rimedi dev’essere pronto a nuovi mali; perché il tempo è il più grande degli innovatori.”

(Sir Francis Bacon)

Un progetto funziona per le relazioni tra le persone.

Questo è in breve il motivo del successo del corso **“Gestire i servizi alla persona in tempo di crisi”**, promosso da AGIDAE con la collaborazione dell’Università Cattolica del Sacro Cuore e dell’Università Carlo Cattaneo - LIUC di Castellanza.

Ed in particolare, grazie a persone con competenze non soltanto accademiche, ma di vissuto, nel settore socio-assistenziale, con conoscenza delle dinamiche proprie di una realtà ad alta complessità ed in continua evoluzione. Docenti e professionisti che si sono messi in gioco, collaborando, per immaginare nuovi modelli di solidarietà, di organizzazione e di progettazione sociale, per offrire nuove prospettive a un mondo oggi in difficoltà. In particolare, la squadra del CREMS (Centro di Ricerca in Economia e Management in Sanità e nel Sociale) dell’Università Carlo Cattaneo, guidata dal Professor Davide Croce, direttore del Centro, ha dato il suo contributo occupandosi delle competenze manageriali.

Ma sempre con un occhio alle *Medical Humanities*, ai valori, alla *mission* delle strutture ed al carisma degli Enti Religiosi per promuovere un management **capace di mettere al centro la persona**. La convinzione che ci ha guidato è stata quella che non è possibile sottovalutare le scelte che si fanno ogni giorno a livello economico e professionale perché hanno in sé una valenza etica. Innescare nelle diverse organizzazioni e strutture forme di promozione culturale, aggiornamento e riqualificazione, rivolte a dirigenti, quadri ed operatori è un’urgenza sia per il mercato sia per la coscienza morale.

Affrontare un tempo di incertezze

Mai come ora sono emersi i limiti di un paradigma che, seppur utilmente teso all’assistenza della persona, finisce spesso con l’essere portatore di profonde contraddizioni. Una su tutte la volontà da parte delle Regioni di voler cambiare, in senso aziendale spinto, i criteri di gestione di servizi che hanno una dimensione non misurabile solo quantitativamente e che fanno della relazione con le persone il loro “focus”. In questa prospettiva occorre non rimanere arroccati sulla difesa di posizioni passate, ormai definitivamente tramontate, ma avere il coraggio di rilanciare.

* SIMONE DE CLEMENTI, ricercatore e formatore CREMS-LIUC.

Ma come? La dimensione etica dei processi che stanno trasformando il mondo rimanda alla parola responsabilità. Come scrive Alberto Melucci, *“essa significa capacità di rispondere”*¹ e nel nostro caso, la risposta va declinata a più livelli, prima strategici, poi operativi. Inoltre, deve trattarsi di una risposta adeguata e coerente con la *mission* e il carisma degli Enti, pena l’incoerenza generale della risposta. È importante, però, essere ben consapevoli di un fattore, legato alla complessità: l’enorme variabilità che caratterizza la società attuale comporta che molto frequentemente ciò che valeva ieri non vale più oggi. Come sostiene Melucci, *“le regole, i linguaggi, i sistemi di riferimento che ieri funzionavano non sono più applicabili nella situazione mutata. Anche qui, ci troviamo di fronte a una difficoltà di trasferimento dei valori, delle regole, delle competenze da un mondo a un altro”*².

Il nostro compito, come CREMS, è stato allora quello di offrire riflessioni e spunti partendo proprio da questa cornice concettuale. La conoscenza generale del contesto è fondamentale per passare da una “navigazione a vista” che caratterizza frequentemente gli Enti ad una più opportuna gestione “anticipatoria/razionale” che conduce a una visione del management come processo e ad un conseguente lavoro sulle sue diverse fasi o articolazioni, partendo da una chiara definizione nell’oggi dei propri obiettivi strategici (*planning*). Ecco allora il primo passo: partire da un’attenta pianificazione per poi procedere a una definizione dei ruoli organizzativi più consona al nostro tempo e pensata per ogni singola struttura, tenendo presente particolarità, risorse e debolezze (*organizing*). E non basta: bisogna poi proseguire, portando l’attenzione sull’individuazione delle figure professionali idonee a ricoprire le differenti posizioni organizzative attraverso strumenti efficaci (*staffing*, fase che in passato ha presentato molte criticità), e lavorare con convinzione e competenza per sviluppare il consenso e il grado di coinvolgimento all’interno dell’organizzazione (*leading*). Infine, ma non da ultimo, è importante impegnarsi per verificare e controllare la “direzione di navigazione” rispetto agli obiettivi scelti (*controlling*). Un lavoro complesso, articolato, ma necessario.

Questo perché il diminuire delle risorse economiche deve spingere le organizzazioni a tentare di rompere le inerzie autoreferenziali, andando alla ricerca non soltanto della qualità, ma anche di modelli organizzativi, di sistemi di sviluppo e di valutazione del personale, di strumenti e metodologie per il controllo di gestione, per la comunicazione e la raccolta fondi sempre più professionali e innovativi. Ciascuno di questi aspetti è legato all’altro, implica una “nuova visione”, una revisione attenta e critica del proprio modo di essere, di agire, di proporsi. Nonostante i fenomeni sociali esterni e il contesto di crisi, non bisogna alimentare le dimensioni difensive. Bisogna, al contrario, aprirsi, governando il cambiamento e i processi di trasformazione in corso.

Attenzione però: esistono tendenze, esistono buone pratiche che vanno studiate, conosciute. Ma appare chiaro che il livello territoriale in cui una struttura è inserita è oggi più

¹ ALBERTO MELUCCI, *“Passaggio d’epoca”* Feltrinelli, Milano 1994.

² ALBERTO MELUCCI, *op. cit.*

che mai strategico. La conoscenza del territorio è utile per costruire relazioni, per rispondere ai bisogni in modo puntuale ed efficace, ma soprattutto per superare il senso di un “fare” a volta ripiegato su se stesso. Apertura, trasparenza, collaborazione sembrano essere le parole chiave per affrontare un futuro difficile. Nei servizi alla persona sembra ancor più necessaria l’adozione di una prospettiva “glocal”³, capace di coniugare il globale con il locale. Ecco allora che occorre andare in controtendenza. E certamente una scelta da compiere con convinzione per essere in grado di andare oltre la crisi del *welfare state*; per reimpostare le politiche sociali e per rafforzare la propria presenza dentro i servizi alla persona, la scelta è quella d’investire nella formazione della classe dirigenziale e degli operatori. Non soltanto per aggiornare le competenze tecnico-professionali e relazionali, ma per diffondere ai vari livelli di responsabilità anche le competenze manageriali.

Si tratta di un salto culturale, dove è chiaro - come scrive Michele Colasanto - “*che nuovi modi di pianificazione e nuovi modi di organizzazione comportano nuovi profili professionali, nuove competenze e nuovi criteri per definire le diverse responsabilità in gioco*”⁴. Il rischio di adottare modelli meramente tecnocratici è forte; bisogna, però, avere il coraggio di governare il processo, scegliendo e crescendo donne e uomini in grado d’incarnare i valori di riferimento.

Alla luce delle transizioni che oggi interessano i sistemi organizzativi dei servizi alla persona, si può pensare di puntare alla realizzazione del modello di “un’organizzazione che apprende”, cioè una struttura che promuove capillarmente al proprio interno, supportata da esperti esterni, un processo di creazione e circolazione delle conoscenze e di traduzione di questo sapere in concrete pratiche operative. Per farlo, occorrerà porre particolare attenzione alle risorse umane, sulle quali è importante agire con interventi di gruppo e individuali mirati (*coaching*) ad aumentarne la motivazione; sarà importante, per quanto riguarda le tecnologie, valutare gli strumenti e le competenze a disposizione, per migliorarle sempre più nell’era della digitalizzazione. Sarà importante scegliere con criterio le opportunità formative, andando oltre la “formazione obbligatoria” e la scelta casuale dei professionisti. L’organizzazione basata sulla conoscenza, quella che può sfidare la crisi, nasce con il cambiamento reale delle persone e del loro modo di interagire, ed è possibile solo quando gli individui che appartengono all’organizzazione iniziano a percepire il loro “essere al lavoro” come appartenere a una vera e propria comunità. La strada deve essere questa.

³ Termine introdotto dal sociologo ZYGMUNT BAUMAN, n.d.a.

⁴ MICHELE COLASANTO, in Piccoli, Cortellazzi, Vergani “*La buona sanità*”, Ed. Franco Angeli, Milano 1995.



Cambio di mansione e formazione del lavoratore

Nota Ministero del Lavoro n. 20791 del 27/11/2013

La Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro, con Nota n. 20791 del 27 novembre 2013, ha fornito chiarimenti in ordine agli obblighi formativi del datore di lavoro in caso di trasferimento o cambiamenti di mansione del lavoratore.

Ricordiamo che il comma 4, dell'art. 37, del D.lgs. 81/08, prevede l'obbligo formativo in caso:

- a) di costituzione del rapporto di lavoro o dell'inizio dell'utilizzazione qualora si tratti di somministrazione di lavoro;*
- b) di trasferimento o cambiamento di mansioni;***
- c) d'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi.*

Tutte le situazioni sono caratterizzate dalla presenza di rischi cui potrebbe essere sottoposto il lavoratore in relazione alla sua attività all'interno dell'azienda.

La Nota del Ministero prende in esame la lettera b) "trasferimento o cambiamento di mansioni", indipendentemente dalla qualifica contrattualmente individuata e chiarisce che "la necessità di integrare la formazione del lavoratore nel caso in cui lo stesso venga trasferito nell'ambito della stessa azienda andrà dunque valutata in considerazione della prestazione di lavoro nel nuovo servizio (reparto o ufficio) al quale è trasferito, che potrebbe esporre il lavoratore a rischi sui quali non è stato precedentemente formato (ad es. nuove procedure operative e di emergenza da seguire), avendo riferimento anche al luogo in cui essa è ubicata".

Riepilogando:

- se il lavoratore viene destinato a **mansioni diverse** da quelle precedenti, dovrà essere formato sui rischi specifici della nuova attività lavorativa;*
- invece, nel caso in cui il lavoratore venga destinato alla **medesima mansione**, l'aggiornamento formativo dovrà essere valutato dal datore di lavoro sulla sussistenza di effettive e concrete esigenze di adeguamento del patrimonio formativo del dipendente (tenuto conto anche delle rilevanze del documento di valutazione dei rischi).*



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Divisione III - Coordinamento della vigilanza ordinaria e tecnica

Nota n. 20791 del 27/11/2013

Oggetto: Nozione di “trasferimento” ex art. 37, comma 4, lett.b), D.Lgs.81/2008 e ss.mm.

E' pervenuta a questo Ufficio una richiesta di parere in merito alla necessità di provvedere alla formazione, ex art. 37, comma 4, lett. b), D.Lgs 81/2008 e s.m.i., di lavoratori che siano stati meramente trasferiti da un servizio all'altro (reparto o ufficio) della medesima azienda, mantenendo la medesima qualifica. Al riguardo si forniscono a codesti Uffici alcune indicazioni.

L'art. 37, c. 4, lett. b) citato recita: *“La formazione e, ove previsto, l'addestramento specifico devono avvenire in occasione: ... b) del trasferimento o cambiamento di mansioni”*.

Dalla lettura dell'art. 37 emerge che i casi nei quali è previsto l'obbligo formativo (costituzione del rapporto di lavoro o inizio dell'utilizzazione qualora si tratti di somministrazione di lavoro; trasferimento o cambiamento di mansioni, introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi) si caratterizzano per una sostanziale variazione dei rischi cui potenzial-

mente potrebbe essere esposto il lavoratore in relazione al suo inserimento nell'organizzazione lavorativa dell'azienda ed alle caratteristiche che contraddistinguono le competenze acquisite dal lavoratore medesimo, tali da richiedere un adeguamento formativo.

Posto che il discrimine del citato articolo 37, comma 4, lett. b) del D.Lgs. 81/2008 attiene non già alla variazione di qualifica bensì alla variazione di mansione e/o al trasferimento, il presente parere si riferisce al trasferimento del lavoratore da un servizio all'altro della medesima azienda indipendentemente dal riferimento alla qualifica contrattualmente individuata.

Nell'ottica sopra rappresentata le fattispecie del trasferimento e del mutamento di mansioni debbono essere intese in senso analogamente orientato. Ad avviso della scrivente, la fattispecie del trasferimento assume autonoma rilevanza ai fini degli obblighi formativi nel senso più ampio sopra descritto, in una lettura dell'art. 37,

comma 4, D.Lgs. 81/2008 che presupponga una adeguata valutazione dei rischi specifici.

La necessità di integrare la formazione del lavoratore nel caso in cui lo stesso venga trasferito nell'ambito della stessa azienda andrà dunque valutata in considerazione della prestazione di lavoro nel nuovo servizio (reparto o ufficio) al quale è trasferito, che potrebbe esporre il lavoratore a rischi sui quali non è stato precedentemente formato (ad es. nuove procedure operative e di emergenza da seguire), avendo riferimento anche al luogo in cui essa è ubicata (ad es. in caso di differenze sostanziali della nuova postazione di lavoro e delle relative dotazioni, e di variazione delle vie e delle uscite di emergenza).

In sintesi, qualora il lavoratore, pur mantenendo la medesima qualifica, venga destinato a mansioni diverse da quelle precedentemente svolte, dovrà essere sottoposto ad una formazione specifica. Nel caso in cui, invece, il lavoratore venga trasferito ad altro reparto/ufficio della stessa unità produttiva, pur svolgendo le stesse mansioni, il datore di lavoro dovrà considerare l'opportunità di programmare gli eventuali aggiornamenti formativi necessari tenendo conto, anche sulla scorta del documento di valutazione dei rischi, della sussistenza di effettive e concrete esigenze di adeguamento del patrimonio formativo del dipendente.

IL DIRIGENTE
(Dott. Antonio ALLEGRI)

QUOTE ASSOCIATIVE 2014

Il Consiglio Direttivo, nella riunione del 25/10/2013, ha deciso di mantenere invariati gli importi delle quote associative.
Li riportiamo di seguito:

Istituti	€ 380,00
Economi/Superiori	€ 200,00
Consulenti	€ 550,00

La quota associativa comprende:

- consulenza contrattuale, fiscale, legale, previdenziale, assicurativa, progetti formativi;
- contrattazione ed assistenza sindacale;
- rivista bimestrale "AGIDAE", foglio informativo "AGIDAE Informazioni", accesso all'Area Soci del sito AGIDAE;
- partecipazione gratuita a convegni ed eventi formativi;
- accesso ai servizi promossi da AGIDAE: formazione continua, qualità, progettazione e supporto per finanziamenti pubblici per la formazione continua di religiosi e lavoratori dipendenti;
- possibilità di usufruire di convenzioni riservate agli associati.

Decreti, delibere e ordinanze ministeriali



***Intervento per alunni
con Bisogni Educativi Speciali***
MIUR, Prot. n. 2563 del 22/11/2013



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Dipartimento per l'Istruzione

Roma, 22 novembre 2013. Prot. n. 2563

Oggetto: Intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali.
A.S. 2013/2014. Chiarimenti.

Facendo seguito alla nota prot. 1551 del 27 giugno 2013, si intendono qui fornire ulteriori indicazioni e chiarimenti relativamente all'applicazione della Direttiva 27.12.2012 "Strumenti di intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione" e della successiva C.M. n. 8 del 6 marzo 2013, anche sulla base delle richieste pervenute dalle scuole e delle esigenze rappresentate dal personale docente e dai dirigenti scolastici.

Resta fermo che il corrente anno scolastico dovrà essere utilizzato per sperimentare e monitorare procedure, metodologie e pratiche anche organizzative, con l'obiettivo comune di migliorare sempre più la qualità dell'inclusione, che è un tratto distintivo della nostra tradizione culturale e del sistema di istruzione italiano, in termini di accoglienza, solidarietà, equità, valorizzazione delle diversità e delle potenzialità di ciascuno. Per tale fine, si ha fiducia nell'operato delle istituzioni scolastiche, dei docenti tutti, dei dirigenti scolastici, del personale tecnico e amministrativo, consapevoli del quotidiano impegno e del delicato compito che tutta la comunità educante responsabilmente assume. Nei mesi scorsi sono state segnalate, osservate e raccolte tante buone pratiche realizzate dalle scuole che l'Amministrazione intende rendere visibili affinché siano condivise, fatte oggetto di riflessione e, ove possibile, diffuse. Esse testimoniano la vitalità di un sistema scolastico in evoluzione, che però affonda le proprie radici in principi consolidati.

Giova forse ricordare che la personalizzazione degli apprendimenti, la valorizzazione delle diversità, nella prospettiva dello sviluppo delle potenzialità di ciascuno sono principi costituzionali del nostro ordinamento scolastico recepiti nel DPR 275/99, laddove è detto che “Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune e tra l'altro: l'attivazione di *percorsi didattici individualizzati*, nel rispetto del principio generale dell'integrazione degli alunni nella classe e nel gruppo. ...” (art.4).

Ciò premesso, al fine di corrispondere alle richieste di chiarimenti pervenute dalle scuole in relazione alla Direttiva ed alla Circolare sopra citate, e nel rispetto dell'esercizio dell'autonomia scolastica, si comunica quanto segue.

Piano Didattico Personalizzato

Al riguardo si richiama l'attenzione sulla distinzione tra ordinarie difficoltà di apprendimento, gravi difficoltà e disturbi di apprendimento. Nella quotidiana esperienza didattica si riscontrano momenti di difficoltà nel processo di apprendimento, che possono essere osservati per periodi temporanei in ciascun alunno. E' dato poi riscontrare *difficoltà* che hanno un carattere più stabile o comunque, per le concause che le determinano, presentano un maggior grado di complessità e richiedono notevole impegno affinché siano correttamente affrontate. Il *disturbo* di apprendimento ha invece carattere permanente e base neurobiologica. La scuola può intervenire nella personalizzazione in tanti modi diversi, informali o strutturati, secondo i bisogni e la convenienza; pertanto la rilevazione di una mera *difficoltà* di apprendimento non dovrebbe indurre all'attivazione di un percorso specifico con la conseguente compilazione di un Piano Didattico Personalizzato. La Direttiva ha voluto in primo luogo fornire tutela a tutte quelle situazioni in cui è presente un *disturbo* clinicamente fondato, diagnosticabile ma non ricadente nelle previsioni della Legge 104/92 né in quelle della Legge 170/2010. In secondo luogo si sono volute ricomprendere altre situazioni che si pongono comunque oltre l'ordinaria difficoltà di apprendimento, per le quali dagli stessi insegnanti sono stati richiesti strumenti di flessibilità da impiegare nell'azione educativo-didattica.

In ultima analisi, al di là delle distinzioni sopra esposte, nel caso di difficoltà non meglio specificate, soltanto qualora nell'ambito del Consiglio di classe (nelle scuole secondarie) o del team docenti (nelle scuole primarie) si concordi di valutare l'efficacia di strumenti specifici questo potrà comportare l'adozione e quindi la compilazione di un Piano Didattico Personalizzato, con eventuali strumenti compensativi e/o misure dispensative. Non è compito della scuola certificare gli alunni con bisogni educativi speciali, ma individuare quelli per i quali è opportuna e necessaria l'adozione di particolari strategie didattiche.

Si ribadisce che, anche in presenza di richieste dei genitori accompagnate da diagnosi che però non hanno dato diritto alla certificazione di disabilità o di DSA¹, il Consiglio di classe è autonomo nel decidere se formulare o non formulare un Piano Didattico Personalizzato, avendo cura di verbalizzare le motivazioni della decisione.

E' quindi peculiare facoltà dei Consigli di classe o dei team docenti individuare - eventualmente anche sulla base di criteri generali stabiliti dal Collegio dei docenti - casi specifici per i quali sia utile attivare percorsi di studio individualizzati e personalizzati, formalizzati nel Piano Didattico Personalizzato la cui validità rimane comunque circoscritta all'anno scolastico di riferimento.

Alunni con cittadinanza non italiana

In particolare, per quanto concerne gli alunni con cittadinanza non italiana, è stato già chiarito nella C.M. n. 8/2013 che essi necessitano anzitutto di interventi didattici relativi all'apprendimento della lingua e solo in via eccezionale della formalizzazione tramite un Piano Didattico Personalizzato. Si tratta soprattutto — ma non solo — di quegli alunni neo arrivati in Italia, ultratredicenni, provenienti da Paesi di lingua non latina (stimati nel numero di circa 5.000, a fronte di oltre 750.000 alunni di cittadinanza non italiana) ovvero ove siano chiamate in causa altre problematiche. Non deve tuttavia costituire elemento discriminante (o addirittura discriminatorio) la provenienza da altro Paese e la mancanza della cittadinanza italiana. Come detto, tali interventi dovrebbero avere comunque natura transitoria.

E' opportuno ribadire che, in ogni caso, tutte queste iniziative hanno lo scopo di offrire maggiori opportunità formative attraverso la flessibilità dei percorsi, non certo di abbassare i livelli di apprendimento. Il Piano Didattico Personalizzato va quindi inteso come uno strumento in più per *curvare* la metodologia alle esigenze dell'alunno, o meglio alla sua *persona*, rimettendo alla esclusiva discrezionalità dei docenti la decisione in ordine alle scelte didattiche, ai percorsi da seguire ed alle modalità di valutazione.

In definitiva, la personalizzazione non è mera questione procedurale, che riduce la relazione educativa a formule, acronimi, adempimenti burocratici; un corretto approccio, pertanto, si salda con quanto deliberato in termini generali nel Piano dell'offerta formativa

¹ Al riguardo, si ritiene utile fornire una precisazione di carattere terminologico. Per "certificazione" si intende un documento, con valore legale, che attesta il diritto dell'interessato ad avvalersi delle misure previste da precise disposizioni di legge - nei casi che qui interessano: dalla legge 104/92 o dalla legge 170/2010 - le cui procedure di rilascio ed i conseguenti diritti che ne derivano sono disciplinati dalle suddette leggi e dalla normativa di riferimento. Per "diagnosi" si intende invece un giudizio clinico, attestante la presenza di una patologia o di un disturbo, che può essere rilasciato da un medico, da uno psicologo o comunque da uno specialista iscritto negli albi delle professioni sanitarie. Pertanto, le strutture pubbliche (e quelle accreditate nel caso della legge 170), rilasciano "certificazioni" per alunni con disabilità e con DSA. Per disturbi ed altre patologie non certificabili (disturbi del linguaggio, ritardo maturativo, ecc.), ma che hanno un fondamento clinico, si parla di "diagnosi".

rispetto alle tematiche dell'inclusione e del riconoscimento delle diversità, alla valorizzazione di ogni individuo nella comunità educante, alla capacità della scuola stessa di "individuare" soluzioni adeguate ai diversi problemi.

Piano annuale per l'inclusività

Il Piano annuale per l'inclusività deve essere inteso come un momento di riflessione di tutta la comunità educante per realizzare la cultura dell'inclusione, *lo sfondo ed il fondamento sul quale sviluppare una didattica attenta ai bisogni di ciascuno nel realizzare gli obiettivi comuni*, non dunque come un ulteriore adempimento burocratico, ma quale integrazione del Piano dell'offerta formativa, di cui è parte sostanziale (nota prot. 1551 del 27 giugno 2013).

Scopo del piano è anche quello di far emergere criticità e punti di forza, rilevando le tipologie dei diversi bisogni educativi speciali e le risorse impiegabili, l'insieme delle difficoltà e dei disturbi riscontrati, dando consapevolezza alla comunità scolastica - in forma di quadro sintetico - di quanto sia consistente e variegato lo spettro delle criticità all'interno della scuola. Tale rilevazione sarà utile per orientare l'azione dell'Amministrazione a favore delle scuole che presentino particolari situazioni di complessità e difficoltà.

Gruppo di lavoro per l'inclusività

Per quanto concerne le indicazioni relative alle modalità organizzative della scuola, alle riunioni degli organi di istituto, ivi incluso il Gruppo di lavoro per l'inclusività (GLI) ed all'utilizzo del Fondo di istituto, queste sono da intendersi come suggerimenti operativi, essendo dette procedure rimesse alla autodeterminazione delle Istituzioni scolastiche, secondo quanto disposto dalle norme di legge e contrattuali. In particolare, in relazione alle riunioni del Gruppo di lavoro per l'inclusività ad inizio d'anno, le scuole definiranno tempi e modalità degli incontri anche sulla base di un congruo periodo di osservazione degli alunni in ingresso, al fine di poter stabilire eventuali necessità di interventi nell'ottica dell'inclusione.

Inoltre, in relazione ai compiti del Gruppo di lavoro per l'inclusività, che assume, secondo quanto indicato nella C.M. 8/2013, funzioni di raccordo di tutte le risorse specifiche e di coordinamento presenti nella scuola, si rammenta il rispetto delle norme che tutelano la privacy nei confronti di tutti gli alunni con bisogni educativi speciali. In particolare, si precisa che nulla è innovato per quanto concerne il Gruppo di lavoro previsto all'art. 12, co. 5 della Legge 104/92 (GLH operativa), in quanto lo stesso riguarda il singolo alunno con certificazione di disabilità ai fini dell'integrazione scolastica.

A livello di Istituto, si precisa inoltre che le riunioni del Gruppo di lavoro per l'inclusività possono tenersi anche per articolazioni funzionali ossia per gruppi convocati su tematiche specifiche.

Sempre con riferimento al Gruppo di lavoro per l'inclusività, si anticipa che verranno organizzati specifici incontri informativi per i referenti di istituto, al fine di dare corretta interpretazione alle indicazioni fornite nella Circolare n. 8/2013.

Organizzazione territoriale per l'inclusione

Con riferimento a quanto espresso nella C.M. 8/2013 relativamente all'attuazione dell'art. 50 della Legge 35/2012, si ribadisce che il lavoro preliminare che verrà svolto in ambito territoriale, nella creazione di una rete di scuole-polo per l'inclusione, "risulta strategico anche per creare i presupposti per l'attuazione dell'art. 50 del D.L. 9.2.2012, n. 5, così come modificato dalla Legge 4.4.2012, n. 35".

Per quanto concerne i rapporti tra i vari organismi per l'integrazione degli alunni con disabilità, si informano le scuole che è in atto una riorganizzazione complessiva della rete dei Centri Territoriali di Supporto (CTS) e dei Centri Territoriali per l'inclusione (CTI), a cura degli Uffici scolastici regionali, per la ridefinizione di compiti e ruoli. Al riguardo, si precisa che nulla è innovato per quanto riguarda i Gruppi di lavoro interistituzionali (GLIP), i cui compiti e la cui composizione sono previsti da una norma primaria (art. 15 legge n. 104/92). Con successiva nota — nell'ottica dell'ottimizzazione e della funzionalità delle specifiche competenze — saranno ulteriormente definiti i compiti dei CTS e dei CTI, fermo restando quanto disposto nel D.M. 12 luglio 2011 e nelle Linee guida per il diritto allo studio di alunni e studenti con DSA.

Ulteriori approfondimenti saranno svolti in sede di conferenze regionali di servizio e comunicati con successive note. Il percorso di sperimentazione e monitoraggio troverà adeguato spazio nel portale on line che sarà a breve reso disponibile.

Si ringrazia e si confida nello sperimentato spirito di collaborazione.

IL CAPO DIPARTIMENTO
Luciano Chiappetta

Ida Bonifati



Infortunio sul lavoro e responsabilità amministrativa dell'ente

(Sentenza Corte di Cassazione, 16/10/2013, n. 42503)

Una recente sentenza della Corte di Cassazione offre spunti interessanti in ordine all'applicazione delle misure interdittive in materia di reati connessi alla violazione della normativa antinfortunistica ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

Nel caso di specie, la Corte di Cassazione, IV sez. penale, pronunciandosi in materia di responsabilità amministrativa dell'ente giuridico, ha statuito che “in caso di commissione del delitto di **lesioni aggravate** dalla violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro, **le sanzioni interdittive devono essere applicate obbligatoriamente**”.

E' utile ricordare che il sistema sanzionatorio delineato dal D.Lgs. 231/2001 prevede, oltre che l'applicazione di sanzioni pecuniarie, il ricorso a misure interdittive nei casi di particolare gravità ed in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste, solo se ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

- l'ente ha tratto dall'illecito un profitto di rilevante entità ed il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione. In quest'ultimo caso la commissione del reato deve essere determinata o agevolata da gravi carenze organizzative;
- in caso di reiterazione degli illeciti.

Ai sensi dell'art. 9, comma 2, del D.Lgs. n. 231/2001, le misure interdittive sono:

- a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività;
- b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

La vicenda oggetto del giudizio della Suprema Corte riguardava il legale rappresentante della società (omissis) condannato al pagamento della multa di euro 600 per il reato di **lesioni colpose** a danno di un operaio al quale era stato consentito di lavorare presso un trapano privo di dispositivo automatico di sicurezza.

Questi aveva subito un infortunio riportando l'amputazione di una falange di una mano.

Il Tribunale di primo grado, inoltre, ai sensi dell'art. 63, D.Lgs. 231/2001 (applicazione della sanzione su richiesta), applicava la sanzione pecuniaria di euro 10.000,00 **nonché le misure interdittive della durata di due mesi nei confronti dell'ente ai sensi dell'art. 9, comma 2, D.Lgs. 231/2001.**

Contro tale decisione il difensore della società (omissis) aveva proposto ricorso in Cassazione contestando l'applicazione

delle misure interdittive ed il mancato riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale della pena in favore della società, rappresentando al giudice l'integrale risarcimento del danno e la riparazione delle conseguenze del reato ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 231/2001 (le sanzioni interdittive non dovevano essere applicate ricorrendo le cause di esclusione di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 17 del D.Lgs. 231/2001).

La Corte di Cassazione rigettava il ricorso, statuendo che **“in caso di commissione del delitto di lesioni aggravate dalla violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro, le sanzioni interdittive devono essere applicate obbligatoriamente non rilevando, dunque, la condotta risarcitoria posta in essere successivamente a favore del danneggiato”**.

La Corte di Cassazione, inoltre, in relazione al mancato riconoscimento della sospensione condizionale della pena, precisava che “il beneficio richiesto non poteva trovare applicazione nel sistema sanzionatorio delineato dalla L. n. 231/2001, relativa alla responsabilità degli enti, la quale ha natura amministrativa ed ove, pertanto, non possono trovare applicazione istituti giuridici specificatamente previsti per le sanzioni di natura penale”(cfr. Cass. n. 10822/2012). Muovendo dalla statuizione in commento ed ipotizzando l'applicazione di una sanzione interdittiva (quale, ad esempio, l'interdizione dall'esercizio dell'attività o l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e revoca di quelli già concessi) ad un ente giuridico ecclesiastico operante nel settore socio-sanitario-assistenziale o/educativo, si evidenzerebbe, considerata l'afflittività della sanzione stessa, una delimitazione del suo campo di azione.

L'intento del legislatore, nell'impianto del

sistema sanzionatorio 231, è stato, appunto, quello di distogliere l'impresa dall'ulteriore commissione di attività delittuose, in un'ottica penal-preventiva, ma, nel contempo, garantire la continuazione delle attività dell'ente, imponendo l'applicazione delle misure interdittive (di durata limitata nel tempo) esclusivamente quando le altre sanzioni si siano rilevate inidonee, nel rispetto del principio dell'“*extrema ratio*” e dei criteri di proporzionalità, idoneità e gradualità nella scelta delle stesse da parte del giudice.

Il disposto normativo, nell'art. 14, sancisce che **“le sanzioni interdittive hanno ad oggetto la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'ente” e, dunque, che l'applicazione della sanzione deve essere limitata al solo ramo di attività interessato dalla commissione del reato**.

Ma all'interno di un ente giuridico ecclesiastico di piccole dimensioni, caratterizzato da un'articolazione funzionale snella, da un numero ridotto di dipendenti, in cui non è semplice individuare settori di attività con elevati gradi di autonomia funzionale, come si può conciliare l'applicazione di una misura interdittiva (sebbene comminata alla sola area di attività interessata dalla commissione del reato) con la prosecuzione delle sue attività ordinarie?

Con uno sforzo che lascia poco spazio all'immaginazione, si produrrebbe la paralisi, se non addirittura la neutralizzazione della vita stessa dell'opera religiosa.

Nello specifico, supponiamo che venga disposta dal giudice la misura interdittiva consistente nell'esclusione da finanziamenti pubblici nei confronti di una “piccola” istituzione religiosa operante in ambito educativo.

E' altamente probabile che, con l'applicazione della citata sanzione, considerate le dimensioni ridotte dell'ente e la sua

impossibilità di reperire altrove le risorse finanziarie necessarie all'erogazione del servizio scolastico, si arrivi, inevitabilmente, alla chiusura del servizio stesso; nei casi migliori potrebbe, comunque, esserci una seria compromissione dell'esistenza stessa dell'opera educativa.

Continuando nella disamina del disposto normativo, l'art. 15 del D.Lgs. 231/2001 prevede che, ove sussistano i presupposti per l'applicazione di una sanzione interdittiva dalla quale derivi l'interruzione dell'attività dell'ente, il giudice può disporre, in luogo dell'applicazione della sanzione, **la prosecuzione dell'attività dell'ente da parte di un commissario per un periodo corrispondente alla durata della misura irrogabile ove ricorra almeno una delle due seguenti condizioni:**

- l'ente svolge un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità dalla cui interruzione può derivare un grave pregiudizio alla collettività;
- considerate le dimensioni dell'ente e le condizioni economiche del territorio in cui è situato, l'interruzione della sua attività può dare luogo a rilevanti ripercussioni sull'occupazione.

Dunque, con riferimento alla prima delle due condizioni applicata alla realtà delle opere educative o socio-sanitarie-assistenziali, è ragionevole ritenere che il commissariamento dell'ente possa sostituire l'applicazione di una sanzione interdittiva **in tutti quei casi in cui a causa dell'interruzione del servizio prestato, la collettività (gli alunni per gli istituti scolastici, i pazienti per le strutture socio-sanitarie-assistenziali, gli ospiti o fruitori di servizi per le strutture ricettive) non possa più beneficiare dei servizi assicurati.**

Peraltro, la giurisprudenza di merito ha accolto una nozione piuttosto ampia del

concetto di pubblica necessità, la cui interruzione è foriera di un grave pregiudizio, riconoscendo, ad esempio, questi caratteri all'attività di due società private che erogavano un servizio di vigilanza presso installazioni pubbliche¹.

In un'altra occasione, ha assunto come discrimine la riferibilità ad un servizio reso in favore della generalità dei cittadini o di determinate categorie, in genere assunto dallo Stato o da enti pubblici².

Quanto all'accertamento della seconda condizione prevista, la relativa valutazione del giudice, che è volta a verificare le ricadute dell'eventuale applicazione delle sanzioni interdittive sul livello occupazionale, non può prescindere dai parametri individuati dallo stesso disposto normativo (art. 15, D.Lgs. n. 231/2001) **ovvero le dimensioni dell'ente giuridico e le caratteristiche del territorio in cui lo stesso opera.**

Pertanto, il giudice dovrà valutare in concreto "la consistenza" del pregiudizio arrecato al livello occupazionale.

E' indiscutibile che la sospensione, anche temporanea, di un'attività educativa, sanitaria o assistenziale porti concretamente un evidente danno, oltre che per la collettività beneficiaria del servizio (alunni, pazienti, famiglie ecc.), anche per il personale impiegato nelle attività delle opere (personale docente, non docente, direttivo, operatori tecnici ed amministrativi, socio-assistenziali, educatori ecc.).

Queste considerazioni di carattere generale inducono a ritenere che il giudice, investito della decisione circa l'applicazione di una sanzione interdittiva da cui deriva l'interruzione dell'attività dell'ente ecclesiastico, debba propendere per

¹ Trib. Milano, 20 settembre 2004.

² Cass., 24 ottobre 1997.

“soluzioni” che garantiscano la continuazione dell’attività, sebbene affidata ad un commissario giudiziale. Questi, secondo l’art. 15, comma 2, D.Lgs. 231/2001, verrà nominato per l’espletamento di funzioni esecutive, senza poter compiere atti di straordinaria amministrazione, se non espressamente autorizzato dal giudice. Ne consegue la naturale competenza limitata agli atti di ordinaria amministrazione, secondo le direttive fissate dal giudice, seppur in presenza degli organi di amministrazione dell’ente.

La scelta del legislatore delegato di lasciare ampia flessibilità al giudice sia nella determinazione delle competenze del commissario giudiziale sia in riferimento alla categoria di soggetti tra i quali effettuare la nomina³ potrebbe esporre un ente ecclesiastico ad altre inevitabili conseguenze sul piano pratico, trattandosi di una normativa fondamentalmente prevista per enti e società commerciali e che, quindi, non tiene in particolare considerazione la natura del tutto peculiare di soggetti ecclesiastici che operano innanzitutto con finalità pastorali, di religione e di culto, in vari ambiti della società.

Di conseguenza, la nomina di un commissario giudiziale che esegue le direttive fissate dal giudice potrebbe, ad esempio, confliggere con il diritto canonico oppure non collimare perfettamente con il diritto concordatario. Si ricordi in tal senso che “gli istituti di vita consacrata...sono per

un titolo peculiare soggetti alla suprema autorità della Chiesa stessa” (Can. 590 del CJC), con la precisazione che, con i predetti limiti, “gli istituti di diritto pontificio sono soggetti in modo immediato ed esclusivo alla potestà della Sede Apostolica in quanto al regime interno ed alla disciplina” (Can. 593). Non va, inoltre, mai dimenticato quanto stabilisce l’art. 7.3 della legge 25 marzo 1982 n. 121: “...Le attività diverse da quelle di religione o di culto svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, **nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti**, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime”.⁴

C’è un’unica attività, tra quelle demandate al commissario, ad essere prevista espressamente dalla legge: l’adozione e l’efficace attuazione del modello organizzativo.

Proprio l’adozione di quel modello organizzativo che, attraverso la previsione di un sistema organico di azioni di prevenzione e di controllo dei reati ex D.Lgs. 231/2001, avrebbe dissuasivo o perlomeno contenuto il rischio di commissione del reato ed evitato conseguentemente una “gestione commissariata” dell’ente giuridico!

³ In mancanza d’indicazioni legislative, si ritiene che il giudice potrà scegliere i commissari tra quelli di sua fiducia, dotati delle capacità gestionali richieste dai compiti al medesimo rimessi. Si precisa, altresì che la figura del commissario non è assimilabile né a quella dell’ausiliario del giudice, né a quella di un perito o consulente tecnico; così EPIDENDIO, *Le sanzioni*, cit. pag. 359.

⁴ “Ratifica ed esecuzione dell’accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato Lateranense dell’11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.” (G.U. 85 del 10-4-1985 - Suppl. Ordinario).

CORTE DI CASSAZIONE

IV SEZIONE PENALE

Sentenza n. 42503 del 16 ottobre 2013

Ritenuto in fatto

1. Con sentenza del 29/11/2012, emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., il Tribunale di Ancona, sez. dist. di Senigallia, applicava nei confronti di C. P. la pena di € 600 di multa per il delitto di lesioni colpose in danno dell'operaio M. M. (acc. in Ripe il 31/10/2008).

Al C. era stato addebitato che, in qualità di datore di lavoro del M., aveva consentito che il lavoratore operasse presso un trapano privo di dispositivo automatico di blocco, in caso di apertura del coperchio per lavori di regolazione, di tal che il M., nello svolgere tale operazione, riportava l'amputazione di una falange. Con la sentenza il Tribunale applicava, in osservanza delle disposizioni sulla responsabilità degli Enti, ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. 231 del 2001, alla s.r.l. (*omissis*) la sanzione pecuniaria di € 10.000, nonché le misure interdittive di cui all'art. 9, co. 2°, D.Lgs cit, per la durata di mesi due.

2. Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione il difensore del C., nella qualità di legale rappresentante della società, lamentando:

- 2.1. la erronea applicazione della legge per avere il giudice disposto le sanzioni interdittive alla società, ai sensi dell'art. 9, co. 2°, benché ricorressero le circostanze di esclusione di cui all'art. 17, lett. a,b,c;
- 2.2. la eccessività della sanzione irrogata, per il mancato riconoscimento della attenuante di cui all'art. 12, co. 2°, lett. a);
- 2.3. il mancato riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale della pena in favore dell'ente.

Con FAX pervenuto in cancelleria il 19/6/2013, il difensore documentava l'avvenuto risarcimento del danno.

Considerato in diritto

3. Il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

3.1. Va premesso che in sede di udienza, il difensore della s.r.l. (*omissis*), ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. 231 del 2001, ha chiesto l'applicazione alla società della sanzione di € 10.000 e l'applicazione delle "sanzioni interdittive ex art. 9 d.lvo 231/01".

Nonostante ciò la difesa ha lamentato che le sanzioni interdittive non dovevano essere applicate, ricorrendo le cause di esclusione di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 17 (per avere riparato le conseguenze del reato).

Orbene, pur rilevando che la copia della quietanza di risarcimento del danno prodotta in udienza è datata 14/3/2013 ed è quindi successiva alla emanazione della sentenza, va comunque ricordato che il terzo comma dell'art. 25 septies stabilisce che **"In relazione al delitto di cui all'articolo 590, terzo comma, del codice penale, commesso con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, si applica una sanzione pecuniaria in misura non superiore a 250 quote. Nel caso di condanna per il delitto di cui al precedente periodo si applicano le sanzioni interdittive di cui all'articolo 9, comma 2, per una durata non superiore a sei mesi"**.

Da tale disposizione si evince che in caso di commissione del delitto di lesioni aggravate dalla violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro, le sanzioni interdittive devono essere applicate obbligatoriamente.

Consegue che correttamente il difensore-procuratore speciale nella sua proposta ne ha fatto menzione e legittimamente il giudice le ha applicate.

3.2. Quanto alla doglianza relativa alla determinazione della sanzione pecuniaria, va rilevato che essa è stata applicata in conformità alla richiesta difensiva senza che fosse invocata alcuna ulteriore diminuzione della sanzione.

3.3. Quanto, infine, alla doglianza relativa al mancato riconoscimento della sospensione della pena (alla quale non era condizionata la richiesta di patteggiamento), essa è infondata. Invero il beneficio richiesto non può trovare applicazione nel sistema sanzionatorio delineato dalla L. n. 231 del 2001, relativa alla responsabilità degli enti, la quale ha natura amministrativa ed ove, pertanto, non possono trovare applicazione istituti giuridici specificamente previsti per le sanzioni di natura penale (cfr. sul punto anche Cass. 20/3/2012, n. 10822 del 2012).

Segue, per legge, la condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

Reportage...dal centro del tifone

Cari Amici dell'AGIDAE,

vi scrivo per ringraziare di cuore tutta l'Associazione per l'aiuto che ci avete inviato dopo il disastroso mese di novembre quando abbiamo subito una vera e propria catastrofe a causa di un devastante tifone nel Centro-Sud delle Filippine.

Dopo i notevoli danni del terremoto di ottobre, il tifone di novembre ci ha lasciato un orrore di migliaia e migliaia di morti, tantissimi bambini rimasti orfani e centinaia di migliaia di famiglie senza casa e senza risorse per poter vivere.

Il vostro è stato un grande aiuto alle chiese locali e a tantissime famiglie, dove siamo riusciti a far arrivare gli aiuti umanitari, compresa la possibilità di donare ad alcune famiglie una casa piccola ma decente, quanto basta per una piccola famiglia.

Grazie al vostro aiuto, siamo riusciti a far ristrutturare una piccola cappella in una parrocchia nel nord di Cebu, dove il 95 per cento delle case è rimasto completamente distrutto. Inoltre, abbiamo fatto costruire 5 piccole case al costo di 250.000 pesos filippini (equivalenti a circa 5 mila euro) e

stiamo preparando altre 5 casette, sempre grazie al vostro aiuto. Abbiamo compiuto, inoltre, una missione medica nella città di Isabel Leyte con 6 medici, 5 infermieri e con



altri giovani volontari.

Abbiamo dato assistenza medica a quasi mille persone, compresi bambini, giovani ed anziani e dato a tante famiglie

buste di viveri sufficienti per almeno tre giorni.

Altri interventi sono stati fatti in una parrocchia in Tindog Medellin nel nord di Cebu e a Talisay, sempre nel nord, con un altro camion di viveri...; e ancora una giornata a dar da mangiare a 300 bambini nella parrocchia di Talisay dando loro, almeno per un giorno, un motivo per sorridere.

Carissimi amici dell'AGIDAE, il tifone è passato ma il dolore rimane. Solo nel nord di Cebu ora restano decine di migliaia

di famiglie che non hanno più casa.

E' forte il loro desiderio di avere almeno un tetto dove mettersi al riparo dalla



pioggia e dal caldo del sole. Tantissimi sono stati gli aiuti pervenuti dai privati e, tuttavia, non appaiono al momento sufficienti a causa del gran numero dei senza tetto.

Inoltre, il novanta per cento di queste famiglie sono famiglie di pescatori e la maggioranza di queste non hanno più lavoro e attività a causa della distruzione delle loro barchette (di legno) da pescatori.

Per riprendere il largo e ricominciare a pescare e dar mangiare alle proprie famiglie serve.... una barca, il cui costo non supera i 150 euro (!) che, però, non hanno.

Una casa e... una barca"

(Mille euro circa)



per guardare negli occhi il futuro.

Un grazie sincero per la vostra generosità dalle lontane isole delle Filippine

(FMB)



Preghiamo un attimo, in silenzio, per questi nostri fratelli e sorelle e cerchiamo di

far giungere ad essi anche il nostro aiuto concreto.

(Papa Francesco, 11/11/2013)

<i>DONARE È SEMPRE</i>	CONTRIBUISCI ANCHE TU	<i>UN RICEVERE</i>
UN INVITO ✓ <i>a tutti gli istituti associati,</i> ✓ <i>agli amici,</i> ✓ <i>ai collaboratori,</i> ✓ <i>alle donne e agli uomini di buona volontà</i> UN AIUTO CONCRETO alla popolazione filippina		
<u>Il C/C/B AGIDAE dedicato</u> I B A N <u>IT 90 X 03015 0320 00000 3485322</u> Causale: FILIPPINE 2013		

CONSULENZA AGIDAE IN SEDE E FUORI

GIORNI	SEDI	ORARIO	PERSONE DISPONIBILI
Lunedì	AGIDAE – Torino Tel. 327/8138999	15.30 – 18.00	Sr. Albina Bertone
Martedì	AGIDAE – Bari Tel. 06/85457180	16.00 – 18.00	Sr. Mimma Scalera
Mercoledì	AGIDAE – Roma	11.30 – 17.30	P. Francesco Ciccimarra
	AGIDAE – Torino Tel. 327/8138999	09.30 – 12.00	Sr. Albina Bertone
Giovedì	AGIDAE – Milano Tel. 338/9046160	09.00 – 12.00	Sr. Emanuela Brambilla
	AGIDAE – Roma	12.30 – 17.30	P. Francesco Ciccimarra
Venerdì	AGIDAE – Milano Tel. 338/9046160	14.30 – 18.00	Sr. Emanuela Brambilla
	AGIDAE – Torino Tel. 327/8138999	15.30 – 18.00	Sr. Albina Bertone

SEDI	PERSONE DISPONIBILI	TELEFONO	FAX	E-MAIL
Bari	Sr. Mimma Scalera	06/85457180 – 339/6225833	06/85457181	mscalera@agidae.it
Brescia	M. Maria Bar	030/2005569	030/2005569	mbar@agidae.it
Chieti	Sr. Maria Annunciata Vai	0871/65719	0871/63313	mavai@agidae.it
Mestre	Dr. Giampaetro Pettenon	041/5498300	041/5498301	gpettenon@agidae.it
Milano	Sr. Franca Chemel	02/876247	02/8052413	fchemel@agidae.it
	Sr. Emanuela Brambilla	02/58345224	02/58306174	eb Brambilla@agidae.it
Padova	Sr. Daniela Gallo	338/4802854	049/850617	dgallo@agidae.it
Roma	Sr. Donatella Zorlan	333/9656395	06/80662610	dzorlan@agidae.it

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	Lunedì-Martedì-Giovedì	09.00 – 17.30	Martina Bacigalupi
	Mercoledì-Venerdì	09.00 – 14.00	
Legale	Venerdì	14.30 – 17.30	Armando Montemarino

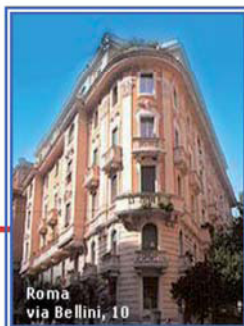
CERTIFICAZIONE DI QUALITÀ

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
MEMBRO DEGLI ACCORDI DI MUTUO
RICONOSCIMENTO EA, IAF E ILAC
SIGNATORY OF EA, IAF AND ILAC MUTUAL
RECOGNITION AGREEMENTS

AGIDAE ASSOCIAZIONE
GESTORI
ISTITUTI
DIPENDENTI
AUTORITÀ
ECCLESIASTICA