

AGIDAE

Campus Estivo Agidae
30^a Edizione

Le Chiavi della Competenza

Assisi 26-31 Luglio 2021

ATTI



ISSN 2784-8485

ANNO XII
LUGLIO/AGOSTO
2021

RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE
E AGGIORNAMENTO

▪ NORMATIVO ▪ CONTRATTUALE ▪ GESTIONALE

PER L'ASSOCIAZIONE GESTORI ISTITUTI
DIPENDENTI DALL'AUTORITÀ ECCLESIASTICA

PER GLI ENTI NON PROFIT

4

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
Isabella Ayme
Nicola Galotta
Francesco Macrì
Armando Montemarano
Emanuele Montemarano
Paolo Saraceno
Maria Annunciata Vai
Nicola Mercurio

*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
info@sergraph.it
www.sergraph.it

AGIDAE

ASSOCIAZIONE GESTORI ISTITUTI DIPENDENTI
DALL' AUTORITÀ ECCLESIASTICA

PRESIDENZA NAZIONALE

P. Francesco Ciccimarra
Presidente

Sr. Teresita Moiraghi
Vice Presidente

Fr. Bernardino Lorenzini
Vice Presidente

Sr. Emanuela Brambilla
Segretaria

Sr. Maria Annunciata Vai
Tesoriere

anno XII - N. 4
Luglio | Agosto 2021

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

AGIDAE

Campus Estivo Agidae
30^a Edizione

Le Chiavi della Competenza



Assisi 26-31 Luglio 2021

ATTI

A cura di
P. Francesco Ciccimarra

5	Prefazione
6	Le attività della Chiesa dopo la pandemia. Sulle orme di Francesco <i>P. Francesco Ciccimarra</i>
11	Saluto di S.E. Mons. Domenico Sorrentino, Vescovo di Assisi
18	Saluto del Sindaco di Assisi, Dott.ssa Patrizia Proietti
20	Il PNRR e le prospettive per le attività della Chiesa <i>Massimo Garavaglia</i> , Ministro per il Turismo
24	Giustizia e verità. Il diritto e la persona. L'esperienza di un Magistrato di frontiera <i>Catello Maresca</i> , Sostituto Procuratore Generale, Napoli
28	Tavola Rotonda: <i>Timori e speranze per un Paese che vuole ripartire</i> <i>P. Francesco Ciccimarra, Massimo Garavaglia, Catello Maresca, Cosimo Ferri</i>
42	La normativa IMU per le attività degli Enti ecclesiastici: scuola, assistenza, accoglienza, tra esenzione e assoggettamento. <i>Fulvio Baldi</i> , Sostituto Procuratore Generale, Suprema Corte di Cassazione
51	Problematiche operative nell'espletamento delle pratiche IMU. L'esperienza del Comune di Roma <i>Claudio Saccotelli</i> , Direttore Dipartimento Risorse Economiche, Comune di Roma
58	La situazione amministrativa degli Enti ai fini IMU <i>Paolo Saraceno</i> , Dottore commercialista, Roma
63	I rapporti di lavoro nel periodo della pandemia: blocco dei licenziamenti e ricorso agli ammortizzatori sociali <i>Rosa Del Prete</i> , Consigliere Corte di Appello, Sez. Lav., Napoli
72	Il trasferimento di azienda e l'esternalizzazione dei servizi della contrattazione Agidae <i>Margherita Dominici</i> , Area giuridica Agidae Opera
78	Gli ammortizzatori sociali e i CCNL Agidae <i>Carla Rizzo</i> , Area Giuridica Agidae Opera
93	Sicurezza e salute sui luoghi di lavoro: la responsabilità dei datori di lavoro. Attualità e prospettive <i>Eugenia Serrao</i> , Consigliere Suprema Corte di Cassazione
103	Sicurezza e prevenzione incendi. Gli adempimenti obbligatori dei datori di lavoro <i>Matteo Gumiero</i> , Area tecnica Agidae Opera

116	Il diritto dei lavoratori alla salute sui posti di lavoro <i>Elio Formosa</i> , Coordinatore Nazionale Formazione e Scuola non Statale - CISL
121	Linee Guida per la gestione dei beni economici e finanziari. Gli interventi della Santa Sede <i>Luigi Puddu, Christian Rainero, Alessandro Migliavacca</i> Docenti del Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Torino
133	Gli enti ecclesiastici e il Modello Organizzativo ex Dlgs 231/2001 <i>Ida Bonifati</i> , Area Giuridica Agidae Opera
156	Trasparenza e privacy negli atti di gestione degli Enti ecclesiastici <i>Andrea Milone</i> , Avvocato, Napoli
172	Enti ecclesiastici ed Enti del Terzo Settore: compatibilità, opportunità, rischi, limiti <i>Armando Montemarano</i> , Avvocato, Consulente Agidae Roma
183	La tutela della persona nelle opere della Chiesa nell'ambito del Terzo Settore <i>Don Massimo Angelelli</i> , Direttore Ufficio Nazionale CEI per la Pastorale della Salute
194	Il sistema della formazione finanziata dei lavoratori dipendenti. L'esperienza del Fonder Attualità e prospettive <i>Nicola Galotta</i> , Direttore Fonder
202	La telematica al servizio della didattica e delle Professioni <i>Daniilo Iervolino</i> , Presidente Università Telematica Pegaso
206	Web Scuola Agidae: l'applicazione pratica della Piattaforma <i>Raffaele Mercurio</i> , Vice Coordinatore del Progetto WebScuola Agidae
212	Contesto e Prospettive della Scuola Paritaria Cattolica <i>Giorgio Capoccia - Andrea Natalini</i> , Direzione Agiqualitas
237	Contesto e prospettive delle strutture sanitarie e socio-sanitarie del mondo cattolico <i>Giorgio Capoccia - Luca Tittarelli</i> , Direzione e Team Auditor Agiqualitas
263	Comunicazioni e marketing degli Enti ecclesiastici. Relazioni istituzionali e promozione <i>Nicola Mercurio</i> , Consulente Agidae, Roma
274	Rassegna Stampa a cura di <i>Gina Sbrigoli</i>

Il Campus estivo Agidae 2021 ha voluto riprendere un'esperienza formativa che si è protratta, seppure in modalità diverse, per trenta lunghi anni. In realtà si è trattato anche di una ripartenza dell'iniziativa dopo lo stop dovuto alla crisi pandemica del 2020. L'incantevole cornice spirituale e materiale di Assisi ha indubbiamente favorito lo svolgimento in presenza del Campus durante il quale sono state affrontate ed approfondite numerose tematiche legate alla gestione delle attività degli Istituti; dalla scuola all'assistenza, dall'accoglienza alla sanità, dalle problematiche del lavoro a quelle fiscali. Il Campus, come da tradizione, si è articolato in sei settori paralleli di studio, con momenti di approfondimento comune in sessione plenaria.

La 30.ma edizione del Campus ha registrato la partecipazione di numerosi Esperti, che con il loro contributo e la loro testimonianza hanno arricchito la conoscenza e la competenza dei partecipanti, consentendo loro di migliorare il proprio bagaglio culturale alla luce degli aggiornamenti tecnici e normativi ricevuti.

Al termine di questo trentennale percorso di formazione continua dei tanti operatori, religiosi e laici con diversi livelli di responsabilità, impegnati nella conduzione delle attività degli Istituti, si è voluto consegnare in questo Volume di Atti la memoria tecnica e scientifica aggiornata sulle tante questioni esaminate e condivise nell'esperienza del Campus. Piuttosto che seguire un criterio meramente cronologico nell'esposizione dei contenuti, i contributi raccolti sono stati raggruppati per aree tematiche al fine di renderne più agevole lo studio e la consultazione.

Un senso di sincera gratitudine va indirizzato a tutti coloro che, con tanto impegno personale, hanno reso possibile la realizzazione del Campus di Assisi 2021 sia sotto il profilo organizzativo sia sotto l'aspetto spirituale, scientifico, tecnico e culturale. Il Campus estivo Agidae, come sempre, resta una grande esperienza di vita, durante il quale a ciascuno è offerta l'opportunità di crescere nella misura in cui si è disposti a dare e a ricevere in un'ottica di comunione e corresponsabilità.

Padre Francesco Ciccimarra

Le attività della Chiesa dopo la pandemia. Sulle orme di Francesco

Eccellenza Reverendissima,

On. Ministro Garavaglia,

Illustri Relatori

Ill.mi Ospiti e Autorità presenti

Carissimi Partecipanti al Campus Agidae 2021

L'Agidae celebra oggi l'inizio della 30.ma Edizione del suo **Campus Estivo di formazione** ad Assisi. Dall'ormai lontano 1990 ci si è dati appuntamento nelle varie regioni d'Italia per affrontare i temi più attuali inerenti la gestione delle attività degli istituti sotto il profilo normativo, contrattuale, fiscale, organizzativo, ma anche didattico, sociosanitario, ecc.. Migliaia le presenze registrate nel tempo, molti i partecipanti storici, qualcuno fin dai tempi di Lavarone 1990, tutti interessati a questo Evento che progressivamente si è affermato come momento indispensabile di approfondimento, di confronto di esperienze, di condivisione di obiettivi, di fraterno relax, prima di ricominciare un altro anno di fatiche. Così per trenta lunghi anni.

Il 2020, anno della pandemia, ha fermato per cause di forza maggiore questa tradizione consolidata in omaggio all'esigenza primaria di evitare assembramenti e diffusione del Covid19. A distanza di un anno, quando ormai tutte le regioni d'Italia si sono colorate di "bianco" la vita delle persone comincia a riconquistarsi una condizione di normalità sociale e lavorativa. In questo contesto e spirito l'Agidae riprende il suo cammino formativo. La brochure inserita illustra ampiamente gli aspetti formativi ed organizzativi del Campus che nella terra di San Francesco intende riscoprire le radici e le ragioni di una <ripartenza> dopo l'esilio pandemico del 2020. Facciamo nostre le parole del Presidente del Consiglio, Mario

Draghi: *“Quest'Italia è viva, forte, e ha tanta voglia di ripartire/.../I mesi della pandemia sono stati un disastro sanitario, economico, ma anche culturale, sociale, educativo. Le diseguaglianze sono aumentate. Ma, grazie ai sacrifici degli italiani e alla forte accelerazione della campagna vaccinale, abbiamo davanti una fase nuova. Una fase di ripresa e fiducia, su cui costruire un Paese più giusto e più moderno”*.

Il Campus si concentrerà su diversi aspetti della vita degli Istituti, alla luce della normativa oggi vigente ma avrà modo anche di fermarsi ad ascoltare *gli echi di due* testimoni eccellenti della fede: il giudice **Rosario Angelo Livatino**, martire assassinato dalla mafia nel 1990 e **Carlo Acutis**, che ha raggiunto gli onori degli altari ad appena 15 anni di età e le cui spoglie riposano nella Basilica della Spogliazione in Assisi. Nei mesi scorsi la Chiesa li ha proclamati entrambi, il 9 maggio 2021, e, precedentemente il 10 ottobre 2020, BEATI; Livatino, **il primo giudice martire della fede**; Carlo Acutis, il **“beato di internet”** per il suo amore per la tecnologia digitale ma soprattutto per l'amore verso l'Eucarestia.

Riflettere sul tema del diritto e della giustizia, in un momento in cui il Governo e il Parlamento cercano una soluzione condivisa sui grandi problemi del sistema-giustizia in Italia, è un'occasione privilegiata per contemplare un personaggio che ha saputo magistralmente coniugare il ruolo del magistrato con quello del credente, come affermato da **Papa Francesco** nel giorno della sua beatificazione: *“Nel suo servizio alla collettività come giudice integerrimo, che non si è lasciato mai corrompere, si è sforzato di giudicare non per condannare ma per redimere/.../Il suo lavoro lo poneva sempre sotto la tutela di Dio, per questo è diventato testimone del Vangelo fino alla morte eroica. Il suo esempio sia per tutti, specialmente per i magistrati, stimolo ad essere leali difensori della legalità e della libertà”*.² Sulla sua *Agenda personale* era sempre riportata la sigla **STD= sub tutela Dei**, quasi a voler imprimere uno stile di vita assolutamente trasparente tra Cielo e Terra, tra la sua difficile quotidianità e la consapevolezza della presenza invisibile e rassicurante di Dio. Il giudice Livatino ha voluto e saputo coniugare al meglio il rigore del codice penale e l'attenzione alla persona e ai suoi diritti. Le cronache ci raccontano di quel giorno 15 agosto, Ferragosto, in cui si è recato personalmente a consegnare ad un imputato recluso il decreto di scarcerazione perché, diceva *“All'interno del carcere c'è una persona che non deve restare neanche un minuto in più. La libertà dell'individuo deve prevalere su ogni cosa”*.

¹ Discorso del 11 giugno 2021 a Spezzano di Fiorano (Modena) in visita agli impianti industriali del Distretto ceramico.

² Parole pronunciate da Papa Francesco dopo la preghiera del *Regina Coeli*, domenica 9 maggio 2021, giorno della beatificazione del giudice Rosario Angelo Livatino.

Il Campus ha voluto intestarsi anche una sorta di marchio identificativo: **“gli angeli della ripartenza”** quasi a sfidare l'incertezza diffusa, il timore nel ricominciare dopo la crisi pandemica. Anche in questa prospettiva ci viene incontro la forza della parola del Papa: *“La fede ci dice che la crisi può essere un passaggio di crescita. Voi sapete che da una crisi mai usciremo uguali. Si esce o migliori o peggiori, mai uguali. Lo Spirito di Cristo risorto anima la speranza per uscirne, che diventa aiuto alle persone perché si rialzino, si rimettano in cammino, tornino a sognare e si impegnino nella vita, nella famiglia, nella Chiesa e nella società. E anzi, ricordate che da una crisi non si può uscire da soli. O usciamo insieme o non si può uscire...”*³.

Il Governo ha da poco avviato il periodo del complesso ma avveniristico PNRR, il Piano Nazionale di Ripartenza e di Resilienza, finanziato con enormi capitali dall'Unione Europea e destinato a rimuovere le carenze strutturali e funzionali del Paese, a creare un tessuto produttivo pubblico e privato in grado di vincere le sfide del futuro che non possono essere limitate soltanto all'aspetto economico. C'è da rinnovare il livello organizzativo e culturale dell'istruzione, statale e non statale, senza discriminazione per nessuno assicurando un trattamento paritario che prescindendo dalle condizioni economico-sociali degli studenti e delle famiglie. Occorre altresì ripensare senza rinvii la condizione del mondo socio-sanitario-assistenziale che nell'immediato futuro subirà la naturale pressione dell'invecchiamento esteso della società italiana bisognosa di servizi e coperture tali da non abbandonare nessuno al proprio destino al tramonto dell'esistenza. E anche in questo settore la prioritaria tutela della persona, di ogni persona, non può essere penalizzata dalle differenti ipotesi gestionali tra pubblico e privato, tra regioni e regioni, tra Stato e territorio.

Negli scenari futuri ipotizzati non appare certamente in secondo piano **il tema del lavoro**, fonte e strumento di una vita dignitosa per ogni persona. Si avrà modo di approfondire tanti aspetti del problema lavoro sia in un'ottica di gestione, sia in una ottica di tipo sindacale, soprattutto alla vigilia di una stagione di rinnovo dei tre CCNL Agidae: scuola, università, socio-sanitario-assistenziale. Concetti come flessibilità, efficienza, remunerazione, bilateralità, sopportabilità dei costi, condivisione di obiettivi, ecc. vanno declinati in un contesto di attualità post-pandemica, senza mai dimenticare che le attività svolte dai nostri gestori esprimono in maniera diretta ed immediata l'azione pastorale ed evangelizzatrice della Chiesa, i cui principi di dottrina sociale restano baluardi autentici ed insuperabili di una missione che travalica il tempo e le strutture. Nei giorni scorsi Papa Francesco, in un videomessaggio alla O.I.L. ha ribadito con forza i principi fondamentali del Magistero della Chiesa **“..Ricerchiamo soluzioni che ci aiutino a costruire un nuovo futuro del lavoro fondato su condizioni lavorative decenti e dignitose, che provenga da una negoziazione collettiva, e che promuova il bene comune, una base che farà del lavoro**

³ Discorso ai giovani del Progetto Policoro della CEI, Sala Clementina, sabato 5 giugno 2021, Città del Vaticano.

una componente essenziale della nostra cura della società e della creazione. In tal senso, il lavoro è veramente ed essenzialmente umano. Di questo si tratta, che sia umano”, e ha aggiunto: *“Si deve garantire la protezione dei lavoratori e dei più vulnerabili mediante il rispetto dei loro diritti fondamentali, incluso il diritto della sindacalizzazione. Ossia, unirsi in un sindacato è un diritto”* (ibidem).

Sono tante altre le tematiche affrontate in questa settimana di studio e di approfondimento. Si tratta di un grande sforzo per comprendere, sviluppare, e realizzare un ***grande sistema di legalità***, che in un coacervo di norme giuridiche complesso è difficile armonizzare sia sotto l'aspetto civilistico, sia nella ricerca di maggiore coordinamento tra norme canoniche, norme concordatarie, norme civilistiche: talvolta ci assale un senso di scoraggiamento nell'individuare soluzioni coerenti e condivise. Si pensi al tema della scuola paritaria, al tema della disabilità, al tema dell'accoglienza e dell'assistenza, della sicurezza sul lavoro, dei Modelli organizzativi, del Terzo Settore. Stiamo assistendo ad una evoluzione epocale dell'attività degli enti e delle opere della chiesa. E' proprio il caso di dire: nulla è più come prima e di conseguenza è imprescindibile un enorme sforzo di aggiornamento e di professionalizzazione gestionale anche in capo ai diretti interessati, religiose e religiosi. Ancora una volta raccolgo le parole di **Papa Francesco** nel *Messaggio agli Economisti religiosi* del 2016: ***“Ripensare l'economia richiede competenze e capacità specifiche, ma è una dinamica che riguarda la vita di tutti e di ciascuno. Non è un compito delegabile a qualcuno, ma investe la responsabilità piena di ogni persona. Anche qui siamo di fronte ad una sfida educativa, che non può lasciare fuori i consacrati. Una sfida che certo in primo luogo tocca gli economisti e coloro che sono coinvolti in prima persona nelle scelte dell'istituto”***.

LA PIATTAFORMA DIDATTICA. L'esperienza della pandemia e del blocco della didattica in presenza ci ha posto dinanzi ad un'altra sfida: come garantire agli studenti l'opportunità di proseguire in modo diverso la propria crescita culturale? e sopperire alla carenza tecnologica e al deficit accertato di esperienza in materia? Nasce così la WEB SCUOLA AGIDAE, una piattaforma erogativa per la didattica a distanza, realizzata grazie alla collaborazione con l'Università telematica UNIPEGASO, da molti anni leader a livello europeo nella didattica a distanza, e al supporto finanziario di UNISALUTE SpA.. E' l'unica piattaforma in Italia pensata anche per gli alunni ipovedenti, audiolesi, e fornita in versione bilingue fin dalla scuola dell'infanzia. Si tratta di un supporto NON SOSTITUTIVO della scuola in presenza, ma che in tutte le situazioni emergenziali: pandemia, malattia, dislocamento territoriale, ecc. consente agli alunni di non rallentare il passo di crescita formativa.

Conclusioni.

Periodi storici come l'attuale, segnati da eventi di portata globale, hanno un effetto immediato sull'individuo, e solo in un secondo momento determinano l'azione più ponderata di gruppi e istituzioni. Il mondo dell'informazione, benché non si assesti mai sulla stessa posizione, sembra assumere solamente due atteggiamenti: talvolta appare scriteriato come una sorta di radio impazzita, talaltra si esprime con un approccio severo e ripetitivo. L'accumulo di rumore insensato porta l'individuo a porgere l'attenzione sul silenzio della propria voce interiore. Non si tratta di calma, ma dell'inizio di un grido. Sono i suoi occhi increduli a parlare, che immediatamente gli restituiscono un'evidenza: *di queste domande un tempo io conoscevo tutte le risposte; oggi le domande sono le stesse, ma le risposte mi sono state tolte.*

Conosciamo le domande e le problematiche degli istituti. Conosciamo le problematiche delle famiglie, degli alunni, del corpo docente, delle strutture ricettive. In questo Campus non vogliamo imporre delle risposte, ma suggerire un atteggiamento. E' una citazione del Salmo 37, pronunciato dal Re Davide, una invocazione tipica dei tempi bui: *“Non adirarti a causa dei malvagi, non avere invidia di coloro che agiscono perversamente. Perché il Signore farà splendere la tua giustizia come la luce, e il tuo diritto come il sole di Mezzogiorno”.*

Abbiamo intitolato il Campus **“Gli Angeli della Ripartenza”**. C'è evidentemente un rimando simbolico, un manifestarsi della trascendenza. Ma non è degli angeli del Signore che parleremo. Parleremo invece delle persone che, proprio come gli angeli del Signore, ***rispondono a una chiamata con un sì che viene dal cuore***, che per quanto venga oppresso dalle nebbie del dubbio e delle preoccupazioni, possiede ***una forza per cui ogni ostacolo non è che un fragile involucro.***

Ed è proprio questo spirito che ha animato per 30 anni la *Settimana di Studio Agidae*: creare e rafforzare le conoscenze per poter rendere agli Istituti un servizio autentico di efficacia pastorale e gestionale, uno strumento in grado di rispondere con maggiore efficacia al proprio carisma fondazionale ma in un contesto di tempi che cambiano, e con i tempi, *et nos mutamur in illis*, cambiamo anche noi.

Grazie.

Saluto di S.E. Mons. Domenico Sorrentino, Vescovo di Assisi

Un abbraccio e un benvenuto al Sig. Ministro del Turismo, Massimo Garavaglia, alla Sindaca della Città di Assisi, Stefania Proietti, a Padre Francesco Ciccimarra e a tutti quanti voi.

E' un grande onore per noi avervi qua e sentire che siete un laboratorio e qualche cosa di questo laboratorio non rimarrà chiuso nel vostro circolo ma in qualche maniera deborderà, sarà anche un seme per noi.

Assisi si arricchisce in questa maniera continuamente, diventa essa stessa una città laboratorio stimolata in 1000 direzioni; porge qualche cosa di grande ma al tempo stesso riceve ogni giorno; e dunque grazie per quello che voi lascerete qui.

Io mi sono dato uno schema perché Padre Francesco Ciccimarra non mi ha voluto segnare dei limiti molto precisi, persino di tempo, ma in questo ha rischiato molto. Adesso, gli ho chiesto di darmeli perché mi potrebbe capitare poi di lasciarmi prendere dalla mano. Il vostro programma è intenso e fin dalle prossime ore ci sono delle cose interessanti. Cosa posso dirvi io per darvi un po' un orizzonte da Vescovo di questa città che ha il privilegio di ereditare una grazia enorme e al tempo stesso di mediarla per i cristiani e non cristiani residenti e anche per i tanti che questa città la visitano e la frequentano; cosa posso dire? Mi è venuto in mente quello che sto per dirvi, che viene anche un po' dalla mia esperienza. Qui, vi siete dati il compito di essere *"Gli Angeli della ripartenza"* perché veniamo tutti, anzi stiamo ancora *"Ahimè!"* dentro una grande crisi che non avremmo mai immaginato ma che ci sta travagliando fino ad oggi; e quando questa crisi è arrivata io mi ritrovavo per conto mio per programmi miei a riflettere proprio sulla crisi, evidentemente non la crisi pandemica, quella arrivata dopo ma quella che è ai miei occhi era la crisi della chiesa dentro la crisi della società. E' nato poi un libro, un libro che non è un lamento, è piuttosto una lettura delle cose in prospettiva tutto sommato positiva perché il titolo poi è diventato *"Crisi come grazia"*, e come sottotitolo *"per una nuova primavera della chiesa"*; quindi pensavo in positivo e pensavo in grande e quando la pandemia è arrivata mi sono chiesto: ma questa positività, questo entusiasmo reggerà ancora o verrà messo in una crisi mortale da quello che stiamo vivendo? No, mi sono detto, regge ancora, al punto che ho

ho fatto poi l'ultimo capitolo proprio sulla Pandemia e mi sono accorto che quello che avevo immaginato in qualche maniera reggeva.

Ma se regge nell'idea, reggerà anche nella pratica? Questo poi dipende da ciascuno di noi e dalla nostra capacità anche di condividere degli ideali e dei valori; e dunque posso darvi questa riflessione su una crisi che può diventare grazia purché noi ne cogliamo davvero gli aspetti fondamentali e cerchiamo poi di mettere a punto dei rimedi, delle soluzioni, degli orientamenti all'interno della nostra vocazione.

Qui, siamo con delle vocazioni precise, abbiamo degli Istituti che da sempre sono impegnati soprattutto in ambito educativo e tante altre cose che sono state evocate e dunque all'interno di questo nostro mondo si tratta di chiederci dove stiamo e dove stiamo andando e dove possiamo e dobbiamo andare.

Questa crisi mi è capitato di configurarla per ragioni quasi didascaliche, di disegnarla con l'immagine di un triangolo della crisi, con tre grandi punti di crisi che in realtà stanno poi in reciproca connessione perché tutto si tiene anche nella crisi. A volte mi pongo il problema da Pastore, parlo a 1000 persone diverse, parlo a bambini, parlo ad adulti, parlo a persone di culture e persone semplici. A partire da questi tre grandi punti di crisi mi è sembrato di cogliere una risposta per quanto umile, come quella che diceva poco fa Padre Francesco, nessuno di noi oggi può ritenere di avere in mano la risposta preconfezionata già fatta, pronta per tutti gli usi, ma delle risposte ce le abbiamo perché non vengono da noi, vengono dall'alto in una città come questa. Dobbiamo guardare in alto per poterle ricevere; ci sono delle risposte; noi le abbiamo ricevute come cultura cristiana, come Chiesa, come ambiente che ha sentito il fremito del Vangelo e lo sente ancora da 2000 anni. Noi sentiamo che delle risposte ci sono, poi queste risposte vanno declinate, vanno concretizzate, vanno applicate; ma queste risposte ci sono.

Partiamo da questi tre punti di crisi per cogliere le possibili risposte, quelle che nel nostro tempo ci è dato di poter quantomeno intuire e poi suggerire ed sperimentare. Il primo punto di crisi a me pare molto evidente, non comincia da stamattina e nemmeno da ieri mattina; parte da lontano, da una trentina d'anni, almeno da quando è cominciato l'era Internet che ha tutto complicato e tutto velocizzato. Ecco, la crisi del pensiero, ma questo è un dato di fatto: ognuno di noi possiede il suo telefonino, ognuno di noi sta in ogni momento a smanettare, ognuno di noi appena arriva, trova nel telefonino una congerie enorme di pensieri, più diversi, più contraddittori, che sono il nostro mondo fatto di tanti pensieri che spesso non riescono a trovare un punto di riferimento, una bussola. un orientamento.

Non è da oggi che viene questo problema. Chi di noi è dentro, e credo che la maggior parte di noi lo sia, dentro la storia e la cultura, sa che questo è qualcosa che fa corpo con la cultura, che dopo il medioevo cristiano nella modernità è diventata una cultura sempre più varia, che ha perso il fondamento unitario e fa sempre più fatica, arranca nel trovare una stella polare. Oggi siamo in quello che i filosofi hanno chiamato *il pensiero debole la società liquida*; e dunque ognuno di noi, di fronte al problema della verità, si ritrova sempre con la domanda di Pilato: che cos'è la verità? Tu mi dici una cosa e io ti dico un'altra; alla fine chi è che ha ragione?

Senza una condivisione almeno di un'ipotesi di verità non regge nulla. Nemmeno uno Stato regge. Una costituzione, ad esempio è appunto un tentativo di mettere insieme dei pensieri per dire almeno che su di essi si è d'accordo. Diversamente nemmeno uno Stato si può realizzare.

Da un certo punto di vista siamo dentro la grande esplosione del pensiero unico. Il pensiero unico ci deve far paura perché siamo fatti per pensare in maniera critica, ma da un altro punto di vista ci deve far paura anche un pensiero che non trovi dei punti di convergenza, perché a quel punto tutto salta, diventa non significativo il mondo della fede. Diventa non significativo il mondo dell'educazione. Cosa significa educare, se una verità non c'è? Se c'è una verità che è da trovare, non la troveremo mai abbastanza e vale la pena di mettersi in gioco, in cammino per cercarla e per trovarla; ma se la verità non c'è non vale nemmeno la pena di mettersi a cercarla e dunque riuscire a trovare il punto di sintesi in questo grande problema, in questo grande interrogativo, tipico della nostra cultura, estremamente velocizzato dal mondo di Internet.

E' una grande sfida. Non possiamo farne a meno; e dobbiamo almeno partire dall'ipotesi che pur nella difficoltà di trovare un punto di convergenza, questo punto di convergenza ci sia. Da credenti questo lo sentiamo in maniera forte e chiara perché sentiamo che in ultima istanza questo punto di convergenza è Dio stesso. Il non credente quantomeno lo chiamerà, se vuole essere minimamente umile e ragionevole, *"Mistero"*. E' dunque un cammino che dobbiamo fare con grande fiducia sapendo che un punto di convergenza fondamentale c'è e lo dobbiamo cercare, dobbiamo definire, lo dobbiamo mettere a confronto; ma su questa base noi possiamo camminare.

Dentro questo grande problema per noi credenti c'è una esplicitazione che non viene da noi, viene dall'alto; è l'esplicitazione che si chiama Vangelo, che, non a caso, è Vangelo inteso proprio nel senso etimologico della parola. Non è una notizia, è *la notizia*.

Siamo nel mondo della notizia e dunque parlare della verità in termini di notizia fa gioco, diventa qualche cosa che ci aiuta quantomeno a dialogare perché il Vangelo non è una verità astratta. Se uno va a leggere e si pone la domanda: chi è il mio prossimo? che è una domanda vitale posta dagli Scribi, dai Farisei a Gesù per mettere un po' in forse il comandamento dell'amore, chi è il mio prossimo? Gesù non ti risponde con una pagina di filosofia. Comincia a fare un raccontino: un uomo scendeva da Gerusalemme a Gerico, incappò nel Ladrone che faceva il mezzo morto, e di lì passò un sacerdote, di lì passò un Levita, i quali fecero finta di nulla. Si voltarono dall'altra parte. Di lì passo l'eretico, il quale vide quel uomo e vedendolo in quella condizione si fermò; il suo cuore si aprì.

Un raccontino che dice: qui c'è un barlume di verità, una umanità che vuole ripartire cercando il suo *"ubi consistam"*, il dove mettere i piedi per non traballare totalmente. E' un'umanità che perlomeno sente di dover partire, ha questo senso profondo di una verità che esiste, che non è soltanto un'astrazione, non è una concettualizzazione, per quanto anche questo ha il suo significato; ha qualche cosa che ti prende la vita, e quindi una maniera di

pensare che non è un pensare astratto, che dice: io penso e poi faccio di quello che ho, di quello che ho tra le mani, persino di quello che sono, del mio corpo, faccio quello che voglio, come se "IO" nell'aspetto spirituale e "IO" nell'aspetto biologico fossimo due realtà. Si tratta di un'antica prospettiva platonica che si è riproposta nel nostro tempo, anche in alcune fasce culturali, e ripresentata oggi in forme nuove.

Diventa anche una problematica di ordine etico, di ordine politico. Cominciamo a ragionare in maniera che ci consenta di sentire il tema della verità, il tema del pensiero, il tema dell'intelligenza, il tema del che cosa è da credere, che cosa è da pensare, in termini che qualcuno, usando una parola un po' grossa, definisce "Olistici". In termini globali bisogna ricercare la verità, farci un pochino sbucciar le mani da questa ricerca sentendo che la troviamo nella misura in cui la verità unisce mente e cuore; è una verità che ti fa guardare la persona che mette i piedi sulla terra della concretezza dei nostri rapporti.

Il Vangelo è tutto questo perché il Vangelo è un Dio che si è sporcato le mani con noi, è un Dio che è venuto a dire: ecco io sto con te, non ti vengo a fare una lezione di filosofia; io vengo a vivere con te. Da questo punto di vista, mi chiedevo in questo mio libro che poi è diventato un intreccio anche con la situazione della Pandemia, cosa può dire oggi una Chiesa, quale è per la Chiesa la via d'uscita? Padre Francesco mi ha detto: "*Gli Istituti per una chiesa in uscita*"? Cosa vuol dire una chiesa che si mette in uscita di fronte al grande tema della verità, il grande tema della pluralità, il grande tema del pensiero debole. Ecco può annunciare il Vangelo della concretezza di un Dio che si è sporcato le mani, che ci ha toccato il cuore e per cui noi siamo dentro questa ricerca senza pretendere di essere quelli che hanno le mani nella verità, perché è la verità che possiede noi e non noi che possediamo la verità.

Partendo da questa luce si riesce a dare delle risposte significative che quantomeno toccano la persona e l'aiutano a trovare motivi di convergenza, quanto meno ipotetici, quantomeno provvisori, ma che portano in una direzione che aiuti l'umanità a fare una sintesi.

L'altro punto del triangolo che mi sembra tanto importante è *l'esperienza quotidiana, la nostra grande crisi delle relazioni*. Detto nel tempo in cui le relazioni sembrano addirittura in qualche maniera fortificate dal fatto che siamo in un network universale, continuamente connessi, pur sapendo bene che la verità dei nostri rapporti, questa connessione informatica virtuale che pure è una cosa buona, è sicuramente oltre che un segno dei tempi, anche un grande passo in avanti nelle possibilità dell'uomo. Ciò si confronta però con la realtà, che è quella di relazioni personali che diventano sempre più labili, a partire da ciò che costituisce il nucleo vitale della società. Noi, almeno da credenti, da cristiani, non dobbiamo dimenticare che il nucleo fondamentale della società ma non è soltanto un discorso di fede, ma innanzitutto un discorso umano è il punto genetico, è la realtà della famiglia.

Mi trovavo questa mattina in alcune parrocchie della diocesi. Spesso mi tocca fare questo discorso anche nella prospettiva di un cammino. Sono venuto nella visita pastorale di dieci anni fa e vedevo che questi banchi erano banchi abbastanza frequentati; oggi li ritrovo

vuoti. Il parroco mi ha spiegato che in questo periodo i morti sono diventati tanti, i bambini sono diventati pochissimi, perché le relazioni di famiglia sono diventate relazioni molto più labili.

L'ideale del matrimonio è diventato un ideale sempre meno condiviso. Se la fatica delle relazioni diventa sempre più grande non si va molto lontano se non si comincia a ricucire, a ritessere la società concreta, quella fatta di carne e di sangue. Se mancano le persone che fanno in qualche maniera funzionare questo strumento che è la famiglia, la società che noi avremo sarà sempre di più una società più invecchiata, una società più deperita, una società che potrebbe candidarsi all'estinzione. Certo, detto in maniera forse estrema, è chiaro che una società che non riesce a trovare la capacità di reagire mettendosi in relazione, ricreando con le relazioni vitali e generative che mettono il popolo anche in grado di riprodursi con quella capacità relazionale che parte della famiglia e diventa poi capacità associativa, la capacità di mettersi insieme, la capacità di lavorare insieme, la capacità di fare sindacato insieme, di fare cultura insieme. Sono tutte realtà che si sviluppano a cerchi concentrici, partendo dalla prospettiva del minimo delle relazioni vitali.

Se questo non si riesce a trovare, magari usciremo dalla crisi pandemica come e con tutti gli strumenti necessari ma se persiste questo annidamento tumorale di una crisi di relazioni vitali che toccano le persone nei loro gangli essenziali non c'è una grande prospettiva anche da questo punto di vista.

Il cristianesimo costituisce una grande risposta, una risposta che oggi si ritrova sempre più dentro la crisi di un pensiero che fa fatica a coglierne il messaggio ma che per noi costituisce quantomeno una testimonianza da dare. Anche Gesù si è trovato una volta in situazioni simili; gli hanno fatto domande anche brucianti da questo punto di vista. "Tu che ne dici se due persone non vogliono più stare insieme nel matrimonio? Mose ha detto: che si separino! Gesù senza ergersi a Giudice di un giudizio duro ma affermando la verità con chiarezza risponde che questo dipese dal fatto che c'era una durezza del cuore, con cui Mosè ha dovuto fare i conti, ma l'ideale non è questo. Il principio, l'archè, quello che Dio ha voluto non è questo e ha riproposto un ideale, non scrivendo una enciclica, ma piuttosto dando delle indicazioni vitali. Ha chiamato delle persone, ha detto loro: chi è la mia famiglia? Eccola, siete voi.

Chiunque voglia essere per la verità, la giustizia, ecco il giudice Livatino, il ragazzo Carlo Acutis, chiunque apre il cuore comincia a stare in un rapporto vitale con l'altro, che è un rapporto bello di relazione generativa, di relazione positiva. Cominciamo a fare famiglia; poi dentro queste relazioni anche la relazione forte, quella coniugale, quella familiare, quella che deve essere comunque ricostituita non in base soltanto a un'idea, ma in base anche a una esperienza vitale anche questa diventa possibile. Il Vangelo ancora una volta comincia ad essere una risposta non di quelle che si danno a tavolino ma una risposta che passa attraverso l'esperienza. Quando ci si trova in un ambiente educativo occorre fare i conti anche con questa capacità di dare risposte che tocchino le persone. Immaginate la bellezza dello stare insieme

ad esempio a scuola e far sentire tale sentimento di unità non soltanto enunciandolo ma vivendolo e poi testimoniandolo. Tutto questo naturalmente rappresenta un grande punto di risposta a una grande domanda che normalmente oggi fa sempre più fatica a trovare risposte.

Infine quello che mi è sembrato di vedere come una grande sfida del nostro tempo l'ho chiamata *la crisi della solidarietà*. Può sembrare una cosa quasi non sostenuta dai fatti perché almeno in alcuni momenti ci capita, ed è un fatto positivo, di fare l'esperienza di un po' di solidarietà quantomeno di fronte alle grandi tragedie. Lo abbiamo sperimentato almeno nella prima fase nella pandemia, quando ci siamo trovati tutti sottoposti a una montagna di fabbisogni essenziali, dinanzi ad un macigno crollatoci addosso. In quel momento la bellezza della gente ha cominciato ad applaudire elogiando i nostri medici- eroi. Quando si vivono momenti veramente tragici il cuore in qualche maniera trova il meglio di sé.

Abbiamo tuttavia la necessità di essere anche concreti, e veritieri fino in fondo: tutto questo tante volte si riduce anche a un fuoco di paglia, e dopo il primo momento in cui la solidarietà l'ha avuta vinta succede che si ritorna all'egoismo personale e/o di gruppo, per cui ci si chiude di nuovo. Ricordo che quando sono arrivato qui, vescovo in Assisi, si era ancora in piena ricostruzione per il terremoto del 1997; andando per le varie realtà della diocesi trovando chiese che aspettavano di essere ricostruite e chiedendo alla gente come andassero le cose, tutti ricordavano di aver avuto un grande momento di solidarietà quando il terremoto è arrivato, che erano diventati tutti una famiglia. Il post terremoto ha cambiato la realtà. Era incredibile perché ognuno ha cominciato a pensare al suo particolare. “Quella che è stata la grande esperienza di una solidarietà feconda che ci ha veramente affratellati è diventata poi un grande problema di rapporti: non ci conosciamo più, siamo diventati gli uni verso gli altri diffidenti, gli uni verso gli altri non soltanto competitivi ma addirittura avversari e ostili”.

Ecco, allora il grande problema di una solidarietà che deve essere *una cultura della solidarietà*. Non basta che sia un sentimento fatuo e provvisorio. Deve essere una maniera di pensare i rapporti, di pensare non soltanto a un livello piccolo, al piccolo cabotaggio del proprio ambiente, della propria parrocchia, della propria scuola. O si tratta di una solidarietà veramente globale o non è tale. Se è vero che siamo una sola umanità, una sola fraternità e siamo una sola pasta umana, con tutti i suoi problemi, dobbiamo imparare a pensare in termini solidali, come Carlo Acutis. Recentemente abbiamo fatto nel santuario, dove questo ragazzo è sepolto, il santuario della spoliazione dove San Francesco, 800 anni fa, facendo una scelta radicale si è spogliato di tutto; e al padre che ha fatto del denaro il suo idolo ha detto: “Caro papà mi dispiace, mi vuoi tanto bene, mi puoi riempire di soldi ma questo proprio non mi interessa; io voglio un mondo diverso, voglio un'economia diversa, voglio un'economia della solidarietà. Abbiamo costituito un *Premio Internazionale di Economia della Fraternità*, per ribadire

che la società non si ricostruisce se non ripartendo dagli ultimi. La solidarietà in definitiva è mettere l'ultimo al primo posto.

Questo è il Vangelo. se noi andiamo alla risposta del Vangelo troviamo un Dio, che è il primo per essenza perché è l'eterno, è l'immenso, è il creatore che si è fatto ultimo degli ultimi. Oggi, noi abbiamo ancora a che fare con questo grande tema da dove ripartire per costruire una società? Si riparte da una economia che agli ultimi pensa appunto come ultimi; una volta la chiamavano *la mano invisibile* di Smith's-iana memoria; adesso la pronunciano i termini inglesi "*trickle down*", gocciolamento. Si fa tutto quello che bisogna fare perché l'economia in qualche maniera fiorisca; poi qualche goccia finirà anche su qualche povero del mondo. Noi usiamo i nostri telefonini dimenticando che ogni volta che teniamo questo telefonino tra le mani, qui ci sono gocce di sangue, di sudore di bambini che stanno lavorando nelle miniere del Congo. Questo ce lo scordiamo e non riusciamo più a pensare in termini veramente globali. La solidarietà diventa una grande sfida che ci mette in questione, ci fa pensare con occhi nuovi oppure non è nemmeno solidarietà, è un fuoco di paglia che in qualche modo ogni tanto rive. E' bene che riviva almeno come fuoco di paglia, però un futuro non si costruisce con fuochi di paglia.

C'è bisogno di un fuoco che sia il fuoco, diremmo noi, cristianamente, dello Spirito Santo, il fuoco della Pentecoste, quello che 800 anni fa si accese qui ad Assisi in quel capitolo di cui parlava la Sindaca di Assisi, quando Francesco mise qui tutti i suoi frati venendo da tutta l'Europa e comincio a riplasmarli per la missione. Ripartiamo dal Vangelo, ripartiamo dalla fraternità, rimettiamoci in gioco nelle vie del mondo. Erano solo otto i frati, Padre Francesco Ciccimarra se lo ricorderà bene, e già li mandò in missione; due di qua e due di là, non c'è stanzialità. I Conventi Francesco li avrebbe tutti quanti smantellati. Quando tornò dall'Oriente venne qui alla Porziuncola si mise a togliere i mattoni perché temeva che la Chiesa e i suoi frati diventasse stanziale invece di *essere strada* come Gesù Cristo. E' quella maniera con cui il Vangelo pensa le cose, ossia un cammino che viene da lontano, e che per noi i credenti viene addirittura dal Cuore della Trinità ma che diventa però storia, diventa un grande fermento, un grande ideale, una grande passione e un grande futuro.

Io sono sicuro che nei vostri giorni di lavoro direte tantissime cose belle ma forse queste cose che vi ho detto, come un orizzonte aperto, potrebbero essere quantomeno ispiranti e farvi sentire che pensare, ragionare, discutere e programmare su questa terra che porta questo fuoco e questo segno, non è una cosa da poco, non è una cosa indifferente; può essere quel valore aggiunto che da ai vostri pensieri anche qualcosa di molto bello, di molto ispirante, che oltre ad aprirvi la mente, i programmi, forse vi apre anche il cuore e vi fa stare anche meglio come persone e come comunità. Ed è quello che vi auguro per il buon prosieguo di questi lavori.

Saluto del Sindaco di Assisi, Dott.ssa Patrizia Proietti

Buon pomeriggio e davvero benvenuti, benvenuto Signor Ministro; anche da poco è stato qui a testimoniare la vicinanza di una città non nostra, ma del mondo come Assisi.

Benvenuto al nostro Vescovo, ma con lui è un benvenuto ricorrente, giorno per giorno, anche se ora il suo lavoro è raddoppiato perché *in persona episcopi* sono state unite due Diocesi, Assisi e Foligno; e siamo molto lieti perché il nostro Vescovo è una costante, una sicurezza, una guida.

Benvenuto a tutti voi, a partire dal caro Presidente, che è riuscito ad organizzare *in presenza* questo Corso di ripartenza. Stavo dicendo proprio prima con lui che è venuto nel cuore non solo della nostra città francescana vicino alla Porziuncola dove possiamo dire che esattamente 800 anni fa c'è stata un'altra forma di accoglienza, quando arrivarono dai 3000 ai 5000 frati. Caro Ministro, furono accolti proprio qui, forse dove siamo noi fisicamente ora, in delle capanne, in delle situazioni di sobrietà, tanto che è stato chiamato *il Capitolo delle Stuoie* dai 3000 ai 5000 frati eruditi di ogni parte conosciuta dell'Europa.

Questo a noi assisani ci impressiona sempre. E' una chiave di lettura di quella accoglienza che ad Assisi proprio per quello che voi state approfondendo e studiando, quello che siete da sessant'anni, la chiave di lettura dell'accoglienza che ad Assisi non è tanto definibile come "turismo". Noi qui ci sentiamo tutti, dal Sindaco agli operatori del settore, ai tanti religiosi che operano nel settore, *un sistema di accoglienza*.

Ci sembra poco chiamare "turista" chi arriva, perché chi arriva ad Assisi arriva per una motivazione, certo della bellezza, dell'arte, della visita ma spesso e volentieri accompagnata da una forte motivazione interiore, una motivazione che riporta qui costantemente non so quante famiglie, persone che incontrandole raccontano che vengono qui da vent'anni, tutti gli anni, superando anche gli ostacoli, anche in tempo di Pandemia. Sono tornate tante persone; spesso queste persone, in questi casi *cittadini temporanei* come possiamo chiamarli, amici di Assisi; comunque cittadini in un certo senso, che spesso hanno il desiderio di sentirsi accolti in quell'accoglienza che voi qui oggi state riproponendo alla luce di una crisi che dobbiamo avere la forza di leggere in maniera profetica.

Non possiamo perdere la speranza in questo contesto in cui anche i comuni valori ci rendono ulteriormente forti, ci legano; non possiamo perdere la speranza, forse dobbiamo imparare una lezione, che è quella di prenderci cura degli altri; lo dico anche in questo ruolo di Sindaca che mi onoro di avere. Rappresento una comunità di 28.000 persone, una città grande 200 km², ma una *città-messaggio*. Ricordava prima il nostro Vescovo che Papa Francesco è venuto qui tre volte in cinque anni, addirittura firmando un'enciclica che porta quel nome "*Assisi Impresso*".

Credetemi, fa tremare le vene ai polsi pensarsi Sindaco di una città così. Se c'è la fede che aiuta, oltre l'impegno costante, uno prende in mano le situazioni e cerca di andare avanti anche in questo periodo, cercando di scoprire quale è la ricetta, la cura, la soluzione a una crisi, tentando quasi di interrogare la realtà dalla quale non ci si vuole scondere. Il signor Ministro è stato qua, ha ascoltato le nostre parole preoccupate, come voi vedete, perché molti di voi sono venuti qua per diversi anni, ricordava il Presidente. Non è l'Assisi che conoscete, non abbiamo i flussi che conoscete; però da questa crisi pandemica abbiamo imparato che prenderci cura del nostro *concittadino*, ossia di chi arriva qui in cerca di una motivazione spirituale, di chi arriva qui e si avvicina alla bellezza, significa offrirgli un valore aggiunto. Prenderci cura di chi viene ad Assisi è qualcosa che caratterizza e dà senso compiuto a questa straordinaria esperienza di accoglienza.

Concludo questo mio saluto, che faccio anche nome del Vicesindaco che è con me, proprio dandovi il nostro abbraccio come amministrazione comunale, non soltanto il saluto al Signor Ministro ma un abbraccio a voi tutti da parte dell'amministrazione. Farò poi omaggio al nostro Ministro di un testo che abbiamo scritto; non lo ha scritto l'amministrazione comunale; lo hanno scritto dei giovani eruditi assisani. Si chiama "*Assisi oltre le mura*". Il nostro Vescovo ce l'ha già, poi lo avrà il Presidente; vuole essere un testo che rappresenta Assisi, una città che va anche oltre quello che voi tutti vedete e conoscete, perché Assisi è preziosa, è un territorio grande da visitare nelle sue frazioni, sono 20, nei suoi luoghi particolari, alcuni tra i più periferici che potremmo definire quasi *di frontiera* rispetto al territorio di Assisi citato nelle fonti francescane; piccole frazioni citate nelle fonti come luoghi visitati da Francesco. Anche quelli sono ricchezza.

Per noi dire "*Assisi oltre le mura*" ha un senso, quello appunto di abbracciare e accogliere *andando oltre* le mura e oltre ogni muro, fisico o non fisico, andando nella direzione che ci indica Papa Francesco con questa lucidità e chiarezza di essere *fratelli tutti* in un mondo accogliente nel rispetto dell'ambiente e soprattutto della vita.

Vi auguro un buon lavoro. Davvero sentitevi abbracciati, accolti perché da questa ripartenza di cui siete "angeli", annunciatori, ci sarà qualcosa di più che arriverà sicuramente. Affrontiamo questa ripartenza con coraggio e anche con entusiasmo, non perdiamo la speranza. Grazie per essere qui, grazie per aver organizzato questo momento importantissimo anche per noi Grazie.

Il PNRR e le prospettive per le attività della Chiesa

Dopo le parole di Sua Eccellenza Monsignor Sorrentino torniamo un po' con i piedi per terra cercando però di non rimanerci troppo. Partiamo da un dato. Per il turismo noi, a gennaio di ogni anno, siamo il paese più desiderato del mondo; tutti vorrebbero venire in Italia. Poi arriviamo a consuntivo a Natale e ci rendiamo conto che non è così. A fine anno ci classifichiamo al quinto/sesto posto nel mondo.

Ci siamo domandati come mai succede questo, e la risposta è che oggi non basta più avere indiscutibilmente i migliori “fondamentali” del mondo come la natura, il cibo, la storia, l'arte, la cultura. Questo già accadeva prima della Pandemia. Oggi non basta più dire che l'Italia è il Paese più bello del mondo; dobbiamo fare uno sforzo aggiuntivo.

Ragioniamo come se la Pandemia sia stata solo una brutta parentesi e approfittiamo di questo per organizzarci meglio e ripartire più forti. Non è gratificante sentir parlare di resilienza, che è un concetto negativo in tutte le sue forme. La resilienza di un materiale è quando esso si posto sotto stress e torna come prima. A noi, non basta tornare come prima, noi dobbiamo scattare come una molla, più di prima. Bisogna far fruttare meglio i nostri fondamentali, le nostre migliori qualità.

Vengo ad alcune suggestioni degli interventi che mi hanno preceduto, come quello della gentilissima Sindaca Stefania Proietti di Assisi, che parlava di accoglienza, parola chiave. Assisi è il Sito dell'accoglienza per definizione. L'accoglienza è uno dei temi-chiavi del nuovo turismo, che prevede due cose per vincere la sfida e per essere i primi e non più il quinto o il sesto Paese del turismo nel mondo, nonostante siamo il primo Paese nei *fondamentali*.

Questo è uno dei punti chiave perché è connesso al concetto di sostenibilità, un termine abbastanza abusato. Oggi, si pensa solo alla sostenibilità ecologica che è un dato scontato, però noi dobbiamo ragionare in termini di sostenibilità eointegrale, come si usa dire. L'eointegrale è una sostenibilità che va ben oltre la sostenibilità ecologica.

La sostenibilità, l'accoglienza è innescare quelle relazioni di cui parlava Sua Eccellenza prima. Oggi, il nuovo turista non si accontenta più del *selfie* e del *souvenir*, ha bisogno di portare a casa qualcosa dal Sito che va a visitare, di portare a casa la storia, una relazione, un'esperienza, di entrare nella comunità che va a visitare con rispetto.

Qui in Umbria abbiamo un esempio fantastico: sono questi “*cammini*” che partono proprio da Assisi e che stanno avendo sempre più successo. Adesso, ho l'invito del Sindaco di Assisi, e quindi mi tocca tornare ad agosto e fare almeno un paio di tappe. Lo farò ben volentieri, così mi purifico delle tossine di un anno faticoso.

Vivere il Sito per qualcosa in più della foto, del selfie, del souvenir: questa è accoglienza, questa è relazione e questo è sostenibilità eointegrale. Queste iniziative vanno organizzate e serve qualità in tutta l'offerta turistica, perché non basta più dire: noi siamo i più bravi e i più belli del mondo. C'è chi è più organizzato di noi e con minori requisiti, con meno bellezze dell'Italia, ma riesce a guadagnare più quote di mercato.

Come esempio prendo un dato: dal 2004-2014 noi non diamo cresciuti come gli altri Paesi e abbiamo perso la bellezza di 25 milioni di stranieri. Gli altri Paesi sono cresciuti di più dell'Italia alla quale è mancata più organizzazione e più qualità. Non mi riferisco alla qualità delle strutture di lusso-cinque stelle *superior*, ma ad una qualità per tutti i livelli di offerta compresa quella del turismo religioso, del campeggio.

Non si parla più dei campeggi, bensì di *glamping*, di campeggi *glamour* con quel qualcosa in più. Qualità per tutti i livelli e le fasi dell'offerta. Non basta più un normale albergo, un normale hotel; oggi il turista vuole sempre fare qualcosa di più, vuole quella cultura dell'ospitalità, della ricezione e dell'enogastronomia che noi in Italia abbiamo in un modo insolito “all'italiana”, un po' naif.

Questa cultura dell'ospitalità ce l'abbiamo geneticamente ma non basta più. Serve professionalità e qui si deve intervenire perché è essenziale e importantissimo il ruolo della Scuola, della formazione professionale. Qui, al Campus AGIDAE mi sento un po' a casa

perché, come Padre Franco Ciccimarra sa, il mio primo lavoro è stato quello di insegnare matematica in una scuola cattolica gestita dalle Canossiane in un centro di formazione mentre andavo all'Università.

E' fondamentale il ruolo della scuola. Faccio due esempi. Noi abbiamo la necessità di guadagnare quote di mercato anche con lavori nuovi. Uno dei primi e più importanti interventi del PRNN, del Recovery Fund di questo grande piano di rinnovamento del nostro Paese, sarà la creazione di un HUB digitale nazionale nuovo. Per capirci, chiamiamolo Portale, che si deve poi necessariamente collegare con tutto quello che esiste già a livello territoriale e a livello anche privato.

Serve tanta professionalità perché servono tanti contenuti per organizzare quei *pensieri deboli* di cui si parlava prima, perché altrimenti si rischia di avere tutto quando in realtà non c'è niente. Abbiamo la necessità di organizzare questo sistema anche senza inventare nulla di nuovo. Basta guardare i Paesi migliori: il Giappone, la Svizzera, la Spagna sono più organizzati di noi da questo punto di vista. Proviamo anche solo a copiare semplicemente e, se riusciamo anche a fare meglio, siamo più contenti.

Serve un'enorme quantità di giovani, di ragazzi e ragazze, che alimentino di contenuto questo sistema. Non è scontato fare nuovi contenuti, non è banale, non è il dépliant del museo o della fiera che si faceva una volta. Serve tantissima professionalità, tantissima capacità e curiosità, qualità che hanno proprio i giovani nel creare delle offerte e dei servizi nuovi. Faccio un esempio. Ieri ero nell'entroterra ligure in un paesino, uno dei borghi più belli d'Italia e, dei giovani si sono inventati un nuovo lavoro con il quale hanno attirato stranieri da mezza Europa. Hanno aperto un B&B e noleggiavano motociclette per fare un giro su tutte le strade che sono bellissime da percorrere in moto. Ecco, serve inventiva e capacità.

Questi lavori qualcuno se li inventa; ma se riuscissimo a formare giovani in grado di creare questi contenuti è un bene per tutti. Tanta professionalità, tanto coraggio, tanto lavoro: questa è la sfida che ci aspetta. Il Ministero è al vostro fianco per supportare questa fase complicata. Tutti voi siete invitati ad essere al fianco dell'industria del turismo, che ha la possibilità di avere un enorme sviluppo proprio per quello che si è detto prima.

Il Turismo vale il 13/14% del PIL in Italia. Con tutti i valori che abbiamo in Italia è evidente che abbiamo la possibilità di arrivare al 20%. Si possono creare tantissimi posti di

lavoro, offrire tante opportunità che oltre a valorizzare un tema culturale, sono in grado di regalare anche tante soddisfazioni.

Questa parte è tutta casa vostra: far capire alle famiglie che non esiste solo il mestiere dell'avvocato e del commercialista; ci sono mestieri che danno tantissime soddisfazioni più di una laurea. A volte i ragazzi si laureano per poi finire in un call center. Dobbiamo davvero avere la possibilità di far ripartire il nostro Paese con la qualità della formazione, con la professionalità della formazione, con la qualità e la professionalità della ricezione dell'ospitalità.

Bisogna creare la cultura dell'ospitalità perché non basta più dire: siamo i più bravi; dobbiamo anche esserlo per davvero. Grazie

Giustizia e verità. Il diritto e la persona. L'esperienza di un Magistrato di frontiera

Complimenti all'AGIDAE per la organizzazione e per la splendida cornice. Grazie per l'intervento di Sua Eccellenza Sorrentino, del Ministro Massimo Garavaglia, della Sindaca Stefania Proietti. Gli interventi hanno tracciato un ampio raggio e anche con grande libertà di espressione una serie di temi. Io sono un po' più vincolato. Padre Franco mi ha dato una cornice più ristretta, giustamente legata alla mia esperienza professionale. Saluto i colleghi, anche in sala.

Sono qui a ricordare non solo un grande giudice ma dal 9 maggio del 2021 anche un Martire e Beato nella Chiesa, Rosario Angelo Livatino, che nacque nel 1952 a Canicattì e morì nel 1990 per mano della famiglia Sdidda, un'organizzazione mafiosa di cui si sente poco parlare, ma altrettanto pericolosa rispetto alla mafia, ucciso per aver fatto il proprio dovere, per aver interpretato nel modo migliore possibile il servizio della giustizia, che è affidato nel nostro Paese ai magistrati. Un modello di uomo e di magistrato a cui la Chiesa ha recentemente riconosciuto il titolo di Beato.

Io vorrei partire dalla sollecitazione della giornata e della settimana di studi e di approfondimenti perché *"gli Angeli della ripartenza"* rappresentano già una modalità di proiezione del ruolo delle donne e degli uomini di questo Paese pesantemente colpito dalla pandemia. Noi dobbiamo ripartire, e dobbiamo ripartire su basi solide con la consapevolezza di essere un grande Paese e di avere grandi opportunità, nel turismo così come nelle quotidiane attività di impegno, a partire dal ruolo fondamentale di indirizzo e di educazione delle scuole cattoliche. E' la sfida educativa che voi riassume nel titolo *"Le chiavi della competenza"*.

E' una sfida fondamentale perché il nostro Paese possa iniziare a riprendersi nella convinzione di essere un grande Paese ma di dover elaborare o rielaborare le condizioni della ripartenza. La competenza, "Si", e la professionalità, ma su basi valoriali solide che ci accompagnino fin da subito, anche nell'utilizzo di questo strumento, come il telefono cellulare, che potrebbe rivelarsi un grande strumento di crescita e di sviluppo.

In passato, lo possiamo dire, per fare una ricerca bisognava rinchiudersi nelle biblioteche, bisognava andare ad elaborare e a trovare le fonti affidabili della conoscenza. Oggi è cambiato tutto. Si tratta certamente di un processo di semplificazione e di accelerazione nella trasmissione delle notizie, ma non si possono nascondere anche i grandi pericoli perché queste fonti della conoscenza sono molto più insidiose, talvolta addirittura ingannevoli. Non fidiamoci sempre di quello che c'è scritto o che esce da questo strumento, il telefono cellulare, che può essere fonte e strumento di grandi inganni perché purtroppo vengono inserite in maniera talvolta subdola informazioni che tendono proprio a deviare o condizionare addirittura un'impostazione di vita.

Dobbiamo essere consapevoli di attraversare un momento particolarmente complesso ed insidioso, e di avere la necessità di disporre di modelli altrettanto efficaci, modelli ed esempi che devono accompagnare la nostra sfida educativa, così come accadeva con figure di grande spessore come Rosario Livatino.

Io faccio parte di quella generazione di magistrati che è cresciuta e forse ha maturato ancor prima la convinzione del proprio ruolo e della propria funzione, anche nella società, sull'esempio di Livatino, di Falcone, di Borsellino e dei tanti altri uomini dello Stato che hanno scelto di sacrificare la propria vita al servizio dei cittadini. Quelli che hanno interpretato ed interpretano ancora oggi la giustizia nel vero unico significato possibile e cioè come servizio.

La giustizia non è un potere e non deve essere interpretato come potere bensì come servizio alla collettività. Quando è vissuta come servizio si scoprono anche modalità inedite che fanno parte poi del modello di magistrato che ci piace perché il magistrato non si fa soltanto nelle aule di giustizia. Il ruolo e la funzione del giudice non si esaurisce solo condannando o assolvendo un imputato ma anzi acquisendo la consapevolezza di questo ruolo e della fortuna di interpretarlo quotidianamente: dietro un imputato c'è un uomo con la dignità che deve essere assicurata ad un uomo.

Oggi si discute molto, lo sentiamo praticamente ogni giorno su telegiornali, e lo leggiamo sui quotidiani, sui tempi della giustizia, sulla riforma della giustizia, sulla prescrizione. Ne stiamo discutendo tutti i giorni, ma che cosa significa una norma, una proposta di riforma? Dietro quelle parole, dietro quegli articoli ci sono le vite di uomini e di donne che si imbattono quotidianamente nella giustizia, sia nella giustizia penale, fortunatamente non tutti come imputati ma talvolta come persone offese, sia nella giustizia civile. A chi non capita, non è capitato, di dover ricorrere al giudice, e prima ancora all'avvocato, per vedersi riconosciuto un diritto?

Il titolo della mia relazione è *"Giustizia e Verità, il diritto e la persona"* un titolo che sintetizza davvero il senso della giustizia. La giustizia come servizio per la tutela dei diritti e per la tutela, consentitemi, talvolta della dignità delle persone, perché attraverso l'accertamento giudiziario si riconosce anche la tutela delle libertà e di quello che ciascuno di noi ha il diritto di ottenere o di non ottenere, e alla libertà di richiedere.

Interpretato in questo modo il rispetto delle regole, si rafforza anche l'anelito di giustizia che attraverso il rispetto delle norme possa condurre a veri e propri percorsi di legalità.

Da tanti anni è valsa la prassi di festeggiare un giorno all'anno *la giornata della legalità* nelle scuole, per le strade, anche con manifestazioni significative; ma come spesso accade quando tali eventi si celebrano in *una giornata*, negli altri giorni ci si dimentica che si debba proseguire in maniera decisa e convinta quella strada angusta che è la legalità. La legalità non solo e non tanto come astratto rispetto di regole, perché dietro le norme c'è un mondo, c'è un mondo fatto di dignità, un mondo fatto di libertà, c'è un mondo fatto di serenità.

Io vengo da Napoli, da una realtà abbastanza complicata e complessa. Ho combattuto per parecchi anni un fenomeno criminale, noto come *il clan dei Casalesi*, particolarmente pericoloso, che ha travalicato anche i confini della Campania per espandersi al centro e al nord del nostro Paese con forme anche particolarmente insidiose ed aggressive. Ho sentito quotidianamente sulla mia pelle l'effetto di questo modo di interpretare la giustizia non tanto e non solo per quello che diceva Padre Franco, ma anche per la necessità di dover essere accompagnato da quelli che ormai sono diventati miei amici (la scorta). Vivo più tempo con loro che con la mia famiglia, ormai.

In certi territori l'efficacia dell'intervento della magistratura segna il confine tra la libertà e la schiavitù; e non esagero. E' il caso, ad esempio, di un commerciante che è costretto a pagare il pizzo, a ricorrere all'odioso fenomeno dell'usura, del prestito ad usura, che lo rende schiavo. Fenomeni che nei nostri territori, così come quelli che combatteva il giudice Livatino, sono particolarmente diffusi e controllati dalla criminalità organizzata e vengono spezzati solo se c'è un intervento efficace, serio, costante da parte della magistratura, dell'Autorità giudiziaria, la quale però non si deve fermare al mero accertamento del reato ma deve cercare di andare oltre.

Da qualche anno, da quando ebbi il compito di seguire un processo a carico di un diciottenne di una cittadina del casertano, Mondragone, accusato di omicidio e condannato all'ergastolo a diciott'anni, ho avuto la certificazione che il ruolo di magistrato si fosse ridotto alla mera funzione giudiziaria, fosse addirittura quello della certificazione notarile del fallimento dello Stato.

Quel ragazzo rappresentava l'emblema di una società cosiddetta civile che non ha funzionato, e che non funziona. Sono mancati tutti quegli organismi intermedi che invece noi, senza altra specifica classificazione, dobbiamo impegnarci a porre. Quei ragazzi che nelle nostre terre spesso sono tentati e invogliati più agevolmente a rivolgersi al crimine organizzato piuttosto che restare nel percorso educativo. Nella città di Napoli c'è una dispersione scolastica enorme; un ragazzo su tre abbandona il percorso di studi e intraprende quasi inevitabilmente quello della criminalità.

Questa funzione di certificazione notarile a me non piace. Per me, come per tanti altri colleghi, è risultata subito stretta. Allora siamo usciti dalle aule, siamo usciti dagli uffici

giudiziari seguendo un po' l'esempio di Livatino, ma anche di Falcone e di Borsellino, che hanno sempre sostenuto che la criminalità si combatte nelle scuole, si combatte per strada, si combatte con l'esempio e con la testimonianza.

Che cos'è la testimonianza se non la prova tangibile della fede di quella dimostrazione che tu dai di poter affrontare e risolvere concretamente i problemi. Allora abbiamo cercato di portarla nelle scuole dei quartieri difficili, nelle scuole dove, quando ti vedono entrare, lo dico in vernacolo, poi magari lo traduco nella mia lingua madre "il napoletano", i ragazzi ti guardano un po' storto e ti dicono: "*Ma chistu che patrun an*", cioè: ma questo che vuole? che è venuto a fare, non lo sa?. Una domanda che mi fanno quasi sempre questi ragazzi nelle scuole: Dottore è tutto bello quello che ci dice, ma che ci fate qua? ma qua fuori lo Stato dov'è?

Assicuro che in certe zone davvero è complicato intravedere e imbattersi in una parvenza di Stato istituzione, che deve curarsi delle persone, che deve accompagnare i ragazzi nei percorsi educativi. Allora noi, - voi che lo fate quotidianamente anche in luoghi difficili- dobbiamo credere in questa funzione perché è l'unica speranza, perché in certe realtà rappresenta l'unica speranza che questi ragazzi hanno di non fare la fine del diciottenne che io ho dovuto con grande sofferenza contribuire a far condannare all'ergastolo, ma che pure poteva essere salvato.

Nella metà degli Anni '80 il giudice Rosario Livatino, nei suoi interventi più celebri, "*Il ruolo del giudice nella società che cambia*", "*Fede e Diritto*", affermava convintamente: "***quando moriremo non ci chiederanno quanto siamo stati credenti ma quanto siamo stati credibili***". Per lui, fortissimo credente, questo messaggio divenne uno stile di vita che lo accompagnò fino alla fine.

Già nel 1980, quaranta anni orsono, lui parlava di *società che cambia*. Che direbbe oggi dopo tanti anni? Nella metà degli anni 80 usciva anche lui dal Tribunale per incontrare le persone, per portare la sua testimonianza. E forse tutto questo si è trasformato, anche per lui, in una condanna.

La credibilità è un concetto che spesso noi smarriamo; non sempre pensiamo quale sia l'effetto del nostro comportamento. Io sono padre di quattro figli e quindi mi interrogo spesso sull'efficacia comunicativa di quello che faccio piuttosto di quello che dico, della credibilità che le azioni hanno nei confronti dei figli, dell'indirizzo educativo che si cerca di dare loro. Questa credibilità è fatta di testimonianza, è fatta di impegno civico e sociale.

Il fatto di credere fortemente nel nostro ruolo di *magistrati* è un valore e deve essere un valore fondamentale, che ci proviene dal messaggio e dalla figura del beato Rosario Angelo Livatino, una figura che dobbiamo portare per sempre nel nostro cuore e nelle nostre azioni. Grazie

Tavola Rotonda: Timori e speranze per un Paese che vuole ripartire

Paolo Petrecca :

Grazie dell'ospitalità. Tutti gli interventi che ho sentito poco fa sono stati davvero molto interessanti e li ho apprezzati moltissimo. Per me è un piacere stare qui per questa 30ª edizione del Campus Estivo Agidae. So che l'altro anno, naturalmente per motivi legati alla pandemia, avete dovuto fare un piccolo pit stop, però la ripresa è anche questo. Il tema mi pare che sia proprio quello della ripresa, e allora io come faccio sempre, cerco di fare delle domande anche in base a quello che è stato detto e cerco di esprimere delle suggestioni.

Vorrei partire proprio da alcuni termini con cui siamo stati costretti a convivere in tutto questo lungo periodo. Sentivo prima il Ministro che parlava del PRRN. C'è tanta gente che ha sentito questa sigla e chiaramente poi lui lo diceva anche in termini di resilienza. Questa resilienza di cui si parla e di cui non se ne può più. Questo è uno dei termini, però noi abbiamo imparato a convivere con il Green Pass nelle ultime ore, naturalmente anche legato alla scuola; si è parlato forse del termine più usato in questo periodo, quello dei tamponi, si è parlato tanto anche di ristori.

Tutti noi ci siamo passati in qualche modo; allora le domande vengono abbastanza spontanee e io partirei dal tema della scuola. Padre Franco partirei da lei e vorrei capire di più anche questa ripartenza. In questi giorni si parla del tema della giustizia; è la settimana della giustizia, parleremo di turismo, parleremo di quello che bisogna fare per ripartire con la scuola. Sentivo prima l'intervento legato al tema della formazione ma è l'organizzazione della scuola che ci interpella maggiormente perché quando a settembre ci troveremo con i ragazzi che devono rientrare dopo la DAD e dopo che i genitori e anche magari i ragazzi si sono vaccinati, ci sarà magari l'ennesima variante. Ecco, come possiamo rispondere a questo tipo di esigenza?

Padre F. Ciccimarra - Distingueri innanzitutto il mondo della scuola statale, che ha tanti problemi legati anche alle sue dimensioni, tipologie, collocazione, ecc., e il mondo della scuola paritaria, che io rappresento e per la quale mi sento di intervenire. Già l'anno scorso appena si è creata la difficile situazione della pandemia, insieme anche alle altre Federazioni delle scuole paritarie, ho mandato a tutte le scuole le opportune istruzioni per prepararsi alle difficoltà della pandemia. Abbiamo misurato le aule, contate le aule, misurati gli spazi; suggerito gli interventi igienico-sanitari opportuni, ci siamo attivati per non far mancare ai ragazzi la scuola in presenza.

Siamo convinti che il mondo e il luogo ideale della scuola sia la scuola in presenza dove i ragazzi vivono insieme, discutono, litigano, crescono, si preparano al domani: quella è la scuola. Per i ragazzi è una sorta di *seconda casa* dove passano tanto tempo della loro vita; sarebbe quindi un tragico errore disperdere questa opportunità. Questo è il nostro compito; e devo dire, per quanto a me risulta, che le nostre scuole hanno funzionato abbastanza bene con o senza i ristori che poi sono arrivati nel tempo grazie ai provvedimenti del Governo.

Quest'è una prima situazione. L'altra questione riguarda sempre la pandemia: ci sarà la variante? io non sono un profeta, tantomeno sono un medico, tantomeno sono un Ministro. Noi cerchiamo di adeguarci alle disposizioni impartite, di prepararci agli eventi possibili, poi chi deve decidere decida. Se il Ministro o il Governo decidono di riaprire le scuole noi siamo pronti. Se, viceversa, il Governo, dall'alto del suo Osservatorio, dovesse decidere diversamente per ragioni anche del tutto condivise, appare inutile discutere o fare polemica per il solo fatto di non conoscere tutte le situazioni che giustificano i provvedimenti assunti. Penso per esempio ai trasporti, alla viabilità, a tante variabili che non ci è dato conoscere. Più che adeguarci alle disposizioni del Ministero e del Governo non possiamo. La stessa cosa si ripropone oggi: nella stragrande maggioranza le nostre scuole sono in grado di poter ripartire, tuttavia attendiamo di conoscere le definitive disposizioni ministeriali in materia. Quello che tocca a noi lo facciamo, possibilmente il prima possibile. Non chiedete a me qual è la situazione nel grande mondo della scuola statale perché le situazioni sono molto diverse: a cominciare dall'articolazione delle competenze decisionali, divise tra lo Stato, le Regioni, i Comuni, i Sindaci, ecc., in somma una serie di fattori sui quali onestamente è difficile esprimere una pare con perfetta cognizione di causa.

Paolo Petrecca - Visto che abbiamo qui il Ministro Garavaglia, che è il Ministro del Turismo, possiamo sentire da lui quale potrebbe essere la risposta in funzione della ripresa, nel senso che sicuramente si deve lavorare in maniera organica e si devono organizzare i trasporti, che sono stati uno degli elementi su cui c'è stato credo il dibattito politico più forte e più duro anche con la parte dell'opposizione.

Ministro Garavaglia - C'è da parte del Presidente Draghi e di tutto il Governo un forte impegno per far ripartire la scuola in presenza. Cosa necessaria anche alla luce dei risultati delle prove Invalsi, che dimostrano che qualche problema serio i nostri ragazzi l'hanno avuto e quindi è necessario ripartire in presenza. Cosa non semplice. E' una delle motivazioni per cui si è insistito sull'applicazione del Green Pass con le nuove modalità, di cui si è visto in questi giorni; scelte non semplici evidentemente. Questo è l'indirizzo, e un indirizzo necessario se guardiamo quello che avviene fuori senza fare troppe polemiche e guardando i dati. Se la Spagna è tutta rossa e rimette il coprifuoco ci sarà un problema; hanno magari esagerato, e prima o poi ne pagano le conseguenze. La Francia è tutta gialla. Noi fortunatamente siamo tutti bianchi e vorremmo rimanerci, dopo di che non sono tutte rose e fiori; non è semplice. Se metti una regola come questa devi anche dare i vaccini a chi li richiede, altrimenti è un problema. Se proprio non ci sono i vaccini, devi dare il tampone gratuito, rientri nella

fattispecie di chi non può fare il vaccino perché se lo acquistano a settembre non sono non ci sono poi le condizioni oggettive per poterlo fare. Ripeto, non sono rose e fiori, però è meglio prendere una decisione un po' più dura e poi avere la possibilità di rallentare piuttosto che trovarsi in una situazione di enorme difficoltà a settembre. L'intenzione è proprio di fare in modo che le cose tengano e che si ritorni alla scuola in presenza.

Paolo Petrecca - *L'idea per esempio di mettere dei posti al di fuori degli Istituti, dove appunto i ragazzi o gli insegnanti che non sono riusciti a vaccinarsi possano fare il tampone prima di entrare. Ecco, un'organizzazione di questo tipo, un'organizzazione capillare in un paese dove ricordo che sono stati comprati dei banchi a rotelle che non sono mai stati usati anche se si è fatta tanta demagogia su questo, e devo dire però che parte diciamo dei media, che comunque in qualche modo io rappresento, hanno anche un po' speculato però devo dire che è stato un fatto oggettivo, ecco perché non organizzare dei posti fisici dove fuori dalla scuola i ragazzi possano fare il tampone prima di entrare o il giorno prima per il giorno dopo? Trovare delle soluzioni di questo tipo è troppo oneroso dal punto di vista economico?*

Ministro Garavaglia - Questa è l'*extrema ratio*, vorrebbe dire che non si fa in tempo a fare i vaccini, cosa che da qui fino all'inizio della scuola dovrebbe essere data la possibilità a chi vuole fare il vaccino, di farlo a tutti. Il problema è che viene richiesto di farlo adesso per domani, per andare in ferie. Adesso c'è una difficoltà oggettiva, dato il picco delle richieste. Ma da qui a metà settembre si ha tutta la possibilità di dare una risposta praticamente a tutti quelli che lo richiedono; poi ove non si riesca ad arrivare fino in fondo ci sarà sempre qualcuno che per un motivo o per l'altro non intende vaccinarsi; e allora vanno trovate modalità alternative. Ma si tratterà dell'eccezione, non della regola.

Paolo Petrecca - *Torno da lei più tardi naturalmente sui temi che Lei sono più cari dal punto di vista del turismo, anche per capire un po' come sta andando. Ma questa è la settimana della giustizia quindi vorrei coinvolgere gli altri due interlocutori di questa tavola rotonda per capire che cosa sta succedendo. A me continuano ad arrivare i messaggi. Io ho avuto l'onore di fare per cinque anni il responsabile politico a Rainews24 e quindi mi arrivano ancora i messaggi di Matteo Salvini, di Luigi Di Maio; mi arrivano tutti i messaggi che naturalmente oggi sono nei posti di vertice e che in qualche modo stanno discutendo di questa cosa che poi avrà un punto di non ritorno, ossia la fiducia in aula su questa nuova riforma, la cosiddetta Riforma Cartabia. Diceva giustamente Catello Maresca, che fare il magistrato è fare un servizio al Paese. In Italia a me sembra che manchi una giustizia giusta; faccio riferimento a quello che succede nelle carceri, faccio riferimento a Santa Maria Capo Vetere, a quello che succede nella prescrizione, ai reati di mafia, ai dibattiti politici. Che tipo di convergenza ci può essere in questa riforma? E' una riforma che va verso la giustizia giusta?*

Catello Maresca - Avevo avuto, e le ho manifestato pubblicamente, delle riserve all'epoca della cosiddetta Riforma Buonafede, sulla prescrizione. In verità fui anche molto duro, perché a mio parere, approvare quella norma sulla cosiddetta sospensione della prescrizione significava, come poi si è manifestato essere vero, creare una sorta di processo lunghissimo, quasi *sine die*.

Spesso quando affrontiamo queste cose dimentichiamo un valore importantissimo, quello della dignità della persona che viene coinvolta in un procedimento giudiziario. Qualunque sia la sua posizione è un uomo, si tratta di un uomo o di una donna, che meritano rispetto. Peraltro i principi costituzionali ci guidano nel valore del riconoscimento della non colpevolezza fino alla definizione del processo.

Abbiamo il dovere di circoscrivere nel tempo questo procedimento; questo ce lo dice ancora una volta la Costituzione e ce lo sollecita continuamente l'Unione Europea, la Corte Europea; dobbiamo farlo in tempi ragionevoli. Dobbiamo dire una volta per tutte quanto durerà un processo sia penale che civile dall'inizio alla fine. Questo è un segno di civiltà giuridica ma anche di civiltà assoluta di un popolo. La riforma Cartabia va in questo senso, salvo qualche modifica.

Ho sentito e ascoltato il Procuratore Nazionale antimafia, ho apprezzato anche le sue preoccupazioni sui processi di mafia e di terrorismo. Probabilmente si può intervenire per cercare di evitare che questi processi si traducano in nulla di fatto; in questi processi c'è una questione di ordine pubblico significativa che va tutelata. Ma ci sono tanti altri processi di minore allarme sociale che potrebbero essere definiti diversamente. Io credo che questo sia soltanto un inizio, e che si dovrebbe intervenire forse con una seria depenalizzazione.

Quando studiavo all'università la prima cosa che mi hanno insegnato è che il diritto penale costituisce *l'extrema ratio*. Davanti ad un giudice penale si dovrebbe arrivare solo come conseguenza finale dell'esperimento di una serie di procedure intermedie che spesso coinvolgono anche degli interessi contrapposti. Quando ci sono interessi di parte questi vanno definiti altrove, non vanno definiti davanti al giudice penale, salvo che non si tratti ovviamente di ipotesi particolarmente gravi. Quello che manca ancora è una specifica visione complessiva del problema giustizia. In questo senso ho sottoscritto il Referendum, la richiesta di referendum perché alcuni di questi problemi, per esempio quello sulla separazione delle carriere o quello sulla riforma del CSM, vanno nella direzione giusta. E' arrivato il momento di prendere posizione forte. E questo la politica lo deve fare e lo potrà fare forse sull'onda anche emotiva della partecipazione significativa dei cittadini al referendum su questi argomenti.

Paolo Petrecca - Adesso è inevitabile coinvolgere l'Onorevole Cosimo Ferri perché rappresenta tutte e due le parti, nel senso che è magistrato ma anche deputato e quindi comunque rappresenta la politica. Allora come finisce, la domanda la faccio secca, come finisce venerdì per il voto di fiducia?

Cosimo Ferri - Intanto un grazie a Padre Francesco Ciccimara, a Nicola Mercurio, all'AGIDAE che mi hanno coinvolto, e dopo arrivo subito alla risposta. Voglio ringraziare l'Associazione perché anche da parlamentare in questi anni ho vissuto e condiviso l'impegno dell'Associazione per le scuole paritarie. Dico solo una cosa sulla scuola perché è un tema su cui ci siamo impegnati molto e voglio ringraziare il mondo delle scuole paritarie; mi fa un po' dispiacere sentire anche nel mio territorio che molte scuole paritarie oggi sono in crisi perché hanno bisogno di risorse, hanno bisogno di vicinanza. Molte volte quando si fanno le norme sulla scuola si fanno per la scuola statale quando invece oggi tutta l'offerta formativa è fondamentale

per la ripartenza. Si parlava prima del PRRN Bisogna approfittare per investire nella scuola. La DAD è stato un po' un fallimento dal punto di vista sociale; e dobbiamo ringraziare gli insegnanti che si sono, senza formazione specifica, riadattati nel dare un servizio, perché senza la formazione non è facile. Dalla mattina alla sera si sono inventati un mestiere, la didattica a distanza, con grande professionalità.

Ci sono molte temi legati alla scuola sui quali occorre riflettere: la banda larga per la connessione ad internet, le infrastrutture digitali, da ultimo anche la vaccinazione ad ampio raggio per prevenire i contagi, ecc.. La campagna vaccinale ha ripreso dopo l'intervento del Premier Draghi ma ha avuto un momento difficile e sui minori sta iniziando. Occorre confrontare i dati per effettuare interventi mirati ed efficaci nella scuola come nella sanità. Sono questi i temi sui quali bisogna investire e quindi rappresentano anche un nostro impegno in sede parlamentare per una scuola in presenza, per una scuola che non risparmi.

Lo Stato non deve risparmiare sulla scuola, sull'istruzione perché diversamente sarà difficile arrivare a quel modello formativo, di cui nella sua Relazione parlava prima anche il Ministro, una formazione indispensabile per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

Vengo alla domanda sulla riforma della giustizia. Personalmente non ho votato la riforma Buonafede perché penso vi fossero delle lacune da un punto di vista sia giuridico che umano. Un processo deve essere umano, quindi deve accertare la verità ma deve essere anche umano, così come deve essere la pena umana per quella rieducazione.

Non sarà sfuggito a nessuno quella parte dell'intervento di Padre Franco all'inizio che anche io non ricordavo, quando Livatino va a portare il decreto di scarcerazione in carcere benché fosse il 15 agosto. Conoscendo i meccanismi della giustizia sapeva bene che non c'erano i cancellieri; non c'era né la PEC, né il digitale come oggi. E' andato di persona perché neanche un'ora in più doveva stare in carcere, per umanità verso quella persona.

Il tema dell'umanità passa anche attraverso la durata dei processi, perché il processo stesso può essere una pena soprattutto quando una persona viene assolta dopo tanti anni anche perché coinvolge necessariamente non solo la persona sotto processo ma anche la famiglia, i rapporti umani, le relazioni. E' quindi impensabile che per accertare la verità un processo possa durare 20/30 anni. I tempi fanno parte integrante della verità.

Prima si parlava del Giudice Martire Rosario Livatino e Sua Eccellenza Monsignor Sorrentino parlava della Verità e della difficoltà di avere in mano la verità. Oggi si parla di verità processuale, di verità sostanziale che deve coincidere con quella processuale.

Paolo Petrecca - Tanto per stare sulla notizia di ieri, di questo caso che c'è stato a Napoli, di otto persone che sono state accusate di aver abusato di una donna. Sono persone di una dell'azienda di trasporto. E' una fatto che risaliva al 2018.

Cosimo Ferri – Certo, penso che sia essenziale avere almeno un accertamento in tempi brevi. Se non altro perché questo condiziona tutta una serie di scelte e di prosecuzione della vita e dell'attività.

La Riforma Cartabia ha il pregio di interrompere e di cambiare il passo rispetto alla riforma Buonafede. Può essere migliorata. Personalmente non condivido il sistema del "muro contro muro"; è certamente preferibile il metodo del confronto. Sono aperto, e l'ho detto anche all'interno delle riunioni della maggioranza, a qualche modifica che possa migliorare la riforma,

tra l'altro una riforma che non riguarda solo la prescrizione ma tanti altri tempi importanti, sulla pena rieducativa, sul mondo penitenziario, sul lavoro, sul carcere come *extrema ratio* che oggi non lo è. Tante situazioni, anche recenti, balzate sulla cronaca nazionale, destano forti preoccupazioni e richiedono azioni decise da parte delle autorità preposte, senza tuttavia mai generalizzare e dimenticare che ci sono tanti uomini e donne della polizia penitenziaria, educatori di varie professionalità, persone del volontariato che ruotano intorno alle carceri e che meritano di essere tutelati.

Paolo Petrecca: *E' proprio sul concetto di carcere che vanno fatti dei cambiamenti?*

Cosimo Ferri - Certo, ci sono da fare dei cambiamenti in una direzione dove ben venga una riforma sull'ordinamento penitenziario e la riforma Cartabia ha tanti aspetti positivi; è un'occasione che ci chiede il PRRN ma che dobbiamo fare per migliorare e dare più efficienza alla risposta di giustizia.

Paolo Petrecca - *Questo "Out-Out" di Draghi come finirà?*

Cosimo Ferri. Penso che la riforma verrà approvata e passerà, penso che ci sia qualche modifica perché ritengo che la linea dello scontro non convenga a nessuno. Il movimento cinque stelle oggi avanza delle richieste; alcune possono ritenersi accettabili anche se non deve essere un ricatto o un voler mettere a posto la bandierina. Il messaggio politico è discontinuità da quello che ha fatto Buonafede con le sue riforme secondo me poco lungimiranti e poco efficaci. Ma non è questa la sede per parlarne.

Ben venga il fatto che ci sia questo messaggio di discontinuità con il cambio del Governo, in termini ragionevoli dal punto di vista giuridico e ben venga che si possa risolvere e migliorare. E' chiaro che la riforma in sé non basta se non si assumono magistrati, se non si assumono cancellieri e altro personale. E anche questa parte della riforma Cartabia riguarda le risorse del PRRN, esattamente come accade per le risorse necessarie al mondo della scuola.

Io mi sono battuto, per esempio, per tornare sul tema-scuola, come tutti gli altri gruppi parlamentari, in favore degli gli insegnanti di sostegno, per inserirli immediatamente con il corso di specializzazione, visto che mancano tantissimi insegnanti di sostegno. Allo steso modo si potrebbero fare tantissime altre cose per l'intero comparto scuola, statale e paritaria attestandovi più risorse.

Il Consigliere Maresca parlava giustamente anche di dispersione scolastica; l'altro giorno proprio sul Corriere della Sera c'era un articolo a firma del giornalista Bianconi sulla sottrazione dei minori all'obbligo scolastico; e tra i vari motivi della sottrazione dei minori citava il tema dell'immigrazione, il tema della conflittualità tra le coppie. I minori spariscono dallo scenario scolastico e nessuno sa più niente. Come è possibile che ti sparisce un bambino

e non si sa nulla? In questi casi la scuola è essenziale anche per questo: se un allievo non viene più a scuola, gl'insegnanti se ne accorgono.

In una indagine che c'è nel mio territorio per quanto riguarda l'affidamento alle comunità familiari, altro tema delicatissimo sui minori, se si va ad osservare un periodo durante il quale alcuni bambini disertavano le lezioni, ci si accorge che la scuola, se è iscritto e gli insegnanti non lo vedano più, è la prima struttura ad accorgersi del fatto che un ragazzo smette di andare a scuola. Allora dobbiamo solo dire grazie agli insegnanti, grazie alle scuole paritarie che ti avvertono e ti accolgono e sanno come devono fare anche nel dare questo segnale alle famiglie. Certo occorre organizzare una rete e un collegamento per poter risolvere quel doloroso problema.

Torno all'argomento della Riforma della giustizia. Ritengo che la Riforma andrà avanti, perché l'autorevolezza e la fermezza con cui il Presidente Draghi lo abbia affermato, presuppone che essa verrà approvata; ci sono sicuramente le modifiche. Oggi, in Commissione giustizia ci si è dato dei tempi per cercare di trovare una soluzione; e quindi è prevedibile che esca un testo emendato sul quale poi il Governo potrà mettere la fiducia. Un testo un pò più condiviso che certamente supera quella conflittualità che in questo momento non serve al Paese.

Paolo Petrecca - Infatti è stato detto negli interventi di stamattina che il collegamento tra le famiglie e la scuola è fondamentale. Ministro Garavaglia, allora questo PRRN sul turismo, sulla giustizia e sulla scuola? Sono stato di recente nel Nord Italia e ho visto tanti stranieri che sono tornati, ho visto tante macchine targate straniere; Lei diceva oggi che l'Italia è il Paese dove tutti vogliono venire. La risposta quale è stata? Sono stato in una struttura molto attrezzata, però poi sono tutte così? Quali sono le risposte che diamo dal punto di vista della ricezione e dal punto di vista dei fondi che vanno poi utilizzati con il PRRN.

Ministro Garavaglia – Sono tante domande, andiamo per ordine. Le cose stanno andando abbastanza bene, potrebbero andare meglio se non ci fosse quest'ultima variante-covid. Guardiamo il bicchiere mezzo pieno rispetto alla Spagna, che ha esagerato un pò e adesso fa il coprifuoco. Noi dovremmo riuscire a gestire la situazione e quindi a confermare sostanzialmente questi dati che vedono l'Italia per la prima volta, a memoria mia, fare una nota di aggiornamento a settembre che migliora la previsione di primavera, cosa mai successa, per tornare a un 5% del Pil con l'inflazione bassa, e quindi crescita vera, dobbiamo tornare al 1967, non so se il concetto è chiaro.

Potrebbe andare anche meglio se gli ultimi due trimestri fossero sicuri dal punto di vista del piano di vaccinazione, della tenuta del sistema sanitario; e ci auguriamo che vada così. Questa però è la parentesi di questo maledetto Covid. Poi c'è la ripartenza, di cui parlate in questo Campus, che deve basarsi su basi solide. Cosa facciamo noi come turismo per dare una base solida al sistema e aiutare la ripartenza? Ci sono circa 2.400.000.000, poi con l'effetto leva arriviamo a 5 miliardi circa dedicati al turismo, il turismo inteso in senso ampio perché è chiaro che la cultura è turismo, l'infrastruttura, quando fai il treno veloce è turismo, ecc.. Cosa

facciamo? sostanzialmente due cose: anzitutto migliorare la qualità in due ambiti; la *rivoluzione digitale* perché ha ragione il Vescovo quando parlava del pensiero debole; purtroppo oggi tutto passa dal digitale. Chi lo fa bene ha un vantaggio competitivo, chi lo fa male non ha un vantaggio competitivo, chi non lo fa proprio ha uno svantaggio enorme.

Noi oggi siamo nella terza di queste fasi, oggettivamente, come sistema Paese; per quanto riguarda il settore del turismo abbiamo molto da migliorare rispetto ai nostri principali concorrenti come la Spagna e i Paesi del Mediterraneo; però noi dobbiamo guardare al mondo, il nostro obiettivo è il Giappone, è la Svizzera.

C'è un enorme lavoro da fare dal punto di vista dell'organizzazione, e questo lo facciamo come Ministero. Facciamo il portale nazionale ma poi ci dobbiamo collegare a tutto quello che esiste. Per esempio, la vostra Associazione è già organizzata; non dobbiamo fare altro che mettere in connessione quello che sarà il portale nazionale con i servizi che date voi, in diverse tipologie. Quindi dalla ricezione alla sanità perché anche quello fa parte del turismo, dare un concetto di Paese sicuro, giusto per fare degli esempi.

Questa è la prima parte e i 110 milioni vanno in quella parte; il resto è miglioramento delle strutture. Vogliamo quindi fare l'80% semplice, perché oggi c'è il 110%, però faccio una domanda: quanti dei presenti hanno approfittato del 110%? Come vedo pochissimi alzano la mano. Non proprio un successone. Quindi il 110%, al netto di quello che si racconta sui giornali, è un flop. E' troppo complicato e non funziona. Rischi che dopo averlo fatto, forse fra 10 anni, viene la Guardia di Finanza e ti richiede indietro tutto perché alla pagina 10 comma XYZ mancava una firma. Questa è la situazione.

Piuttosto che adottare provvedimenti complicati, inutilmente poi gratis perché le operazioni gratis non funzionano mai, ci dovrebbe essere sempre una compartecipazione; meglio l'80% semplice. Un 80%, che preveda una richiesta semplice, possibilmente redatta direttamente dall'interessato, anzi che una pratica super complicata. Su questo tipo di proposta innovativa ci mettiamo 1 miliardo e 800 milioni, in realtà somma maggiorata con l'effetto leva, con l'intenzione di migliorare la qualità delle strutture.

Queste sono le linee guida principali; poi una buona, sana promozione del sistema Paese, organizzata non più con le singole regioni che vanno in ordine sparso. Ci presentiamo tutti insieme in squadra, prevedendo magari una sorta di "distretti turistici" a soggetto, inseriti nel Portale HUB Italia.it, dove chi è interessato al turismo religioso troverà le città santuario, chi è interessato al turismo dei motori troverà le città dei motori, ecc. Cosa che gli altri Paesi organizzati fanno già. Se noi semplicemente facessimo questo non dico che potremmo diventare il primo Paese al mondo, ma almeno il quinto o il quarto, e soprattutto migliorare i margini. Avere il turismo di massa che non porta a casa niente e non lascia niente sul territorio forse non serve a nessuno. Meglio puntare su un turismo di qualità che non vuol dire chi spende tantissimo ma anche che rispetta il posto dove va.

Paolo Petrecca - *Su questo Le volevo fare un'ultima domanda, a proposito di turismo. Ma il controllo delle strutture come funziona?*

Ministro Garavaglia - Dopo 10 anni abbiamo chiuso l'accordo con le Regioni per la mappatura delle strutture alberghiere ed extra alberghiere. Abbiamo impiegato un mese con un po' di buona volontà ci siamo riusciti, superando anche il vaglio del Consiglio di Stato, dell'Authority sulla privacy, ecc.. Adesso possiamo avere la mappatura. L'extra-alberghiero ha una componente di abusivismo, oggettivamente abbastanza importante in Italia. Quel 13% del Pil reale è già adesso al 15% se ci fossero i dati veri; con la mappatura abbiamo la prima parte. La seconda parte è più facile da realizzare perché siamo già d'accordo con Airbnb, B&b, Trivago, Booking, Expedia, che ci mettono a disposizione i dati di chi va e dove.

Collegando e confrontando i dati delle strutture mappate il problema si risolve facilmente. Da un lato si sa come si fa per contrastare l'abusivismo, ma dall'altro si hanno i dati che consentono di fare campagne mirate. Se non si hanno i dati di come veramente è diffuso il turismo in tempo reale è inutile avere i dati dell'Istat sei mesi dopo. Non si possono fare le campagne sei mesi dopo. Non ci aveva mai pensato nessuno, adesso i dati ce li abbiamo. Se hai i dati in tempo reale puoi fare delle campagne in tempo reale, e se sai di avere un vuoto turistico fai una campagna specifica e mirata; ad es. in Danimarca perché stai vedendo che non viene nessuno dalla Danimarca. Con una sana organizzazione qualche scalino sulla classifica lo facciamo.

Paolo Petrecca - *Grazie, vorrei fare un ultimo giro se possibile. Poi magari chiudiamo con Padre Franco Ciccimarra che ci accompagna così verso la pausa che porta alla Santa Messa. L'ultimo giro è legato al tema "Agli angeli della ripartenza" che diciamo teoricamente potremmo essere tutti noi, nel senso che io vedo come i cittadini impegnati in primo piano per poter ripartire. Uno dei temi di cui secondo me bisogna parlare è il fisco e su questo naturalmente vorrei il parere di tutti. Questo è un Paese dove si pagano tante tasse a fronte però di servizi che non sempre sono adeguati. So che la Lega da questo punto di vista probabilmente è uno dei partiti che ha fatto la battaglia più seria. Però vorrei capire come se ne esce, come si fa a ridurre veramente le tasse o a trovare un modo per dare dei servizi a fronte delle tasse che si pagano? E' questo un elemento per cui noi riusciamo a ripartire veramente perché si è parlato di aiuti alle partite Iva, si è parlato di aiuti alle persone che non ce la facevano, di esercizi che hanno chiuso; secondo me uno dei nodi è il fisco.*

Catello Maresca - Ecco io mi svesto da magistrato e mi vesto da candidato Sindaco. Perché è un tema, nei limiti ovviamente delle competenze del sindaco, che ci sta occupando. Noi siamo partiti dai servizi; nella città di Napoli purtroppo ci sono servizi mediocri a volte addirittura assenti e il paradosso è che si paga tanto. Per i rifiuti noi siamo tra le prime cinque città in Italia come versamento; la media ultima era 455 € all'anno per cittadino, che è una somma enorme rispetto ad una qualità di servizi che è assolutamente scadente. Questo è un tema che dovremmo affrontare anche con l'aiuto del Ministro. Siamo attrattivi se offriamo una città pulita, se offriamo una città accogliente; è chiaro invece che se tu offri una città sporca i turisti, anche se vengono, poi se ne scappano. Ciò è assolutamente da evitare ed è un effetto addirittura controproducente che rischia di far scendere invece che risalire in quella famosa classifica. Noi dobbiamo occuparci dei servizi e lo dobbiamo fare mettendo persone capaci,

facendo strategia. C'è una società partecipata che gestisce la raccolta dei rifiuti a Napoli che si chiama A.S.i.A i cui dipendenti, oltre ad essere sotto numero, sono anche anziani. Hanno una età media che è poco al di sotto di 60 anni. Non me ne vorranno i 60-enni per un servizio fisico che è anche particolarmente faticoso.

Questo significa che non è mai stata fatta strategia sulle assunzioni. Bisogna fare i concorsi in modo serio e mettere gente giovane, non prendendo il personale, come spesso accade, dalle emergenze delle altre società partecipate. Stiamo immaginando una attenzione significativa per passare ad un altro tema che è quello dell'assistenza. I napoletani spendono tantissimo per l'assistenza, ma non ci sono i trasporti per i portatori di handicap; ci sono barriere architettoniche da superare dappertutto. L'attenzione che dobbiamo proiettare verso le politiche sociali deve essere significativa e stiamo immaginando addirittura una social-card. La possibilità di dare a chi ne ha diritto un "plafon" da spendere e da utilizzare dove si vuole perché spesso invece gli appalti sono appannaggio sempre delle stesse cooperative, che poi non corrispondono il servizio adeguato. C'è da intervenire e bisogna farlo veramente con modalità anche innovative, come giustamente diceva il signor Ministro, perché dobbiamo proiettarci verso una qualità del servizio che sia sensibilmente migliore.

Paolo Petrecca. *Grazie. Cosimo Ferri?*

Cosimo Ferri. - La riforma fiscale è centrale anche perché abbiamo visto come durante la pandemia abbiamo prorogato anche il discorso delle cartelle esattoriali. La gente non ha i soldi per pagare. Molte volte nella scorsa legislatura abbiamo in parte depenalizzato fino a 10.000 euro, a proposito di giustizia, l'omissione di versamento di contributi all'Inps. Anche quando nelle aule di giustizia incontravi questi imprenditori che non pagavano i contributi all'Inps e scattava il reato; oggi non è più fino a 10.000 euro. L'imprenditore e l'artigiano ti dicevano: ma io devo dare lo stipendio o pagare i contributi all'Inps? nella scelta preferisco dare lo stipendio al lavoratore. C'è la crisi di liquidità, quindi la politica fiscale è importante, bisogna intervenire sia sull'Irpef che sull'IRAP perché c'è tutto il problema anche delle imprese per le quali il costo del lavoro è altissimo, e del profitto dell'impresa che non lo reinveste e viene trattenuto dallo Stato. E' anche vero che non tutti pagano le tasse e c'è la lotta all'evasione, per la quale c'è ancora molto da fare.

Tutti gli interventi che sono stati fatti nel tracciare le operazioni economiche e finanziarie fanno perdere un po' di elasticità; però sono l'unica strada per cercare di controllare ed essere più incisivi nella lotta all'evasione; se qui non ci convinciamo che le tasse le devono pagare tutti per poterle ridurre è chiaro che diventa difficile. I punti essenziali sono: l'lotta all'evasione, evitare sprechi di risorse pubbliche ecc. Prima giustamente venivano citati i banchi a rotelle, che è stata una cosa che comunque ha dato parecchia noia perché in molte scuole si trovano ancora questi banchi ancora nuovi impacchettati. E' un controsenso che ci siano questi banchi sprecati, quando invece ci sono tantissimi docenti con contratto di lavoro precario nella

scuola quando non ci sono i sussidi per i cittadini, non c'è continuità ai dipendenti in cassa integrazione.

Il cittadino non capisce e non accetta più questi compromessi. Il rapporto tra fisco e cittadino va recuperato con servizi che funzionino e bisogna evitare lo spreco del denaro pubblico e dare una dimostrazione che i soldi pubblici sono investiti in quello che serve.

Io partirei con la riforma fiscale alla Camera dei Deputati, dove in Commissione finanze sono state fatte tutta una serie di audizioni per portarla all'attenzione del Governo, una riforma fiscale. Sono a conoscenza che il Ministro Daniele Franco sta lavorando su una riforma fiscale, poi il Ministro Garavaglia sicuramente è più informato di me ed è più aggiornato e risponderà in maniera più puntuale di me. So che il Parlamento ha stimolato il Governo con questa indagine, con questa riforma, con questa bozza e dove una delle proposte più significative è proprio quella sull'Irap e sull'Irpef, proprio per alleggerire la pressione sulle famiglie e anche sull'impresa, temi urgenti oltre a quello sui lavoratori autonomi, visto che il mondo delle partite IVA nel nostro Paese è importante ed è stato anche penalizzato durante la pandemia perché all'inizio non si capiva come indennizzare tutta l'attività anche di auto-organizzazione o di mancanza di attività.

Il tema fiscale è centrale, arrivando le risorse, le quali arriveranno solo se facciamo le riforme. Tutti parliamo di PRRN, di risorse che arriveranno, ma non bisogna mai dimenticare che queste risorse saranno disponibili a condizione che le riforme siano realizzate. Non diamo tutto così scontato, lavoriamo per approvare queste riforme tra cui appunto quella della giustizia e quella fiscale; occorre far ripartire l'economia per cercare di ottenere questi finanziamenti e quindi riacquistare la fiducia tra fisco e cittadino. Su questo tema anche l'agenzia delle entrate deve cambiare passo all'insegna di una maggiore collaborazione con il cittadino svolgendo una funzione non solo repressiva, o da cartella esattoriale, ma anche comprendere le situazioni di oggettive difficoltà del cittadino. Un fisco che sia giusto non dico amico.

Paolo Petrecca - *Che vada incontro al cittadino?*

Cosimo Ferri. – Certo. Ai tempi di Equitalia (che ha dovuto cambiare nome) non è che tutti siamo rimasti contenti. Non bastano gli slogan. Tutti ricordano l'impopolarità di Equitalia per i cittadini; è cambiato il nome ma non basta che cambi nome se poi non ci sia una politica fiscale che vada in questa direzione.

Paolo Petrecca – *Ministro Garavaglia mi ricordo due frasi di Salvini, una legata al fatto che le tasse dovevano scendere al 20% perché si parlava tanto della minimum Tax e l'altra quando è salito a Palazzo Chigi a colloquio con il Premier Mario Draghi, e ha detto che con lui le tasse non si toccano. Sarà così?*

Ministro Garavaglia – Sì, è così. Vorrei sottolineare tre aspetti. Il primo riguarda l'evasione, il secondo riguarda la riforma, il terzo fa riferimento ai provvedimenti già adottati.

Contrasto all'evasione. In modo serio è quello che abbiamo accennato prima. Se si fa una operazione di sistema sull'extra alberghiero o sulle case in affitto, nel tempo si ricavano dei frutti. E' inevitabile che per chi è regolare, è molto più semplice andare a fare dei controlli. Sicuramente è efficace. Mentre non è efficace il cash back. Mario Draghi ha ripetuto sostanzialmente quello che il sottoscritto diceva quand'era al MEF e cioè che il cash back è una stupidaggine perché non fa contrasto all'evasione. Dare il *cash back* a chi va a fare la spesa a Esselunga mi sembra una cosa di assoluto buon senso. Vi pare che Esselunga fa del nero? No, o la Coop?. Si trattava di una misura insensata, che però è costata quattro miliardi e mezzo, soldi che sono stati buttati via per darli a chi fa la spesa a supermercato. Quindi è preferibile evitare di fare cose stupide e creare soluzioni che abbiano un senso, se si vuole parlare veramente di contrasto all'evasione. Oggi abbiamo tutti gli strumenti, tra fattura elettronica e altri controlli simili.

La seconda domanda, *quali saranno le prospettive della riforma?* Purtroppo adesso le risorse sono limitate, quindi si inizierà un percorso, non si farà tutto subito. Però, gli orientamenti sono due se si parla di lavoro e di persone fisiche. Per le persone fisiche far recuperare chi ha perso nel tempo; cioè il ceto medio che è quello che paga più di tutti. Non dimentichiamo infatti che sotto un certo reddito le tasse non si pagano. Quindi c'è una grande parte della popolazione che l'IRPEF non la paga e va bene. Poi, è il ceto medio che è il più colpito. Quindi lì, bisogna recuperare rivedendo la curva dell'aliquota IRPEF.

Altro tema è il lavoro: è urgente *togliere l'imposta-rapina di Visco* – l'IRAP. Questa è un'imposta che si paga sul lavoro e quindi penalizza chi da posti di lavoro; addirittura lo paga anche chi ha un'azienda in perdita. E' evidente che è una tassa che distorce il mercato e penalizza le aziende italiane. In un momento in cui noi abbiamo bisogno di far ripartire il sistema e gli investimenti va da sé che una tassa come quella allontana gli investitori soprattutto gli stranieri e penalizza soprattutto chi da tanti posti di lavoro. E' quindi completamente sbagliata dal punto di vista economico. L'unica logica è che per lo Stato è facile recuperare i soldi, ma lo Stato non deve avere questa logica. Lo Stato deve avere delle misure politiche ed economiche per creare sviluppo non per prendere soldi facili. Quindi l'IRAP è la seconda cosa che dovrebbe andare via.

La terza linea è quella che si pone come obiettivo la semplificazione, la decontribuzione e l'abbassamento del costo del lavoro. Semplificazione è una cosa che abbiamo fatto, come l'introduzione della *flat tax*; quando ero Vice Ministro all'Economia abbiamo messo la flat tax alle partite IVA, fino a 65.000 euro, cosa che non necessariamente fa pagare meno tasse però mette chi ha partita Iva e ha meno di 65.000 € nella tranquillità di sapere che cosa deve pagare. Non ha più l'ansia del commercialista, il timore di dover dichiarare di più, il terrore dei controlli della Guardia di Finanza. E' semplice, tot fatturo 15% dedotto i costi, fine. Così deve essere un sistema.

L'altra cosa che abbiamo fatto è l'abolizione totale dei contributi quest'anno alle partite Iva più piccole per due miliardi e mezzo. Inoltre per il settore turismo sono syayi

eliminati i contributi per chi fa rientrare i dipendenti dalla cassintegrazione nelle strutture alberghiere e nelle strutture ricettive. In questo caso guadagna l'Hotel, che magari riesce a far rientrare un po' di gente perché non ha tutte le camere piene, ma ne ha il 30%; allora, piuttosto che stare fermo con tutti i dipendenti in cassintegrazione inizia a fatturare; guadagna il lavorare perché riceve una retribuzione maggiore piuttosto che stare in cassintegrazione. Purtroppo la cosa più assurda è che guadagna lo Stat, perché la decontribuzione costa meno della cassintegrazione. Allora ci si domanda: perché non farlo sempre? Nella legge di bilancio vedremo di farlo diventare almeno triennale questo tipo di intervento perché abbiamo bisogno che la gente lavori piuttosto che stare in cassintegrazione o con dei sussidi improbabili. L'intervento dello Stato va bene ma deve essere mirato e temporaneo altrimenti distorce il mercato. Principi base della sussidiarietà.

Paolo Petrecca - *Chiudiamo Padre Ciccimarra. Oggi ho sentito che lei diceva: o migliori o peggiori. La ripartenza è necessariamente quella che ci porta ad essere migliori. Come però?*

Padre Ciccimarra - Direi che non abbiamo alternative. Ci vuole maggiore sforzo, non c'è dubbio, perché dobbiamo recuperare il tempo perduto, dobbiamo recuperare anche dei criteri gestionale più ottimizzati. Solo questo ci potrà far migliorare. Il tempo corre, l'ho detto proprio concludendo oggi il mio intervento iniziale. Il tempo corre e noi dobbiamo correre col tempo, perché altrimenti rimaniamo fuori dalla storia.

Ricordo che trent'anni fa la gestione delle nostre opere era molto più semplice: c'erano molti religiosi, molte religiose, i lavoratori dipendenti erano meno. I costi erano inferiori. La legislazione era più semplice, tutto sommato. Oggi tutto è più complicato, però questo non ci deve far perdere la speranza di andare avanti. La Chiesa non si può fermare, la Chiesa viaggia nel tempo, la Chiesa siamo noi. Quello che spesso noi perdiamo di vista è questa consapevolezza, quando si parla della Chiesa si parla sempre di qualcosa che sta lontano. La realtà è un'altra; la Chiesa siamo noi; ogni battezzato, ogni organizzazione, ogni congregazione. Mi esaurisco a ripetere sempre lo stesso concetto: le nostre comunità, le nostre congregazioni, come pure le diocesi, le parrocchie, ecc. sono enti pubblici della Chiesa; tradotto in un linguaggio molto più semplice significa che la Chiesa opera anche attraverso di noi. Quindi l'interpretare al meglio la dottrina sociale della Chiesa per noi è un fiore all'occhiello, che deve caratterizzare le nostre attività se non vogliono perdere la propria identità; non può non essere così.

In materia di lavoro è sempre attuale la problematica circa l'applicazione corretta dei contratti collettivi di lavoro e dei relativi trattamenti economici e normativi, è sempre presente la richiesta pressante del contenimento dei costi del lavoro, che, come si accennava prima, sono molto alti e onerosi a motivo del carico fiscale e contributivo la cui entità dipende dalla normativa pubblica. Tuttavia i parametri che per noi restano non superabili sono quelli che ci vengono indicati anche dal Magistero della Chiesa in tema di retribuzione, contribuzione, diritti dei lavoratori, ecc.. Si tratta di materie non derogabili perché toccano principi di giustizia

sostanziale legata alla persona e alla sua dignità. Soprattutto in tempi di crisi la tentazione di intraprendere scorciatoie gestionali, anche presenti nel mondo laico, è alta, ma si tratta di strade che i nostri Enti non possono percorrere.

Alle difficoltà gestionali si risponde con iniziative di razionalizzazione dei processi, miglioramenti della qualità dei servizi, fruizione delle tante opportunità presenti a costo zero, investimenti sulla formazione delle persone, ecc.. Uno sguardo retrospettivo e attuale a quanto è stato realizzato dall'Agidae in favore degli istituti associati è assai eloquente nell'evidenziare le mille opportunità intraprese, anche se soltanto una parte degli istituti ne ha beneficiato, mentre tanti altri ne sono rimasti ai margini. Domani sarà ricordato il 15 anniversario della costituzione del Fondo Enti Religiosi, il Fondo Interprofessionale per la formazione continua dei lavoratori dei nostri enti. In quindi anni sono stati erogati oltre 60 milioni di euro per la formazione dei nostri dipendenti, a costo zero per i gestori, ma si è trattato di una iniziativa che oltre a far crescere gli enti ha creato nuova occupazione per oltre 12 mila unità, tanto per ribadire che la formazione continua degli operatori è il vero segreto della crescita e dello sviluppo.

Analoghe considerazioni potrei fare per tutte le altre strutture operative che l'Agidae ha messo a disposizione degli associati, dall'Agiqua per la certificazione ISO, alla Fondazione Labor per la formazione finanziata, dall'Agidae Opera per i servizi tecnico-amministrativi alle ASI per l'assistenza sanitaria integrativa per religiosi e per tutti i lavoratori dipendenti. In altri termini: non mancano strumenti di efficientamento gestionale; basta utilizzarli secondo le necessità.

La ripartenza passa anche attraverso il superamento di normative discriminatorie e penalizzanti, che toccano il mondo della scuola, quello dell'assistenza e della sanità, quello fiscale. Fino ad oggi si è riusciti ad arginare alcune difficoltà; penso ad esempio al mondo della scuola paritarie, ai finanziamenti covid, al sostegno, ecc.. Non vi è dubbio, tuttavia che si avverte la profonda necessità di fare luce su tante normative ibride che si abbattono come una scure sui nostri enti. Penso al grande tema dell'IMU sugli immobili, al trattamento fiscale delle attività non profit, alla esclusione da benefici contributivi riconosciuti ad altri soggetti, ecc.. L'auspicio è che si riesca a mettere mano ad un'opera di chiarificazione normativa in materia di enti e attività della chiesa in modo che tutti possa operare con maggiore semplicità ed efficacia.

In questo progetto di ripartenza sarà forse utile non dimenticare un richiamo alla condivisione di problemi e di soluzioni sul presupposto che la Chiesa è una sola grande famiglia, una grande comunità dove, per usare le parole di Papa Francesco "o usciamo insieme o non usciamo".

Grazie.

La normativa IMU per le attività degli Enti ecclesiastici: scuola, assistenza, accoglienza, tra esenzione e assoggettamento.

Il regime delle esenzioni degli enti ecclesiastici ha una chiara copertura costituzionale e sovranazionale. Quanto a quella costituzionale incidono tre norme, rispettivamente gli articoli 3, 20 e 53 della Costituzione. Mentre gli articoli 3 e 53 potevano da soli bastare a garantire una parità di trattamento (a mente dell'art. 53, infatti, "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva") quanto a diritti e doveri, l'articolo 20 esprime un concetto molto chiaro di non pregiudizio nei confronti delle attività ecclesiastiche, recitando che "il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività".

È chiara la preoccupazione del Legislatore Costituente di garantire una difesa agli enti ecclesiastici rispetto a quella ideologia marxista, tendenzialmente atea ed anticlericale, che pure esisteva nell'ambito in un'Assemblea costituente chiamata a mediarla con gli *input* provenienti da altre componenti culturali quali quelle liberale e cattolica.

Orbene, al riguardo, l'articolo 20 può essere interpretato anche in un senso diverso da quello strettamente letterale: vale a dire che, se è fissato un principio di non discriminazione a favore della Chiesa cattolica, non è escluso che nel principio stesso possa leggersi anche l'apertura ad una norma di favore, nel senso dell'autorizzazione all'ingresso di riconoscimenti a possibili esenzioni rispetto ai normali obblighi contributivi, laddove ci siano giustificate ragioni che, connesse all'indole delle attività ecclesiastiche, possano consigliare una normativa più favorevole. Sicché il principio non va soltanto letto in negativo come principio di non discriminazione, ma anche in positivo come possibile fondamento della giustificazione della disciplina delle esenzioni.

Parimenti dicasi per quanto riguarda l'articolo 117 del Trattato del Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che stabilisce che gli aiuti di Stato possono essere ammessi unicamente a condizione che essi non turbino le regole di mercato. Orbene, sapendo che il TFUE si rivolge

soprattutto agli Stati e non ai privati e che il suo compito primario è quello di mettere in condizione gli Stati stessi di esprimere una normativa nazionale compatibile con i principi europei condivisi da tutte le componenti dell'Unione, è evidente che la norma del Trattato sia volta ad ammonire ogni singolo Stato sulla necessità di dotarsi di una disciplina puntuale che limiti il regime delle esenzioni e degli aiuti comunitari e lo ancori a precisi presupposti.

Se questo è, bisogna prendere atto che in Italia la normativa in questione è stata introdotta e che, per quanto essa possa essere lacunosa e decisamente migliorabile, come vedremo appresso, essa comunque esiste, sicché ben possiamo affermare che la Nazione si sia comunque allineata ai dettami della norma sovranazionale, prevendendo una disciplina in virtù della quale l'esenzione può dirsi non in contrasto con le regole del mercato nella misura in cui essa è effettivamente agganciata a determinati presupposti che risultano normati.

In effetti in Italia la normativa si ricava dal decreto legislativo numero 504 del 30/12/1992 e segnatamente dall'art. 7 che recita, per quel che qui interessa: “Sono esenti dall'imposta: d) i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione, e le loro pertinenze; e) i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929 e reso esecutivo con legge 27 maggio 1929, n. 810; i) gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, fatta eccezione per gli immobili posseduti da partiti politici, che restano comunque assoggettati all'imposta indipendentemente dalla destinazione d'uso dell'immobile, destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera a), della legge 20 maggio 1985, n. 222”.

In termini sintetici, dunque, i requisiti ai fini dell'esenzione sono quello squisitamente soggettivo, concretato dalla qualità degli enti che gestiscono le attività, quello oggettivo della destinazione a certe attività, e quello, per così dire, modale che si fonda sulla necessità che le modalità di esercizio siano non commerciali.

Quanto al requisito soggettivo, l'art. 73 del TUIR (DPR 22/12/1986, n. 917) recita che “sono soggetti all'imposta sul reddito delle società gli enti pubblici e privati diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali”. Per effetto dell'art. 149, c. 2, che va letto in combinato disposto con l'art. 73, “i fini della qualificazione commerciale dell'ente si tiene conto anche dei seguenti parametri: a) prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale, al netto degli ammortamenti, rispetto alle restanti attività; b) prevalenza dei ricavi derivanti da attività commerciali rispetto al valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti

le attività istituzionali; c) prevalenza dei redditi derivanti da attività commerciali rispetto alle entrate istituzionali, intendendo per queste ultime i contributi, le sovvenzioni, le liberalità e le quote associative; d) prevalenza delle componenti negative inerenti all'attività commerciale rispetto alle restanti spese”.

Importante precisazione è contenuta nell'ultimo comma, secondo il quale questa disposizione non si applica “agli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili ed alle associazioni sportive dilettantistiche”. Sicché appare evidente come per il legislatore gli enti ecclesiastici costituiscano un *tertium genus* rispetto agli enti pubblici e privati e, come tali, solo per questa ragione essi abbiano diritto ad un regime speciale, evidentemente anche nel settore tributario.

Alla luce di tale assetto normativo, fondante il requisito soggettivo che dà diritto all'esenzione, non vi è chi non veda come il punto 4.2 dell'allegato al DM MEF 26/5/2014 sia alquanto temerario laddove, saltando la gerarchia delle norme, qualifica *tout court* come enti privati gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, così rischiando di innescare un corto circuito foriero di equivoci sul corretto regime fiscale applicabile.

Quanto al requisito oggettivo della destinazione, deve chiaramente trattarsi di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera a), della legge 20 maggio 1985, n. 222. Ai sensi di tale ultima norma, dettata in tema di enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi, “agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”.

Un terzo requisito, dire fondante e decisivo, è rappresentato dalla necessità che le attività si svolgano “con modalità non commerciali”. Questo inciso, del tutto dirompente, è stato introdotto dal decreto legge n. 1 del 24/1/2012 così come convertito dalla legge n. 27 del 24/3/2012. Esso, invero, non esisteva precedentemente, atteso che il dl n. 203/1985 conv. in l. 248/2005 recava la locuzione “a prescindere dalla natura eventualmente commerciale”, la quale veniva quasi immediatamente sostituita da quella “che non abbiano natura esclusivamente commerciale” per effetto del dl n. 223/1986 conv. in l. 248/2006, norma quest'ultima che, dopo sei anni, sarebbe a sua volta stata ulteriormente rimpiazzata da quella attualmente vigente all'esito di una progressione normativa chiaramente ispirata ad un crescente restringimento del parametro e, dunque, del diritto all'esenzione stessa.

Il principale problema esegetico consiste, tuttavia, proprio nella definizione di “modalità non commerciali”. Bisogna prendere atto che essa è rimessa esclusivamente ad un

decreto ministeriale del MEF, numero 200 del 2012, emesso circa dieci mesi dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 1 del 2012. Quel che rileva è che sia proprio un dm a dover dettare la disciplina fondamentale in materia di esenzioni posto che tale atto, pur avendo valore normativo a tutti gli effetti nella gerarchia delle fonti, si pone sicuramente all'ultimo gradino di tale ideale "piramide" il cui vertice è rappresentato dalla Costituzione. Esso, inoltre, si traduce in uno strumento molto duttile, in quanto revocabile ed abrogabile tacitamente anche attraverso un altro decreto ministeriale emanato successivamente dallo stesso Ministro.

È proprio in ragione di tale fluidità e labilità di forme che affidare la normativa fondamentale ad un dm significa mettersi in una condizione difficile dal punto di vista della certezza normativa. A questo si aggiunga che la legge detta una locuzione molto generica che è interpretata dal dm 200/2012 con il richiamo a criteri ugualmente generici sui quali non è possibile trovare un'interpretazione univoca. Il che significa prestare il fianco all'interpretazione libera ed a volte perfino creativa della giurisprudenza.

Qualche notazione va fatta anche in ordine a quest'ultima. A fini applicativi io ritengo concretamente importante rivolgersi soltanto a quella giurisprudenza della Cassazione che è non solo successiva al 2012 ma che esamina i casi per i quali si applica esclusivamente il quadro normativo del 2012. Ed invero detto dm non è applicabile retroattivamente ai casi relativi ad accertamenti fiscali antecedenti detta annata, posto che esso non ha valore interpretativo ma direttamente cogente. Sicché l'osservazione si sposta necessariamente sul versante giurisprudenziale, ove il quadro non è assolutamente roseo, posto che, per quanto riguarda le commissioni tributarie provinciali e regionali, si sconta un chiaro difetto di professionalità dovuto alla presenza di tante categorie professionali mal pagate, le quali lavorano al contenzioso nei ritagli di tempo, dovendo prestare maggiore attenzione alle loro occupazioni principali di magistrato, docente o commercialista. È proprio per questo che va seguito con calma ed attenzione il dibattito circa la professionalizzazione e l'inquadramento generale della magistratura tributaria, dibattito quanto mai attuale alla luce dei lavori della Commissione ministeriale che di recente ha consegnato al Governo un ventaglio alternativo di soluzioni aperto a tutte le direzioni, così tradendo inevitabilmente l'assenza di una precisa linea politica. In secondo luogo bisogna osservare che anche la situazione in Cassazione non è del tutto ridente, atteso che sulla sezione tributaria pende la metà dell'intero contenzioso civile della Corte e che i giudici applicati alla stessa non sono sempre specializzati sulla materia in quanto direttamente applicati dall'Ufficio del massimario senza il preventivo conseguimento delle funzioni di legittimità. In tale contesto possono benissimo verificarsi casi di decisioni contrastanti, fenomeno questo che non è sufficientemente arginato dall'opera del Massimario della Cassazione, in cui, se la massimazione del settore civile si attesta su una percentuale pari a circa il 20% delle sentenze depositate e quella del settore penale intorno al 12%, per il settore tributario le sentenze massimate risultano essere in numero di molto inferiore.

Pertanto il quadro generale è decisamente preoccupante, a fronte sia di un assetto normativo impreciso e vago, poggiante per giunta sulle sabbie mobili di un dm, sia a fronte di un assetto di crisi dell'intera magistratura tributaria a partire dal primo grado fino al quello di legittimità. L'incertezza, dunque, regna sovrana, con chiare ricadute negative sull'opera dei gestori e sulla loro tranquillità di gestione, certamente non favorita dall'orientamento monolitico della Cassazione circa il fatto che solo su di essi grava l'onere di provare in concreto i presupposti per il godimento del diritto all'esenzione (Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 19072 del 16/07/2019; Sez. 5, Sentenza n. 13970 del 08/07/2016).

Vediamo, dunque, passando alla disamina del dm 200/2012, qual è lo “stato dell'arte” attività per attività richiamando espressamente le norme e qualche pronuncia della giurisprudenza circa la definizione di “modalità non commerciali”.

Innanzitutto, l'art. 1 lett. p) definisce modalità non commerciali le “modalità di svolgimento delle attività istituzionali prive di scopo di lucro che, conformemente al diritto dell'Unione Europea, per loro natura non si pongono in concorrenza con altri operatori del mercato che tale scopo perseguono e costituiscono espressione dei principi di solidarietà e sussidiarietà”. All'art. 3 l'atto chiarisce che “le attività istituzionali sono svolte con modalità non commerciali quando l'atto costitutivo o lo statuto dell'ente non commerciale prevedono: a) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'ente, in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge, ovvero siano effettuate a favore di enti che per legge, statuto o regolamento, fanno parte della medesima e unitaria struttura e svolgono la stessa attività ovvero altre attività istituzionali direttamente e specificamente previste dalla normativa vigente; b) l'obbligo di reinvestire gli eventuali utili e avanzi di gestione esclusivamente per lo sviluppo delle attività funzionali al perseguimento dello scopo istituzionale di solidarietà sociale; c) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente non commerciale in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altro ente non commerciale che svolga un'analogia attività istituzionale, salvo diversa destinazione imposta dalla legge”.

Tale definizione si pone comunque in linea con la decisione della Commissione Europea del 19/12/2012, in cui, agli stessi fini, venivano valorizzati la mancanza di scopo di lucro, la presenza di scopi solidaristici e la rinuncia a porsi in concorrenza con altri operatori di mercato.

Quanto alle attività recettive, per l'art. 1 lett. j) esse sono quelle che “prevedono l'accessibilità limitata ai destinatari propri delle attività istituzionali e la discontinuità nell'apertura nonché, relativamente alla ricettività sociale, quelle dirette a garantire l'esigenza di sistemazioni abitative anche temporanee per bisogni speciali ovvero svolte nei confronti di persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o

familiari, escluse in ogni caso le attività svolte in strutture alberghiere e paralberghiere di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79”.

Andando oltre l'aspetto definitorio, l'art. 4/4 dispone che “lo svolgimento di attività ricettive si ritiene effettuato con modalità non commerciali se le stesse sono svolte a titolo gratuito ovvero dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e, comunque, non superiore alla metà dei corrispettivi medi previsti per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali nello stesso ambito territoriale, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con il costo effettivo del servizio”.

Di qui l'incertezza, chiaramente determinata dall'uso di locuzioni eccessivamente elastiche, poggianti sul concetto di analogia di attività e di medesimo ambito territoriale, oltre che di corrispettivo medio. In concreto, per intendersi, per una struttura alberghiera si farà riferimento alla qualità del servizio? In un ambito regionale, comunale, provinciale o regionale? Oppure in un ambito ambientale che prescinde dalla divisione amministrativa del territorio per abbracciare gli aspetti più sostanziali legati alla morfologia dello stesso (ad esempio hotel sul mare, in collina, nel centro cittadino)? La risposta è affidata ai Comuni, interessati al guadagno, e la difesa è affidata ai gestori, interessati all'esenzione.

Arbitro è il giudice tributario, nello stato in cui si trovano egli stesso e la legge che deve applicare. E dal giudice di legittimità giungono pronunce come quella di Sez. 5, Ordinanza n. 22223 del 05/09/2019, per cui “sono irrilevanti le finalità solidaristiche che connotano le attività ricettive religiose, essendo necessario verificare se le stesse siano rivolte ad un pubblico indifferenziato od a categorie predefinite di utenti, che il servizio non sia offerto per l'intero anno solare, esigendosi altresì che l'ente ecclesiastico applichi tariffe ridotte rispetto ai prezzi di mercato e che la struttura non funzioni come un normale albergo”; o ancora di Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 19072 del 16/07/2019, per cui occorre verificare “secondo la disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico-sociale e le disposizioni regionali sulla ricettività complementare o secondaria, l'accessibilità limitata della struttura, che non deve essere rivolta ad un pubblico indifferenziato ma ai soli destinatari delle attività istituzionali (alunni e famiglie di istituti scolastici, iscritti a catechismo, appartenenti alla parrocchia, membri di associazioni, ecc.), nonché la discontinuità nell'apertura, in quanto l'attività ricettiva non può essere svolta per l'intero anno solare”.

Tali decisioni sono comunque più confortanti di quelle che applicavano i regimi normativi antecedenti al dm 2012, che adottavano un rigidissimo orientamento negativo del diritto all'esenzione (vedasi Sez. 5, Sentenza n. 5041 del 13/03/2015; Sez. 5, Ordinanza n. 23584 del 11/11/2011; Sez. 5, Sentenza n. 16728 del 16/07/2010).

Non va tanto meglio, sul piano della certezza, per le attività scolastiche. In qualche modo l'art. 4/3 si pone in rispettosa linea con i criteri della l. 62/2000 così come interpretati

dal punto 6.2 dall'allegato circolare del MEF 26/6/2014. Ed invero per tale articolo “lo svolgimento di attività didattiche si ritiene effettuato con modalità non commerciali se:

- a) l'attività è paritaria rispetto a quella statale e la scuola adotta un regolamento che garantisce la non discriminazione in fase di accettazione degli alunni;
- b) sono comunque osservati gli obblighi di accoglienza di alunni portatori di handicap, di applicazione della contrattazione collettiva al personale docente e non docente, di adeguatezza delle strutture agli standard previsti, di pubblicità del bilancio;
- c) l'attività è svolta a titolo gratuito, ovvero dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e tali da coprire solamente una frazione del costo effettivo del servizio, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con lo stesso”. In concreto il MIUR stabilisce ogni anno il cd. “*costo medio per studente*”, superato il quale a danno del fruitore che paga la retta l'attività didattica si intende a pieno titolo esercitata con modalità non commerciali e, dunque, non è soggetta ad esenzione.

Anche in tal caso forte è l'impatto giurisprudenziale: si segnala in particolare Sez. 5, Sentenza n. 14226 del 08/07/2015, che ha cassato con rinvio la decisione di merito che aveva riconosciuto l'esenzione ad una scuola paritaria di ispirazione religiosa, i cui utenti pagavano un corrispettivo, attribuendo erroneamente rilievo alla circostanza che l'attività fosse in perdita invece di far correttamente leva sui criteri del dm 200/2012, del tutto disattesi.

Per l'attività sanitaria e di assistenza l'art. 1, lett. f) ed h), provvede alle definizioni, mentre la disciplina ai fini dell'esonero è dettata dal successivo art. 4/2. In ragione delle prime norme le attività assistenziali sono “riconducibili a quelle di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”, mentre le attività sanitarie sono quelle “attività dirette ad assicurare i livelli essenziali di assistenza definiti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001” o meglio dai quattro allegati al decreto. Al riguardo va ancora registrato un orientamento rigidissimo della Corte di cassazione, invariato negli anni e per nulla ammorbidito dall'avvento del dm del 2012: per tutti si pensi a Sez. 5, Sentenza n. 4340 del 04/03/2015 nonché a Sez. 5, Sentenza n. 26654 del 18/12/2009, per le quali l'esenzione riconosciuta dall'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 non si applica ai fabbricati di proprietà di enti ecclesiastici in cui si svolge attività sanitaria.

Residualmente, inoltre, vanno menzionate questioni particolari che tagliano trasversalmente le richiamate attività. Ci si riferisce innanzitutto alle utilizzazioni miste disciplinate dall'art. 91 *bis* del dl n. 1/2012 conv. in l. 27/2012. Per detta norma, qualora l'unità immobiliare abbia *un'utilizzazione mista*, l'esenzione si applica solo alla frazione di unità nella

quale si svolge l'attività di natura non commerciale, se identificabile attraverso l'individuazione degli immobili o porzioni di immobili adibiti esclusivamente a tale attività, mentre, nel caso in cui non sia possibile procedere in tal senso, l'esenzione si applica in proporzione all'utilizzazione non commerciale dell'immobile quale risulta da apposita dichiarazione.

Ai sensi dell'art. 5 del dm 20/2012, il rapporto proporzionale è determinato con riferimento allo spazio, al numero dei soggetti nei confronti dei quali vengono svolte le attività con modalità commerciali ovvero non commerciali mentre, nel caso in cui l'utilizzazione mista sia effettuata limitatamente a specifici periodi dell'anno, la proporzione è determinata in base ai giorni durante i quali l'immobile è utilizzato per lo svolgimento delle attività diverse da quelle previste dall'articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 504 del 1992, ovvero delle attività di cui alla citata lettera i) svolte con modalità commerciali. Sicché, in materia, coesistono “allegrementemente” criterio spaziale, criterio soggettivo e criterio temporale, che spesso in concreto si sovrappongono creando tali problemi di calcolo da far invocare da parte di qualcuno l'adozione del *forfait* annuale (è, ad esempio, la proposta di Formica e Aurelj, in *Il Fisco*, 10/2015, p. 940 e ss.).

Un'altra tematica è quella delle utilizzazioni indirette, su cui pure si è consolidata una giurisprudenza di legittimità uniforme, per effetto della quale l'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 504 del 1992 spetta soltanto se l'immobile viene *impiegato direttamente* dall'ente possessore per lo svolgimento di compiti istituzionali, sicché l'utilizzazione, in virtù ad esempio di un contratto di comodato, da parte di un soggetto diverso da quello a cui spetta l'esenzione stessa, anche se senza scopo di lucro e con destinazione di pubblico interesse, esclude l'agevolazione, essendo necessario che il bene, oltre ad essere utilizzato, sia anche posseduto dall'ente commerciale che ne fruisce, in ragione di un diritto di proprietà o di altro diritto reale (Sez. 5, sentenza n. 1539, del 25/01/2021; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 19773 del 23/07/2019; Sez. 5, Sentenza n. 14912 del 20/07/2016).

Questi, dunque, gli spunti principali sulla disciplina delle esenzioni IMU relativamente agli enti ecclesiastici. Come già via via osservato in precedenza, non vi è chi non veda come il quadro generale abbia forti margini di miglioramento, sia sul piano legislativo che sistemico. Gli accorgimenti che sarebbero da apportare sono quelli di precisare a livello normativo con fonte di carattere certamente superiore al dm (si spera, la legge) le modalità non commerciali di esercizio delle attività o, perlomeno, di rimettere dette modalità non solo alla scelta del MEF ma anche dei Ministeri coinvolti nell'ambito di dette attività, attraverso una concertazione governativa che assicuri un reciproco controllo interministeriale. Nello stesso tempo le norme andrebbero costruite in modo chiaro, tanto da semplificare il compito interpretativo della giurisprudenza, riducendone le oscillazioni, che nelle more dovrebbe comunque poggiare su condizioni organizzative migliori per poter affrontare questo tipo di compito.

Se a tanto non si arrivasse, crescerebbe il rischio di cedere alla tentazione, che io tuttavia non sottoscrivo, di adottare un regime di pagamento a *forfait* annuale che possa funzionare sul modello locatizio della cd. “cedolare secca”, imponendo a tutti di pagare una percentuale dell’IMU rispetto a quella intera che pagherebbero gli enti commerciali. In tal modo, è vero, sarebbero ridotti contenzioso ed incertezze interpretative, ma a quale prezzo? Quello, insostenibile sul piano finanche della moralità giuridica, di non valorizzare il tipo di attività, di carattere innanzitutto solidaristico, svolto dagli enti ecclesiastici, pretermettendo, per fini di concreta praticità a forte impronta statualistica, la considerazione che il diritto all’esenzione ha solide fondamenta costituzionali e sovranazionali e che essa ripaga gli enti ecclesiastici dell’insostituibile ed infaticabile attività dagli stessi effettuata a fini sociali di ispirazione cattolica.

Problematiche operative nell'espletamento delle pratiche IMU. L'esperienza del Comune di Roma

L'IMU (Imposta Municipale Propria) rappresenta, con la TARI, la maggiore entrata per i Comuni. Dalla sua introduzione, nel 2012, la disciplina dell'IMU, che ha mutuato dall'ICI molti dei suoi profili normativi, è stata oggetto di diversi interventi legislativi, in ultimo la Legge di Bilancio n. 160 del 2019, che, oltre ad eliminare l'altro tributo immobiliare, ovvero la TASI (introdotta nel 2014), ha ridefinito diversi aspetti della cosiddetta nuova IMU, soprattutto quelli che riguardano le esenzioni.

Ed è proprio nell'ambito delle esenzioni che si possono riscontrare alcune delle problematiche operative dell'IMU; problematiche che derivano da diversi fattori: poca chiarezza e lacunosità delle norme, interpretazioni contrastanti sull'applicazione delle disposizioni legislative.

Una problematica riguarda l'applicazione delle disposizioni che definiscono l'abitazione principale e le unità immobiliari ad essa assimilate. Il legislatore (comma 741, lett. b), L. n. 160/2019) stabilisce che *“per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile. Per pertinenze dell'abitazione principale si intendono esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo;”*

Dalla lettura della norma emerge, innanzitutto, che l'abitazione principale deve essere costituita da una sola unità immobiliare iscritta o iscrivibile in catasto a prescindere dalla circostanza che sia utilizzata come abitazione principale più di una unità immobiliare distintamente iscritta in catasto. In tal caso, le singole unità immobiliari vanno assoggettate separatamente ad imposizione ciascuna per la propria rendita.

Pertanto, il contribuente può scegliere quale delle unità immobiliari destinare ad abitazione principale, con applicazione delle agevolazioni IMU per questa previste; le altre invece vanno

considerate come abitazioni diverse da quella principale con l'applicazione dell'aliquota deliberata dal comune per tali tipologie di fabbricati.

Il contribuente non può, quindi, applicare le agevolazioni per più di una unità immobiliare, a meno che non abbia preventivamente proceduto al loro accatastamento unitario. Al riguardo, si deve rilevare che la disposizione in questione consente di superare per l'IMU, in maniera inequivocabile, i contrasti interpretativi tra prassi e giurisprudenza sorti in materia di ICI.

(N.B. Il MEF nella risoluzione n. 6 del 7 maggio 2002, aveva interpretato la questione nel senso confermato dalla norma in commento, mentre, la Corte di Cassazione, facendo riferimento alle situazioni di fatto, nella sentenza n. 25902 del 29 ottobre 2008, ha sostenuto che il concetto di abitazione principale non risulta necessariamente connesso a quello di "unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio", e, pertanto, aveva consentito di applicare le agevolazioni per l'abitazione principale alle unità immobiliari utilizzate concretamente come "abitazione principale" dell'immobile nel suo complesso.)

Ciò nonostante, l'attuale definizione di abitazione principale pone alcune problematiche applicative.

La norma stabilisce, infatti, che per abitazione principale deve intendersi l'immobile nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente.

Il legislatore ha voluto collegare l'esenzione dell'abitazione principale e delle sue pertinenze al possessore e al suo nucleo familiare ed ha voluto unificare il concetto di residenza anagrafica e di dimora abituale, individuando come abitazione principale solo l'immobile in cui le condizioni previste dalla norma sussistono contemporaneamente.

(ponendo fine, anche in questo caso, alle problematiche applicative che sulla questione hanno interessato l'ICI.)

Nella disposizione, il legislatore precisa, altresì, che, nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, l'aliquota e la detrazione per l'abitazione principale e per le relative pertinenze devono essere uniche per nucleo familiare indipendentemente dalla dimora abituale e dalla residenza anagrafica dei rispettivi componenti.

Lo scopo della norma è evidente: evitare comportamenti elusivi in ordine all'applicazione dell'agevolazione per l'abitazione principale, e, quindi, la norma deve essere interpretata in senso restrittivo, soprattutto per impedire che, nel caso in cui i coniugi stabiliscano la residenza in due immobili diversi nello stesso comune, ognuno di loro possa usufruire delle agevolazioni dettate per l'abitazione principale e per le relative pertinenze.

A tale riguardo, il MEF nella circolare 3DF del 18 maggio 2012, dove fornisce primi chiarimenti sull'IMU, aggiunge che il legislatore non ha, però, stabilito la medesima limitazione nel caso in cui gli immobili destinati ad abitazione principale siano ubicati in comuni diversi, poiché in tale ipotesi il rischio di elusione della norma è bilanciato da effettive necessità di dover trasferire la residenza anagrafica e la dimora abituale in un altro comune, ad esempio, per esigenze lavorative.

Orbene, a fronte di tale interpretazione del MEF, ci troviamo a registrare una diversa interpretazione da parte della giurisprudenza.

Infatti la Corte di Cassazione con la recente sentenza 19 febbraio 2020, n. 4166, ha precisato che «per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore ed il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Ciò comporta, la necessità che in riferimento alla stessa unità immobiliare tanto il possessore quanto il suo nucleo familiare non solo vi dimorino stabilmente, ma vi risiedano anche anagrafica mente. Ciò, d'altronde, è conforme all'orientamento costante espresso da questa Corte, in ordine alla natura di stretta interpretazione delle norme agevolative (tra le molte, in tema di ICI, più di recente, cfr. Cass. sez. 5, 11 ottobre 2017, n. 23833; Cass. sez. 6-5, ord. 3 febbraio 2017, n. 3011), condiviso anche dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost. 20 novembre 2017, n. 242)».

La diversa interpretazione data dalla prassi (MEF) e dalla giurisprudenza ora richiamata pone dei problemi applicativi di non poca rilevanza che incidono sia sui contribuenti sia sull'Amministrazione, dando luogo a un numero consistente di contenziosi.

Restano, inoltre, ancora aperti altri problemi interpretativi. Uno è legato alla definizione di «nucleo familiare». Non è infatti chiaro se si tratti della «famiglia anagrafica» oppure se si debba far riferimento ad altre definizioni, come quelle dettate ai fini, per esempio, della corresponsione degli assegni familiari (ove ci si riferisce alla famiglia costituita solo tra persone legate da vincoli di matrimonio, parentela o affinità) o ai fini ISEE (dove i due concetti tendono a fondersi).

In base alle esemplificazioni riportate nella circolare del MEF 3DF/2012, sembrerebbe che occorra fare riferimento a una idea di nucleo familiare corrispondente a persone legate da vincoli di parentela o affinità.

Sempre con riferimento all'agevolazione per abitazione principale, emerge un'altra problematica operativa che riguarda in particolare **l'assimilazione all'abitazione principale della casa familiare assegnata al genitore affidatario dei figli**, a seguito di provvedimento del giudice che costituisce altresì, ai soli fini dell'applicazione dell'imposta, il diritto di abitazione in capo al genitore affidatario stesso (comma 741, lett. c), punto 4, L. n. 160/2019).

Innanzitutto, bisogna rilevare la portata innovativa della disposizione, (prima l'assimilazione riguardava la casa coniugale assegnata con provvedimento di separazione o divorzio).

Sin dalla sua entrata in vigore sono però emersi alcuni problemi applicativi. In particolare, ci si è chiesti se in assenza di figli, oppure quando i figli diventano maggiorenni, trovi lo stesso applicazione l'agevolazione.

Sulla prima questione è già intervenuto il MEF specificando che la norma prevede un'agevolazione solo nel caso in cui ci siano figli e non può essere interpretata estensivamente. Per "casa familiare" deve intendersi solo l'ambiente domestico in cui sono cresciuti i figli e tale ambiente è individuato dal giudice con un provvedimento che non può essere cambiato in alcun modo dal Comune.

Sulla seconda, l'IFEL nelle FAQ del 6 marzo 2020 ritiene che dalla lettera della legge emerga che l'equiparazione all'abitazione principale deriva da un provvedimento del giudice che assegna la casa familiare al genitore affidatario dei figli, a nulla rilevando, quindi, l'eventuale circostanza che i figli in seguito non risiedano più nell'abitazione in questione. In altri termini, il Comune non può disconoscere il provvedimento giudiziale, essendo necessaria una sua espressa revoca.

Vedremo se la giurisprudenza confermerà questa interpretazione...

Un'altra problematica operativa attiene alla disciplina dell'esenzione per gli immobili degli Enti non commerciali

La legge 160/2019 - comma 759, lettera g) - ha confermato l'esenzione totale o parziale dell'IMU per gli immobili posseduti ed utilizzati "dai soggetti di cui alla lettera i) del comma 1 dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 504/1992, e destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali delle attività previste nella medesima lettera i)", relativamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni previste.

Se quindi l'associazione è in affitto, l'agevolazione non spetta al proprietario dell'immobile. Per usufruire dell'agevolazione l'ente no profit deve essere **"proprietario ed utilizzatore dell'immobile oggetto di esenzione IMU"** (Cass. nn. 17826, 14912/16; 12495/14; 7385/12 e ordinanze n. 429/2006 e 19/2007 della Corte costituzionale).

Sono, invece, sorti dubbi per i casi di comodato tra ente non commerciale ad ente non commerciale e anche qui abbiamo contrasti interpretativi della prassi e della giurisprudenza.

Il MEF nella Risoluzione n. 4/DF del 4/03/2013 prevede l'esenzione se un ente non commerciale concede in comodato gratuito l'immobile ad altro ente non commerciale.

Tale posizione va contro la giurisprudenza prevalente (su tutte Cassazione nn. 4887/2013, 21330/12) e contro il DM 200/12 che all'art. 1 comma 1 lett. e) parla di immobili posseduti e utilizzati.

Successivamente la Cassazione nella sentenza n. 25508 del 18/12/2015 riconosce l'applicabilità dell'esenzione ove siano presenti i seguenti elementi:

- a) Immobile concesso in comodato gratuito (e non locato);
- b) i compiti istituzionali realizzati siano previsti tra l'elencazione delle attività meritevoli di cui all'art 7 lett. i) e siano comuni ai due enti;
- c) che fra gli enti comodante e comodatario esista un rapporto di stretta strumentalità.

Per la Cassazione, l'esenzione si fonda non tanto sul rapporto di gratuità tra ente possessore e ente utilizzatore - come invece ritiene il MEF - quanto sul fatto che tra i due vi sia un rapporto di stretta strumentalità.

Di recente però la Cassazione ha fatto un passo indietro con l'Ordinanza n. 6843/2019 secondo cui l'esenzione spetta *•soltanto se l'immobile viene impiegato direttamente dall'ente possessore per lo svolgimento di compiti istituzionali, sicché l'utilizzazione, in virtù di un contratto di comodato, da parte di un soggetto diverso da quello a cui spetta l'esenzione, anche se senza scopo di lucro e con destinazione di pubblico interesse, esclude l'agevolazione*". Orientamento confermato anche nella Sentenza n. 8073 del 21/03/2019, che rimane ancorata sull'utilizzazione diretta del proprietario/utilizzatore, escludendo di fatto una esenzione IMU per i contratti di comodato gratuito.

Un altro aspetto problematico riguarda il concetto di “modalità non commerciali”; quali sono i requisiti oggettivi affinché un'attività possa ritenersi svolta con modalità non commerciali”?

Il legislatore demanda ad un regolamento la determinazione dei requisiti per l'applicazione dell'esenzione, ovvero al DM n. 200 del 19/11/2012 emanato in attuazione del comma 3 dell'articolo 91-bis del D.L. n. 1/2012.

(il comma 759, lettera g) prevede che si applicano, altresì le disposizioni di cui all'articolo 91-bis del D.L. n. 1/2012, nonché il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 novembre 2012, n. 200.)

Il DM n. 200/2012 indica, oltre ai requisiti oggettivi generali (art. 3), ulteriori requisiti di settore (art. 4).

L'attività assistenziale e sanitaria si ritiene effettuata in modo non commerciale:

Se vi è accreditamento o convenzione con stato, regioni, enti locali deve essere svolta in modo complementare e integrativo col servizio pubblico e deve prestare servizi gratuitamente, salvo eventuali importi di partecipazione alla spesa prevista dall'ordinamento per la copertura del servizio universale, che quindi non rilevano sulla commercialità, a prescindere dall'importo.

Se non vi è accreditamento, deve essere a titolo gratuito o dietro corrispettivo simbolico e non superiore al 50% dei corrispettivi medi previsti per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali nello stesso ambito territoriale, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con il costo effettivo del servizio;

L'attività didattica è effettuata in modo non commerciale:

- Se l'attività è paritaria rispetto a quella statale e non vi è discriminazione in fase di accettazione degli alunni;
- Sono osservate gli obblighi di accoglienza degli alunni portatori di handicap, gli obblighi della contrattazione collettiva al personale docente e non docente;
- L'attività è gratuita oppure con versamento di rette simboliche tali da coprire solo una parte del costo effettivo del servizio, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con lo stesso

Il DM 26/06/2014 ha poi stabilito che l'attività didattica è svolta in modo non commerciale se il corrispettivo medio percepito dall'ente non commerciale è uguale o inferiore al Cms (costo medio per studente così come definito dal MIUR)

Costo medio per studente: € 5.739,17 le scuole materne - €6634,15 per la primaria - €6835,85 scuola secondaria di primo grado - € 6,914,17 euro per le secondarie di secondo grado

Le attività ricettive, culturali, ricreative, sportive si ritengono effettuate in modo non commerciale: se sono svolte a titolo gratuito o dietro corrispettivo simbolico non superiore alla metà dei corrispettivi medi previste per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali nello stesso ambito territoriale

Sul DM n. 200/2012 e, in particolare, sull'art. 4, comma 2, che indica i requisiti di settore dell'attività assistenziale e sanitaria, è intervenuta la Cassazione che, nella sentenza n. 10124/2019, ha affermato che: l'articolo 4, comma 2 non ha valore di legge, tanto più che lo stesso appare, per questa parte, essere stato emanato *ultra vires*, dato che l'articolo 91bis del D.L. n. 1/2012 non demandava al decreto ministeriale il compito di definire autoritativamente il concetto di "modalità non commerciali" ma solo il compito di stabilire modalità e procedure da seguire in caso di utilizzazione mista di un immobile, al fine di individuare il rapporto percentuale tra utilizzazione commerciale e utilizzazione non commerciale dell'immobile stesso. L'unico criterio rilevante al riguardo è se il soggetto svolga o meno un'attività economica sottolineando che l'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato non dipende dal fatto che

un soggetto venga costituito per conseguire utili, poiché anche un ente senza fine di lucro può offrire beni e servizi sul mercato. Orbene rientra nella nozione di attività svolta con modalità commerciali — ovvero nella nozione di attività economica, secondo il linguaggio della Commissione UE - qualunque attività organizzata per la prestazione di servizi a terzi dietro pagamento — da parte dell'utente o di altri, compresi lo Stato, le regioni o altre pubbliche amministrazioni - di un corrispettivo funzionale ed adeguato alla copertura dei costi e alla remunerazione dei fattori della produzione (ivi compresi i capitali investiti)

Ne consegue, che mentre secondo la posizione Ministeriale la sanità privata convenzionata non paga l'IMU solo perché la sua attività è complementare o integrativa al servizio pubblico; secondo la Cassazione il criterio da seguire non è questo: quando la tariffa pagata serve a coprire i costi e finanziare gli investimenti, l'attività è economica e quindi l'IMU va pagata.

Lo stesso dicasi per le scuole: secondo il Ministero l'attività è esente se si è sotto il costo standard per studente ma il discrimine, riportato nelle Istruzioni al modello di dichiarazione ENC che nelle fonti del diritto sta addirittura sotto il decreto ministeriale, è estraneo al principio indicato in Cassazione.

In ultimo, ricordiamo che l'art. 91bis del D.L. n. 1/2012 ha introdotto per gli Enti non commerciali la possibilità di beneficiare parzialmente dell'esenzione dal pagamento dell'IMU, stabilendo che l'eventuale utilizzazione mista dell'immobile non impedisce necessariamente il beneficio fiscale, ma comporta che questo si applichi alla sola frazione di unità nella quale si svolge l'attività di natura non commerciale, se identificabile attraverso l'individuazione degli immobili o porzioni di immobili adibiti esclusivamente a tale attività. Nel caso in cui non sia possibile procedere in tal senso, l'esenzione si applica in proporzione all'utilizzazione non commerciale dell'immobile quale risulta da apposita dichiarazione, tenuto conto dei criteri indicati dal DM n. 200/2012 (art. 5).

Una novità introdotta dalla L. n. 160/2019 riguarda poi l'obbligo dichiarativo degli Enti non commerciali. Il comma 770 prevede che **la dichiarazione deve essere presentata ogni anno** e non solo in presenza di acquisizioni, cessioni, e/o variazioni. La scadenza della dichiarazione è fissata per il 30 giugno.

La situazione amministrativa degli Enti ai fini IMU

Premessa

Una parte considerevole del contenzioso IMU/TASI che coinvolge gli Istituti Religiosi scaturisce da situazioni che non riguardano direttamente l'applicabilità delle agevolazioni previste dalle norme ma da errori o inesattezze relative alla rappresentazione amministrativa e catastale degli immobili o da errori commessi in sede di dichiarazione.

In questo breve intervento, cercherò di sintetizzare le problematiche più frequenti dalle quali scaturiscono molti degli accertamenti notificati a nostri enti.

I punti di maggiore attenzione possono essere così individuati:

- 1) Il corretto inquadramento catastale degli immobili;
- 2) La dichiarazione IMU;
- 3) Il calcolo dell'imposta
- 3) Il pagamento dell'imposta
- 4) L'attività di accertamento dei Comuni e le procedure conseguenti

Il corretto inquadramento catastale degli immobili

Una prima osservazione di carattere generale riguarda il fatto che gli Enti spesso non hanno un quadro aggiornato delle loro proprietà immobiliari. E' pertanto necessario verificare la situazione catastale dei singoli immobili e curarne il continuo e tempestivo aggiornamento.

Molti accertamenti scaturiscono da errori nell'accatastamento degli immobili, con particolare riguardo alla categoria catastale attribuita. E' abbastanza frequente il caso di immobili destinati ad attività potenzialmente esenti (es.: attività didattica, attività ricettiva sociale etc.) ai quali risulta attribuita la categoria "D", tipica degli immobili a destinazione industriale.

In casi analoghi l'accertamento è praticamente automatico e scatta proprio a causa della categoria catastale attribuita, essendo del tutto anomalo che un immobile di categoria D sia esentato dal pagamento delle imposte.

Spesso gli Enti non indicano che gli immobili sono soggetti a vincolo storico – culturale o sono inagibili, situazioni che consentono una significativa riduzione delle imposte dovute. Anche per questo aspetto è necessaria una verifica puntuale delle diverse situazioni degli immobili posseduti. In alcuni casi gli immobili sono erroneamente attribuiti alla proprietà dell'Ente. Poiché il Comune procede all'accertamento sulla base delle risultanze catastali, qualora un immobile figuri di proprietà dell'Ente, a quest'ultimo sarà richiesto il pagamento delle imposte.

In Agidae ci siamo recentemente occupati del caso di un accertamento notificato ad un Istituto al quale risultavano attribuiti al catasto ben 8 immobili dei quali non era mai stato proprietario. La vicenda è ancora in via di soluzione, poiché spetta allo stesso Istituto dimostrare di non essere proprietario degli immobili accertati.

Sempre più frequentemente si pone il problema dei frazionamenti catastali (es. immobili utilizzati promiscuamente). Il frazionamento, quando possibile, risolve i problemi legati alla determinazione del concreto utilizzo degli spazi e alla conseguente applicazione delle imposte.

In ultimo, è necessario verificare periodicamente che non siano intervenute variazioni, ad esempio, nell'importo della rendita attribuita ai singoli immobili. Tali modifiche possono derivare, oltre che da richieste dell'Ente proprietario, anche da variazioni catastali disposte dai Comuni che devono comunque essere notificate ai proprietari.

La dichiarazione IMU

Un numero considerevole di accertamenti deriva da errori commessi in sede di presentazione della dichiarazione IMU/TASI o dalla sua omissione. La norma prevede che la dichiarazione debba essere presentata al Comune nel quale si trovano gli immobili, in via telematica (PEC) entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello al quale è riferita la dichiarazione (es.: la dichiarazione per l'anno 2020 doveva essere presentata entro il 30/06/2021). Per la dichiarazione deve essere utilizzato il modello IMU/TASI ENC.

La dichiarazione deve essere presentata per l'anno in cui ha avuto inizio il possesso dell'immobile e, successivamente, ogni volta che sono intervenute variazioni rilevanti ai fini della determinazione del tributo.

Attenzione: l'Art. 1, comma 770, della L. 160/2019 prevede che:

«Gli enti di cui al comma 759, lettera g), devono presentare la dichiarazione, il cui modello è approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANCI, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui il possesso degli immobili ha avuto inizio o sono intervenute variazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'imposta. Si applica il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 novembre 2012, n. 200. La dichiarazione deve essere presentata ogni anno. Nelle more dell'entrata in vigore del decreto di cui al primo periodo, i contribuenti continuano ad utilizzare il

modello di dichiarazione di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 26 giugno 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 4 luglio 2014».

Salvo diversi chiarimenti, gli Istituti sarebbero quindi tenuti a presentare la dichiarazione IMU/TASI tutti gli anni anche nel caso in cui non siano intervenute variazioni. Una previsione destinata ad aumentare in modo esponenziale i problemi dei contribuenti e degli stessi Comuni che si vedrebbero letteralmente sommersi di dichiarazioni sostanzialmente inutili.

E' importante ricordare che, nel 2021, è stato necessario presentare la dichiarazione IMU relativa agli immobili che hanno beneficiato dell'esenzione COVID prevista dai decreti emergenziali. La dichiarazione deve indicare distintamente:

- ❖ Immobili totalmente imponibili
- ❖ Immobili parzialmente imponibili
- ❖ Immobili totalmente esenti

Per gli *immobili esenti* (o parzialmente imponibili) deve essere indicata con precisione la tipologia di attività che vi viene svolta e la relativa norma di esenzione.

Per gli *immobili utilizzati promiscuamente* per attività esenti ed attività imponibili la norma prevede l'applicazione di diversi criteri per determinare la quota del valore dell'immobile da assoggettare ad imposta e la quota invece da considerare esente. I criteri fanno riferimento:

- ❖ alla superficie impiegata per l'attività tassata
- ❖ al rapporto tra il numero di soggetti nei confronti dei quali l'attività è svolta con modalità commerciali ed il numero totale di soggetti nei confronti dei quali viene svolta l'attività
- ❖ al rapporto tra i giorni nei quali l'immobile è utilizzato per lo svolgimento di attività con modalità commerciali /365 giorni.

Tali criteri e la loro concreta applicazione possono essere oggetto di verifica da parte dei Comuni che possono quindi procedere all'accertamento.

Il calcolo dell'imposta

Tra i motivi alla base degli avvisi di accertamento rientra certamente anche il caso di errori nel calcolo dell'imposta dovuta.

E' quindi opportuno ricordare come si debba concretamente procedere.

La base imponibile è determinata con la seguente formula:

Rendita catastale x 1,05% x coefficiente x quota di possesso x periodo di possesso.

I coefficienti variano in relazione alla categoria catastale degli immobili, come di seguito riepilogato:

Moltiplicatori IMU

- categoria catastale da A/1 a A/11 – moltiplicatore 160;
- categoria catastale A/10 – moltiplicatore 80;
- categoria catastale da B/1 a B/8 -moltiplicatore 140;
- categoria catastale C/1 – moltiplicatore 55;
- categorie c/2- c/6, C/7 – moltiplicatore 160;
- categorie c/3, C/4, C/5 – moltiplicatore 140;
- categorie d/1 a d/10 (tranne d/5) – moltiplicatore 65;
- categoria d/5 – moltiplicatore 80.

Per gli immobili di categoria D il valore imponibile è quello dei «costi contabilizzati». Al valore della base imponibile si applica l'imposta con le diverse aliquote

Il pagamento dell'imposta

Uguale attenzione deve essere prestata alle tempistiche ed alle modalità previste dalla norma per il pagamento delle imposte.

Il pagamento dell'imposta relativa all'anno deve avvenire nei seguenti termini:

- ❖ Acconto entro il 16 giugno (pari al 50% dell'imposta pagata nell'anno precedente); entro la stessa data il contribuente può versare l'imposta dovuta per l'anno in un'unica soluzione.
- ❖ Saldo entro il 16 dicembre.

Il pagamento avviene ordinariamente con il modello F24 che consente l'eventuale compensazione dei crediti e dei debiti.

Il tardivo pagamento può essere sanato con il ravvedimento operoso.

Attività di accertamento dei Comuni e procedure

Al termine di questa veloce carrellata, riepilogo seguito alcune principali informazioni sulla attività di accertamento poste in essere dai Comuni e le procedure conseguenti:



Il Comune notifica entro 5 anni da quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati, gli eventuali accertamenti in materia di IMU

Nel caso sia stata *omessa la dichiarazione* il periodo di accertamento è aumentato di 1 anno.



Contro gli accertamenti che richiedono una maggiore imposta fino ai 50.000 euro è possibile presentare un reclamo/ricorso che dovrebbe consentire di risolvere in via pre-contenziosa la maggior parte delle controversie.

In questo caso il termine per il deposito del ricorso presso la Commissione Tributaria è differito di 90 giorni.

Conclusioni

Molto più frequentemente di quanto si creda, gli immobili degli Istituti Religiosi sono oggetto di accertamento da parte dei Comuni per motivi del tutto diversi da quelli che riguardano l'applicabilità delle agevolazioni previste dalla normativa.

Nei precedenti paragrafi ho riassunto le cause più comuni dalle quali derivano una grande parte degli accertamenti IMU/TASI notificati in questi anni.

E' quindi necessario verificare in via preventiva che la situazione amministrativa e catastale degli immobili sia corretta, verifica che deve essere continuamente confermata e rinnovata nel corso degli anni.

I rapporti di lavoro nel periodo della pandemia: blocco dei licenziamenti e ricorso agli ammortizzatori sociali

1.- *La legislazione dell'emergenza: precedenti storici ed effetti sociali*

Il compito che mi è stato assegnato è quello di offrirvi una panoramica della disciplina dei licenziamenti per motivi economici al tempo della pandemia da Covid 19.

Ebbene, voglio innanzitutto sottolineare il ruolo sociale che oggi più che mai sta rivestendo la normativa lavoristica, ormai divenuta diritto dell'emergenza.

La legislazione dell'emergenza ha avuto il suo albore nel marzo 2020, allorché **l'art. 46, DL, 17 marzo 2020, n. 18**, convertito con L, 24 aprile 2020, n. 27 (e più volte modificato) introdusse, per le imprese che riducevano o sospendevano l'attività a causa della pandemia da Covid 19, il divieto assoluto ed incondizionato di procedere al licenziamento per motivi economici, sia individuale (art 6 l. 604/66) che collettivo (l 223/91). La disposizione fu, poi, sostituita dalle misure contenute nell'art. 14, DL, 14 agosto 2020, n. 104 e, ad oggi, dall'art. 8 del DL del 22 marzo 2021 n. 41.

Fanno eccezione al blocco dei licenziamenti, eccezione che si è costantemente protratta durante le norme dell'emergenza; le seguenti ipotesi: 1) licenziamenti motivati dalla cessazione definitiva dell'attività dell'impresa, 2) conseguenti alla messa in liquidazione della società senza continuazione, anche parziale, dell'attività; 3) nei casi in cui nel corso della liquidazione non si configuri la cessione di un complesso di beni o attività che possano configurare un trasferimento d'azienda o di un ramo di essa (art. 2112 cod. civ.); 4) nelle ipotesi di accordo collettivo aziendale, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro.

Tali disposizioni hanno caratteristiche peculiari, siccome in tempi recenti non ritroviamo analoghi provvedimenti di blocco dei licenziamenti, nemmeno in occasione di tremende catastrofi naturali quali terremoti e alluvioni che abbiamo vissuto nel ns Paese: dobbiamo, invece, risalire al dopoguerra per poter rinvenire una legislazione simile a quella attuale, allorché il legislatore dispose dal 1945 al 1947 il primo blocco dei licenziamenti che

abbia mai conosciuto l'ordinamento giuridico italiano, per fronteggiare l'emergenza post-bellica. Questo dato ci dice quanto eccezionale sia la normativa in esame e quanto, allo stesso tempo, emergenziale sia la situazione epidemiologica in atto ormai da più di un anno.

Ebbene, il blocco dei licenziamenti economici da un punto di vista sociale ha avuto effetti di grande positività: si ritiene siano stati evitati circa 400.000 licenziamenti, secondo gli studi della Banca d'Italia; 200.000/300.000, stando agli studi elaborati dall'Inps.

Tuttavia, nonostante il blocco voluto dal legislatore, i licenziamenti ci sono stati ugualmente siccome il legislatore non li ha totalmente preclusi.

L'osservatorio del precariato ha fornito i seguenti dati: nel 2020 ci sono stati 244.000 licenziamenti, pari all'incirca alla metà di quelli avuti nell'anno precedente; ciò si spiega per effetto degli accordi sindacali di incentivi all'esodo o per effetto di accordi sindacali con i quali i lavoratori hanno espressamente rinunciato ad impugnare i licenziamenti irrogati per ragioni economiche durante la vigenza della normativa sul blocco, poiché potevano in tal caso ugualmente beneficiare della Naspi, così come riconosciuto dalle circolari interpretative del Ministero del lavoro e dell'Inps.

2. VAGLIO DI COSTITUZIONALITÀ

Offerto questo rapido scorcio storico e sociologico della normativa lavoristica dell'emergenza COVID 19, soffermiamoci adesso sui problemi strettamente giuridici che essa ha posto all'interprete.

Innanzitutto, il dibattito si è acceso sulla **legittimità costituzionale delle disposizioni di divieto di licenziamenti per motivi economici** sia individuali che collettivi; anche alla luce del fatto che disposizioni che si sono susseguite creando, di fatto, una protrazione del blocco da oltre un anno e che ancora proiettano il divieto nel prossimo futuro.

Si sono fronteggiate due contrapposte opinioni.

TESI NON FAVOREVOLE

Autorevoli commentatori hanno sostenuto l'illegittimità costituzionale o quantomeno hanno fortemente dubitato della legittimità costituzionale della previsione che priva le imprese del potere di recedere dal contratto di lavoro. Riporto, tra i più autorevoli sostenitori, testualmente le parole dell'ex presidente della sezione Lavoro della Cassazione, Guido Vidiri che ha sottolineato che *“nel blocco dei licenziamenti i poteri gestionali dell'imprenditore sono stati gravemente limitati attraverso una molteplicità di dpcm in violazione palese della libertà di impresa, che non può essere ridotta e condizionata a lungo, sino a vanificarla, per l'assorbente ragione che provvedimenti governativi non possono trovare alcuna giustificazione sulla base di un “declamato permanente stato di emergenza”, stante la prescrizione di cui al comma secondo dell'art. 13 Cost., che vieta “ogni limitazione della libertà personale se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. E' innegabile pertanto che è in atto un processo di “decostituzionalizzazione” che rischia nel tempo di modificare la gerarchia tra i poteri dello Stato per non essere più le Camere a controllare il governo ma il governo a prevalere di fatto sulle*

Camere. Il che porta gradatamente al depotenziamento del Parlamento e ad un accrescimento dei poteri dell'esecutivo, che contraddicono in tal modo la volontà dei nostri Costituenti."

Sulla stessa posizione del presidente Vidiri, è stato, ancora, sottolineato in dottrina come misure differenti rispetto a quelle imposte nel nostro Paese siano state adottate dagli Stati europei e negli Usa, in cui si è ritenuto— a fronte dell'emergenza sanitaria per pandemia — conveniente limitare l'ondata dei licenziamenti dei lavoratori subordinati con aiuti a fondo perduto alle imprese unitamente ad un sostegno ai professionisti, ai lavoratori autonomi ed ancora ad altri componenti di categorie non sufficientemente protette. Il tutto in linea con i canoni classici di un liberismo che rifiuta ogni indirizzo dirigitico, che invece contrasta con l'art 41 Cost. che riconosce la libertà di iniziativa economica privata.

TESI FAVOREVOLE

Di diverso avviso, l'opinione — mi riferisco, tra gli altri nomi illustri, al prof. **Valerio Speciale Ordinario di diritto del Lavoro presso l'Università D'Annunzio di Chieti-Pescara**, - che riconosce la legittimità costituzionale delle disposizioni emergenziali sul lavoro.

Si osserva, in particolare, come la valutazione di legittimità costituzionale di tali norme involge numerosi valori costituzionalmente protetti.

Innanzitutto, attraverso il blocco dei licenziamenti viene salvaguardato il diritto al lavoro di cui all'art. 1 della Cost.

Voglio rammentare la portata di tale precetto costituzionale, secondo cui *"l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro."* Attraverso tale norma è stato creato un profondo collegamento tra democrazia e lavoro, **configurando così la questione democratica come questione del lavoro**, come è stato acutamente osservato dall'allora Presidente della Corte Cost. Gustavo ZAGREBELSKY. Secondo la tesi più accreditata, una simile scelta dei padri costituenti è stata fatta nell'ottica di considerare il lavoro dei singoli consociati non solo come il mezzo con cui mettere a frutto i propri talenti e procurarsi un reddito, ma soprattutto come lo strumento principale per dare «un contenuto concreto» alla partecipazione del singolo alla comunità e per tutelarne la dignità, la cui inviolabilità non è proclamata espressamente da nessun articolo della Costituzione (diversamente da quel che accade in altre Carte) nell'idea che circoscrivere in una disposizione tale concetto avrebbe potuto equivalere a sminuirne la portata, mentre esso rappresenta il "valore fondante" di tutta la Carta.

Posta questa riflessione sulla portata dell'art 1 della Costituzione e ritornando alla tesi che sostiene la legittimità costituzionale delle norme Covid sul divieto di licenziamenti, questa osserva che se è indubbia la centralità del diritto al lavoro nella normativa dell'emergenza, va tuttavia, ricordato che il blocco dei licenziamenti ha risposto a varie esigenze e non solo alla tutela dei posti di lavoro e quindi, nel valutarne la legittimità costituzionale, non va solo operato un bilanciamento tra l'interesse del lavoratore e quello dell'impresa. Il blocco, infatti, ha risposto anche ad esigenze **di ordine pubblico economico**, a quelle di sostegno alle famiglie, a quella di evitare crisi sociali innescate dalla pandemia e dai conseguenti risvolti economici.

Infine, il blocco tende anche a tutelare l'esigenza delle imprese a conservare le professionalità acquisite, nonostante la contrazione dell'attività aziendale.

In bilanciamento, dunque, vanno posti il diritto al lavoro – di cui all' art. 1 Cost. sopra richiamato; l'art. 41, che garantisce la libertà di iniziativa economica privata, purchè non in contrasto con l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana; l'art 32 Cost. che tutela il diritto alla salute come diritto dell'individuo e come interesse della collettività e che, certamente rafforza la tutela del lavoro.

Ebbene, nell'operare il bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti, nessun diritto fondamentale può essere assoluto e può prevalere sull'altro venendo ad assumere una funzione tirannica, come affermato dalla C. Cost. (85/2013 proprio sul bilanciamento tra il diritto al lavoro ed il diritto alla salute); allora, il vaglio di costituzionalità della normativa emergenziale andrà operato applicando i criteri, più volte ribaditi dalla C. Cost, della Sufficienza, necessità, proporzionalità e ragionevolezza che costituiscono i test di legittimità costituzionale.

Sulla scorta dei predetti elementi, autorevoli giuristi hanno concluso positivamente il giudizio di costituzionalità in considerazione del **carattere temporaneo** del blocco dei licenziamenti; della possibilità per le imprese – depauperate del potere di recedere per motivi economici dal rapporto di lavoro – di aver **accesso alla CIG senza costi** non essendo dovuto dalle stesse alcun contributo addizionale; dell'esistenza di **strumenti previsti dal sistema che – come si è visto – non hanno paralizzato completamente i licenziamenti**, ma li hanno soltanto ridotti alla metà, comunque consentendo di effettuare licenziamenti per motivi economici mediante accordi sindacali accettati dai lavoratori.

2) LE DISPOSIZIONI VIGENTI: BLOCCO LICENZIAMENTI ED AMMORTIZZATORI SOCIALI (DL n. 41 di 22 marzo 2021 (convertito) ed il DL73 del 25 maggio 2021, come modificato dal DL 99 DEL 30 giugno 2021-)

Ma non è solo questo (quello della legittimità costituzionale) il tema posto dalla normativa emergenziale.

Per affrontare i vari aspetti problematici della stessa occorre entrare nel vivo delle disposizioni emergenziali.

Voglio evidenziare come lo strumento della Cassa integrazione in deroga abbia influito sulle tecniche legislative di divieto del licenziamento economico che si sono succedute dall'inizio della pandemia:

1) mentre l'art. 46 del DL 18 di marzo 2020 impediva, in modo generalizzato, incondizionato ed inderogabile, qualsiasi licenziamento per ragioni economiche; il legislatore successivo, ha poi mutato indirizzo, introducendo una nuova tecnica.

2) Infatti l'art. 14 del DL n. 104 di agosto 2020, sebbene disponesse anch'esso un divieto di licenziamento, ne prevedeva l'operatività solo per quei datori di lavoro che non *“avessero fruito integralmente”* delle integrazioni salariali Covid 19 o all'esonero contributivo per Covid 19; quindi, il legislatore induceva le imprese a mantenere

l'occupazione fino a che fosse sostenibile mediante il ricorso alla cassa integrazione, liberando l'imprenditore dal divieto solo all'esito dell'integrale fruizione di tutte le settimane previste di Cassa Integrazione in deroga.

3) Con il DL n. 41 di marzo 2021, il divieto ritorna ad essere generalizzato ed incondizionato sino al **30 giugno 2021**; in particolare, l'art. 8 del DL n. 41 del marzo 2021 (c.d. decreto Sostegni) il quale **FINO AL 30 GIUGNO 2021** precludeva, in via generalizzata a tutte le imprese e indipendentemente dal numero dei dipendenti, la facoltà di recedere dal contratto di lavoro per giustificato motivo oggettivo ai sensi all'art. 3 della legge n. 604 del 1966.

Era anche precluso l'avvio delle procedure di licenziamento collettivo ai sensi degli articoli 4, 5 e 24 della legge n. 223 del 1991

4) MENTRE DAL 1 LUGLIO SINO AL 31.10.21 LA PRECLUSIONE DEI LICENZIAMENTI VIENE CORRELATA AI TRATTAMENTI IN DEROGA.

Il divieto opera nei confronti dei datori di lavoro di cui ai commi 2 e 8 dell'art 8 cioè di quei datori che "possono fare domanda" di **CIGD (Cassa Integrazione Guadagni in Deroga), ASO (Assegno Ordinario a carico dei Fondi di solidarietà) e CISOA in deroga** (Cassa Integrazione Speciale per gli operai e impiegati a tempo indeterminato dipendenti da imprese agricole).

Dunque, **il divieto opera per** tutte quelle imprese che -non potendo accedere alla CIGO - devono fare ricorso alle integrazioni salariali in deroga da COVID. Si tratta delle aziende del **turismo, della ristorazione, del commercio, dei servizi, gli studi professionali** e più in generale tutto il mondo del **terziario**.

Con il **DL n. 99 del 30.6.2021**, tuttavia, il divieto di licenziamenti economici (individuali e collettivi) è stato esteso anche **a tutte le imprese** rientranti nell'ambito di applicazione della **CIGO** che, dal 1° luglio, sospendono o riducono l'attività **solo se fanno domanda di cassa integrazione ordinaria** (no COVID). In tal caso non si applica il contributo addizionale. **Per tali imprese il divieto opera per la durata del trattamento fruito entro il 31 dicembre 2021**. Quindi, tali imprese – che sono essenzialmente quelle del settore **industria, trasporti ed edilizia** – **se non intendono avvalersi della CIGO sono libere di licenziare per motivi economici**.

Il divieto invece permane per le industrie del settore tessile (abbigliamento, calzature e pelletteria).

L'attuale regime, dunque, condiziona l'operatività del blocco dei licenziamenti alle integrazioni salariali.

L'interconnessione tra il divieto di licenziamento e la cassa integrazione in deroga per Covid 19 ci mette di fronte ad un fenomeno di **socializzazione del costo dei lavoratori improduttivi che passa dall'impresa allo Stato che è il soggetto finanziatore della cassa integrazione Covid-19, la quale non è finanziata con gli ordinari contributi.**

La norma vigente dal 01 luglio al 31 ottobre pone diversi **Problemi interpretativi** che voglio sottoporre alla vs. attenzione:

1) innanzitutto, quello dei confini soggettivi del divieto.

La norma non usa un'espressione testuale chiara circa quella correlazione, di cui abbiamo appena parlato, tra il divieto di licenziamento e le integrazioni salariali.

Ci si chiede se il divieto prolungato fino al 31.10. (art 8 co. 10 DL 22.3.2021) riguardi le imprese che **effettivamente utilizzino** la Cassa in deroga/Assegno ordinario o invece anche **tutte quelle che sono solo legittimate** avendo i requisiti per fruirne, ma che poi di fatto non se ne avvalgono?

La relazione illustrativa al DL 41 sembrerebbe riferirsi ad un'applicazione estesa dell'art 8, ma il legislatore in sede di conversione in legge non ha inteso fornire risposta.

Ritengo che l'interpretazione più ampia sia quella conforme al tenore letterale.

Innanzitutto, perché il comma 10 in esame rimanda **“ai datori di lavoro di cui ai commi 2 e 8”** del medesimo articolo 8 ed il comma 2, a sua volta, sancisce che i datori che sospendono o riducono l'attività a causa del COVID **“possono presentare domanda di cassa in deroga”**. Quindi i datori di lavoro individuati come destinatari del blocco sono solo quelli legittimati a presentare domanda, non i fruitori effettivi delle integrazioni.

Inoltre, quando il legislatore, ha voluto collegare il blocco all'effettiva fruizione della CIG lo ha detto espressamente: ad agosto il DL 104/2020 aveva espressamente correlato il blocco dei licenziamenti al godimento effettivo ed integrale delle settimane di integrazioni salariali allora concesse. Se, dunque, il legislatore nell'ultimo intervento normativo non ha impiegato la medesima espressione letterale di agosto, è plausibile che non abbia inteso ribadire quella previsione; sembra dunque che l'opzione ermeneutica più corretta sia quella estensiva del blocco a tutte le imprese potenzialmente legittimate a fruire dei trattamenti di integrazione salariale.

2) la norma, inoltre, si riferisce ai datori di lavoro **“privati”**. Ma ci si è chiesti chi siano questi datori di lavoro privati; sicuramente, la norma non poteva voler escludere le PA, per le quali non trova applicazione la cassa integrazione. Inoltre, per le PA la gestione delle eccedenze è avvenuta in maniera del tutto diversa; lo Stato ha adottato altre soluzioni, dettando alle proprie PA mediante misure organizzative di distanziamento sociale, quali l'utilizzo del lavoro agile come modalità ordinaria di lavoro fino alla cessazione dello stato di emergenza, la limitazione della presenza in ufficio solo per attività indifferibili, l'obbligo di smaltimento di ferie e permessi. Un problema di blocco dei licenziamenti, dunque, non si può porre nel pubblico impiego.

Probabilmente, è stato detto, la precisazione **“privati”** si riferisce alle società a controllo pubblico, alle quali è estesa la normativa sugli ammortizzatori sociali.

3) il divieto si applica anche ai **licenziamenti individuali dei dirigenti**? Il dubbio nasce perchè l'espresso richiamo dell'art 8 co. 9 e 10 del DL di marzo 2021 ai licenziamenti per **"giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della L. 604/66"** che, a sua volta è applicabile per il tramite del successivo art. 10 della L. 604 ai soli operai e quadri, non parrebbe ricomprenderli.

Ebbene, con la recente ordinanza del 26 febbraio 2021, il Tribunale di Roma ha dichiarato nullo il licenziamento di un **dirigente** intimato durante il periodo di "blocco" dei licenziamenti. Si rileva che la "ratio" del "blocco" dei licenziamenti *"di ordine pubblico, di evitare in via provvisoria che le pressoché generalizzate conseguenze economiche della pandemia si traducano nella soppressione immediata di posti di lavoro"* è da considerare sicuramente comune anche ai dirigenti i quali anzi sono più esposti al rischio di perdere il lavoro, stante la maggiore elasticità del loro regime contrattuale-collettivo di preservazione dai licenziamenti arbitrari (occorrendo la cd. giustificatazza) rispetto a quello posto dall'art. 3 della legge n. 604 del 1966 (ex plurimis, tra le più recenti, Cass. 34736 del 2019).

Tale circostanza, secondo il Tribunale, già pone "in limine" un problema di ragionevolezza della dei dirigenti dal blocco dei licenziamenti per GMO in rapporto con l'art. 3 Cost., problema rafforzato (si direbbe "raddoppiato") dal fatto che i dirigenti sono invece protetti in caso di licenziamento collettivo (art. 24, co. 1, legge n. 223 del 1991 nel testo novellato dall'art. 16, co. 1, lett. a, legge n.161 del 2014).

In sintesi, il Tribunale sottolinea che *"se è difficile capire perché i dirigenti dovrebbero essere esclusi da un 'blocco' dei licenziamenti chiaramente improntato al criterio della preclusione della giustificazione economica, ancor meno risulta comprensibile perché il divieto dovrebbe operare per costoro in caso di licenziamento collettivo e non in caso di licenziamento individuale, a differenza degli altri lavoratori"*.

Anzi il divieto previsto per i licenziamenti collettivi porta alla significativa conclusione che il legislatore non abbia in realtà inteso fondare una distinzione basata sullo "status" del lavoro dirigenziale e sulla particolarità di esso.

CONSEGUENZE DEL LICENZIAMENTO INTIMATO IN VIOLAZIONE DEL DIVIETO

Infine, dobbiamo soffermarci sulle conseguenze derivanti dalla violazione del divieto di licenziamento economico.

Analoga questione fu affrontata dalle SSUU della Cassazione circa 70 anni fa, allorché la Suprema Corte si trovò di fronte al primo blocco dei licenziamenti della nostra storia, quello del dopoguerra di cui abbiamo parlato in principio di questa relazione.

Si arrivò, allora, palese contrasto di giurisprudenza: le prime SSUU, che si espressero nel novembre del 1950 optarono per la tesi della nullità dei licenziamenti adottati in violazione della normativa del 1945 che aveva introdotto il divieto dei licenziamenti; subito dopo, tuttavia, le SSUU nel gennaio 51 si espressero nuovamente sulla medesima questione pervenendo

invece alla soluzione di ritenere il licenziamento, intimato in violazione del divieto, non nullo ma temporaneamente inefficace.

Il contrasto delle SSUU dimostra le difficoltà esegetiche cui deve far fronte l'interprete.

Ebbene, le norme attuali non prevedono un'espressa sanzione.

Prevale certamente, nella giurisprudenza di merito che finora ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione - mi riferisco ai Tribunali di Venezia, Ravenna, Roma, Milano – la tesi della nullità dei licenziamenti per contrasto dell'atto di recesso con norma imperativa, così come prevede l'art 1418 1 comma cc.

Ebbene, per poter applicare tale nullità, occorre innanzitutto capire se le norme lavoristiche emergenziali siano qualificabili come imperative richiamate dall'art. 1418 cc.

Tradizionalmente si definiscono imperative quelle norme che contengono un divieto, se diretto alla tutela di un interesse pubblico generale o se il divieto presenta carattere generale e non ammette esenzione tra i destinatari della norma. Entrambi i caratteri sembrano ricorrere nei precetti di cui discutiamo, che sono rivolti in maniera tendenzialmente generalizzata a tutte le imprese senza limiti dimensionali e che rispondono alla tutela di un interesse certamente non privatistico delle parti del rapporto di lavoro.

Posto allora che i licenziamenti economici adottati in violazione della normativa emergenziali, sono nulli.

Bisogna a questo punto chiedersi quale tutela per il lavoratore consegue a questa nullità, secondo le leggi recenti che hanno diversificato i vari regimi di tutele?

Trattasi infatti di una nullità non testuale, ma virtuale.

Il problema è più semplice nella disciplina Fornero.

Si sostiene, infatti, che la nullità per violazione di norma imperativa previsto dall'art. 1418 cc, può ritenersi uno degli altri casi di nullità **“previsto dalla legge”** cui fa riferimento l'art 18 nella nuova formulazione di cui alla L. 92/2012 per accordare al lavoratore la massima tutela della reintegra e del risarcimento del danno, in misura pari all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento alla reintegrazione.

Più complicata, invece, la tutela nel Job's Act dove la reintegra è riservata alle ipotesi di nullità **“espressamente” prevista dalla legge**. La reintegra, infatti, è prevista in relazione ai casi di **“nullità' del licenziamento perche' discriminatorio ovvero perche' riconducibile agli altri casi di nullità' espressamente previsti dalla legge”**, mentre nel nostro caso la nullità non è testuale.

Dunque, sul punto, vi lascio un nodo da sciogliere chiedendomi se dal punto di vista sistematico, possa mai essere plausibile consentire ad un licenziamento contra legem di produrre comunque quell'effetto di cessazione del rapporto che il legislatore dell'emergenza ha inteso vietare per ragioni di ordine pubblico economico.

Tanto più, osservando che la vera ragione della normativa emergenziale del lavoro sia un appello alla solidarietà, in virtù del quale le imprese sono state chiamate ad un sacrificio forte in risposta all'emergenza.

CONCLUSIONI. RIFLESSIONI E PROSPETTIVE

Concludo, osservando ancora che il vero tema che ci pone il blocco dei licenziamenti è la possibilità di una futura riorganizzazione dell'impresa; solo se l'impresa si riprenderà sarà salvata l'occupazione, l'impresa tornerà ad essere il luogo ove si accordano l'interesse dell'imprenditore e quello del lavoratore, come vuole la Corte Costituzionale.

I licenziamenti che si sono scatenati dal 1 luglio, per effetto della cessazione parziale del divieto e che le cronache quotidiane portano ai nostri occhi dimostrano come occorre trovare una vera risposta sul piano dell'occupazione che certamente non è data dal forzoso trattenimento in servizio dei lavoratori, per effetto del blocco dei licenziamenti.

Bisogna, invece, intervenire con serie ed efficaci politiche attive del lavoro, soprattutto protese alla formazione dei lavoratori che hanno perso occupazione al fine di poterli convertire alle nuove attività emergenti – come quelle della digitalizzazione e della transizione ecologica - e nello stesso tempo addirittura si potrebbe pensare a – fino a qualche tempo fa anacronistici- investimenti dello Stato nell'impresa, per garantire il mantenimento dell'industrializzazione sul territorio italiano. Infine, andrebbero adottate misure – ma questo su un piano europeo- di moralizzazione delle multinazionali affinché cessi l'ormai diffusa prassi di dismettere la produzione una volta terminata la fruizione degli incentivi statali.

Con queste mie personali considerazioni e riflessioni, concludo il mio intervento ringraziandovi dell'attenzione, nell'auspicio di un cambiamento di rotta che sia quanto più prossimo possibile.

Il trasferimento di azienda e l'esternalizzazione dei servizi della contrattazione Agidae

Premessa

Il trasferimento d'azienda e la mera esternalizzazione di servizi accessori (c.d. contratto di *outsourcing*) sono due istituti giuridici cui le aziende ricorrono a seguito di interventi di ristrutturazione/riorganizzazione d'impresa e volti a fronteggiare stati di crisi economico / finanziaria della struttura.

Negli ultimi due anni, a seguito della contrazione delle attività lavorative sia scolastiche che socio-assistenziali dovute all'emergenza epidemiologica scaturente dal virus SARS COV 2, si è assistito ad un notevole incremento del numero di Istituti che è ricorso a questo tipo di strumenti normativi. Con la presente relazione si intende riepilogare più sinteticamente i tratti salienti delle diverse fattispecie.

Il trasferimento d'azienda (o ramo d'azienda) art. 2112 e ss. c.c. e art. 47 Legge 428/1990 e s.m. intervenute

Il trasferimento d'azienda, disciplinato dall'art. 2112 e ss. del c.c., si sostanzia nel cambio del titolare di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità.

La cessione di un mero ramo d'azienda è invece il “passaggio” di un'articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal soggetto Cedente e dal Cessionario (al momento del suo trasferimento).¹

¹ Ai sensi della sentenza n. 24688 del 14.09.2021 della Corte di Cassazione-Sezione Lavoro, si enuncia che “l'entità economica oggetto del trasferimento è costituita dal complesso di persone ed elementi che consente lo svolgimento di un'attività economica che persegue un proprio obiettivo ed è sufficientemente strutturata ed autonoma nel perseguirlo; il requisito dell'identità è riferito all'attività economica svolta dall'entità considerata; la nozione di autonomia si riferisce ai poteri riconosciuti ai responsabili del gruppo di lavoratori trasferiti di organizzare, in modo relativamente libero e indipendente, il lavoro in seno al citato gruppo”.

In caso di trasferimento d'azienda (o singolo ramo della stessa) i dipendenti coinvolti nel passaggio conservano tutti i diritti acquisiti nel corso del rapporto di lavoro con l'impresa di provenienza². Pertanto, le parti aziendali coinvolte in detta procedura sono obbligate in solido per tutti i crediti che i lavoratori avevano all'atto del trasferimento, fatta salva la facoltà del dipendente di voler liberare il Cedente dalle obbligazioni derivate dal rapporto di lavoro.

Il soggetto Cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali/territoriali/aziendali vigenti alla data del trasferimento fino alla loro scadenza, salvo che questi non siano sostituiti da altri applicabili all'impresa subentrante. Si precisa che detta sostituzione deve avvenire tra contrattazioni del medesimo livello.

E' importante sottolineare che l'istituto di cui all'art. 2112 e ss. c.c. prevede un passaggio automatico del personale dipendente dall'impresa Cedente a quella Cessionaria, senza alcuna soluzione di continuità. Il lavoratore che subisce una sostanziale modifica delle proprie condizioni economico/contrattuali nei tre mesi successivi al passaggio presso altro Datore di Lavoro, può rassegnare le proprie dimissioni³.

Per quanto riguarda l'avvio della procedura di cessione d'azienda, così come disciplinato dall'art. 47 Legge 428/1990 e s.m. intervenute, nelle imprese che occupano complessivamente più di 15 dipendenti, il Cedente e il Cessionario devono redigere un'Informativa scritta almeno 25 giorni prima che sia perfezionato l'atto da cui deriva il trasferimento (o che sia raggiunta un'intesa vincolante tra le parti) alle Rappresentanze Sindacali Unitarie, ovvero alle Rappresentanze Sindacali Aziendali di cui all'art. 19 Legge 300/1970 (se presenti), nonché ai Sindacati di categoria che hanno stipulato il CCNL applicato alle aziende coinvolte nel passaggio.

L'Informativa di cui ai punti precedenti deve contenere i seguenti elementi: a) Data del trasferimento d'azienda (o ramo d'azienda) b) Motivi del programmato trasferimento c) Conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori (specificare ad esempio se il CCNL di provenienza dei lavoratori interessati alla cessione viene sostituito con altro analogo e se si debba procedere ad un'armonizzazione economico/normativa tra i due).

² Ai sensi della sentenza n. 24687 della Corte di Cassazione -Sezione Lavoro, si afferma che "La direttiva 12 marzo 2001, 2001/23/CE, che ha proceduto alla codificazione della direttiva 14 febbraio 1977, 77/187/CEE, come modificata dalla direttiva 29 giugno 1998, 98/50/CE è intesa ad assicurare la continuità dei rapporti di lavoro esistenti nell'ambito di un'attività economica indipendentemente dal cambiamento del proprietario e, quindi, è finalizzata a proteggere i lavoratori nella situazione in cui siffatto cambiamento abbia luogo ; essa, infatti, riguarda il "ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti", per cui non è direttamente incidente nelle ipotesi in cui non si controverta del *mantenimento dei diritti dei lavoratori trasferiti* presso la cessionaria, in difetto dei presupposti previsti dal diritto dell'Unione".

³ Recesso per giusta causa art. 2119 c.c.

A far data dalla ricezione della missiva attestante l'avvio della procedura di cessione, le parti Sindacali hanno 7 giorni di tempo per richiedere un incontro finalizzato all'espletamento di un esame congiunto in presenza delle Parti coinvolte nel passaggio (queste ultime sono tenute ad aderirvi). La consultazione si intende esaurita qualora, decorsi dieci giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo.

L'esame congiunto è tenuto di norma presso l'ITL (Ispettorato Territoriale del Lavoro) di competenza, ovvero quella ove è ubicata l'impresa Cedente e sono tenuti a presenziarvi i legali rappresentanti delle aziende coinvolte (le Parti, di prassi, sono assistite da un avvocato e/o consulente del lavoro) nonché le rispettive Rappresentanze Sindacali / Associazioni Sindacali di categoria dei lavoratori.

Il verbale dell'incontro (che viene redatto al termine dell'esame congiunto) deve correttamente riportare, tra gli altri elementi, anche gli eventuali allineamenti contrattuali tra i diversi CCNL, le condizioni relative all'espletamento di possibili procedure conciliative ex art. 410-411 c.p.c. (al fine di consentire la liberazione del soggetto Cedente per tutto quanto concerne le obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro intercorso con il medesimo qualora i dipendenti diano il consenso), i termini di emissione degli ultimi cedolini paga a carico dell'impresa che trasferisce l'attività, il riepilogo del numero di lavoratori coinvolti nella cessione e la data esatta di decorrenza della stessa.

Anche nel caso di mancato accordo tra le Parti in sede di esame congiunto, la procedura di cessione di ramo d'azienda segue comunque il suo corso.

Non essendo previsto, nel caso di cessione d'azienda, il consenso dei lavoratori coinvolti al passaggio presso altro Datore di lavoro, gli stessi sono resi edotti dell'avvio dell'iter ex art. 2112 tramite mera assemblea che, di prassi, è tenuta dalle Rappresentanze Sindacali (o dai Sindacati di categoria comparativamente più rappresentativi) presso i locali dell'impresa in presenza dei dipendenti e in occasione della quale viene redatto apposito verbale (da allegare all'accordo di esame congiunto).

Sono esclusi dal trasferimento ex art. 2112 c.c. le seguenti tipologie di soggetti: a) Lavoratori a termine assunti in sostituzione di altri lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto b) Apprendisti c) Lavoratori a domicilio d) Lavoratori assunti con contratti di formazione e lavoro e) Lavoratori assunti con contratti d'inserimento f) Lavoratori assunti con contratto di somministrazione.

Per quanto concerne l'iter amministrativo a carico del soggetto Cedente, la procedura di cessione d'azienda comporta degli adempimenti da espletare nei riguardi degli Enti Previdenziali.

Pertanto, l'impresa che cede è tenuta ad informare l'INPS dell'avvenuto trasferimento. La stessa, a decorrere dalla prima scadenza di Legge per il versamento dei contributi relativi all'emissione dell'ultimo cedolino paga reso ai lavoratori interessati al passaggio, informa l'Ente Previdenziale di competenza che non effettuerà più l'invio delle denunce contributive mensili.

L'azienda Cedente comunica altresì alla sede INAIL competente per territorio che, a seguito del trasferimento d'azienda, il personale assicurato e coinvolto nella procedura passa alle dipendenze di altro soggetto. La comunicazione all'INAIL deve essere effettuata entro e non oltre trenta giorni dalla cessazione dell'attività.⁴

Il soggetto Cedente è tenuto altresì a consegnare ai dipendenti trasferiti le Certificazioni Uniche di pertinenza relative alle retribuzioni corrisposte nell'anno solare precedente (ove non siano già state consegnate nei tempi previsti da Legge), nonché quelle concernenti gli emolumenti in corso erogati prima del trasferimento d'azienda.

Trasferimento d'azienda: Accordi conciliativi e transattivi ex artt. 410-411 c.p.c.

Come accennato nel precedente paragrafo, i dipendenti coinvolti nel passaggio presso altro datore di lavoro possono, tramite le procedure di cui agli art. 410-411 del c.p.c., consentire la liberazione del Cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto intercorso con quest'ultimo. Più specificatamente, ogni singolo dipendente interessato può permettere che l'azienda di provenienza (prima che si concluda l'atto di trasferimento) provveda a liquidargli:

- a) L'importo relativo al trattamento di fine rapporto accantonato presso l'impresa d'origine
- b) Ferie e permessi orari (ROL) non goduti
- c) Ratei di tredicesima mensilità maturati in corso d'anno
- d) Qualunque altra spettanza relativa al servizio prestato (es. premi di produttività annuali).

La procedura conciliativa si conclude con un accordo c.d. "tombale", pertanto il lavoratore, conclusa detta procedura, non avrà più null'altro a pretendere per conto del precedente datore di lavoro.

La Commissione di conciliazione è istituita presso l'ITL di riferimento della Provincia in cui si trova il soggetto Cedente, ed è necessaria (ai fini della validità della riunione) la presenza del Presidente della stessa nonché di almeno uno dei rappresentanti dell'azienda e un rappresentante dei lavoratori.

⁴ Art. 12 DPR 1124/1965 e s.m. intervenute

Esteralizzazione di servizi (contratto di Outsourcing art. 1655 e ss. c.c.)

Per la disciplina relativa al contratto di outsourcing (istituto giuridico delineato dal sistema di Common Law) si richiamano le disposizioni previste dal c.c. in tema di appalto ovvero il contratto con cui una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Di norma, all'interno di un Istituto, si ricorre all'esternalizzazione di servizi per segmenti di attività produttiva aziendale funzionalmente ed economicamente non autonomi della seguente tipologia: a) Servizi di pulizie d'interni e portineria b) Gestione e amministrazione del personale c) Servizi informatici d) Servizi di mensa.⁵

La Giurisprudenza italiana ha definito il contratto di outsourcing come *il fenomeno che comprende tutte le possibili tecniche mediante cui un'impresa dismette la gestione diretta di alcuni segmenti dell'attività produttiva e dei servizi che sono estranei alle competenze di base*.⁶

L'esternalizzazione dei servizi accessori di un'impresa è attuata sovente anche al fine di ottimizzare l'attività principale dell'azienda sfruttando al massimo tutte le risorse umane ed economiche all'uopo predisposte. Detta fattispecie, a differenza di quanto stabilito nella disciplina del trasferimento d'azienda, richiede il consenso dei lavoratori coinvolti i quali, in caso di rifiuto e nell'impossibilità oggettiva del datore di lavoro di adibirli ad altre mansioni (o collocarli presso altra unità produttiva), può procedere alla risoluzione del rapporto per giustificato motivo oggettivo secondo quanto previsto ai sensi della Legge 604/1966.

Le risoluzioni consensuali del rapporto di lavoro nel caso di esternalizzazione di servizi

Di prassi, la ditta che prende ad incarico il servizio che l'azienda intende esternalizzare, al fine di preservare anche i diritti dei lavoratori coinvolti nella procedura (nel caso di applicazione per conto dell'impresa subentrante, di altro CCNL rispetto a quello cui fa riferimento il datore di lavoro d'origine), formula un «piano» volto a garantire ai medesimi

⁶ *Corte di Cassazione sentenza n. 21287/2006* il cui testo riporta espressamente: "E' noto che il fenomeno cd. di "outsourcing" comprende tutte le possibili tecniche mediante le quali un'impresa dismette la gestione diretta di alcuni segmenti dell'attività produttiva e dei servizi estranei alle competenze di base (cd. core business). Sta di fatto che l'appalto di servizi e la cessione di ramo di azienda sono contratti con caratteri giuridici nettamente distinti e non confondibili". Se la volontà delle parti contraenti è stata, dunque, di stipulare un contratto di appalto di servizi, e non vi è prova alcuna di un intento elusivo comune alle parti, non si vede come tale contratto possa trasformarsi in un contratto di cessione di ramo di azienda, che è una fattispecie del tutto diversa. Ne consegue che la risoluzione del contratto di appalto non può aver avuto come conseguenza la retrocessione alle società committenti di un ramo di azienda che non è stato mai ceduto".

gli stessi trattamenti retributivi fino a quel momento percepiti e quindi «armonizzando» i due diversi contratti collettivi nazionali (quello applicato dal Datore di Lavoro d'origine e quello del soggetto subentrante, qualora non coincidenti) . Successivamente, nell'ipotesi in cui i dipendenti implicati nell'iter di esternalizzazione accettino la proposta di armonizzazione, viene stilato un verbale di risoluzione consensuale; l'incontro avviene di norma alla presenza dei seguenti soggetti: a) un rappresentante sindacale cui il dipendente conferisce mandato b) un rappresentante del datore di lavoro (avvocato, consulente, associazione sindacale di categoria) c) il dipendente d) il Legale Rappresentante dell'Istituto o suo delegato.

Tuttavia, detta modalità non è sempre attuabile perché i soggetti che subentrano nella gestione esterna del servizio, nel caso in cui si intenda porre in essere un trattamento di miglior favore nei riguardi dei lavoratori sul piano economico-normativo, esigono, conseguentemente (da parte dell'Istituto), un corrispettivo più oneroso per il servizio di appalto rispetto al preventivo originariamente stabilito a favore dell'Istituto.

Conclusioni

Con riferimento a quanto sovra illustrato, è importante distinguere nitidamente il trasferimento d'azienda dall'esternalizzazione dei servizi perché in quest'ultimo caso risulta fondamentale il consenso del lavoratore che manifesta la propria volontà di passare alle dipendenze di altro Datore. Non vi sono purtroppo, ad oggi, riferimenti normativi in grado di fornire ulteriori e chiare indicazioni relative alle differenze caratterizzanti questi due istituti giuridici; non esiste a tal proposito nemmeno una specifica distinzione nell'alveo del diritto dell'Unione Europea. Per tale ragione, si assiste frequentemente a livello nazionale all'applicazione illegittima dell'art. 2112 c.c. nei casi di mera esternalizzazione di servizi accessori aziendali; in questo modo, i dipendenti coinvolti vengono automaticamente trasferiti senza aver avuto una personale voce in capitolo, potendo conseguentemente agire in giudizio per rivendicare i loro diritti.

Gli ammortizzatori sociali e i CCNL Agidae

Premessa

La necessità di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha comportato la realizzazione di numerosi interventi normativi e l'introduzione di molteplici misure. Sul piano lavoristico queste misure hanno avuto come fine principale quello di tutelare i lavoratori, favorire lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile e di predisporre strumenti di sostegno al reddito in conseguenza della riduzione o sospensione del lavoro conseguente all'emergenza. Sin dal primo intervento, il decreto legge n. 18 del 2020, che ha esteso all'intero territorio nazionale le misure inizialmente previste solo per le cosiddette zone rosse, e poi a seguire il decreto legge n. 34 del 2020 (cd. decreto Rilancio), il decreto-legge n. 104 del 2020 (cd. decreto Agosto), il decreto-legge n. 137 del 2020 (cd. decreto Ristori), il decreto legge n. 183 del 2020, il decreto-legge n. 41 del 2021 (cd. decreto Sostegni), il decreto-legge n. 73 del 2021 (cd. Sostegni-bis) e il decreto legge n. 99 del 2021, si sono ulteriormente ampliate le misure previste. La finalità prioritaria degli interventi è stata garantire la continuità dei rapporti di lavoro con due strumenti: il blocco dei licenziamenti, accompagnato da ammortizzatori sociali in costanza del rapporto di lavoro, specifici per l'emergenza Covid e finanziati con la fiscalità generale.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, infatti, sono state introdotte disposizioni speciali quali semplificazioni procedurali, deroghe ai limiti di durata complessiva ed esenzioni, anche parziali, dal pagamento delle addizionali contributive per i trattamenti di integrazione salariale, ordinari e in deroga, e di assegno ordinario richiesti per sospensione o riduzione dell'attività lavorativa a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La situazione emergenziale ha evidenziato una serie di limiti del nostro sistema di tutela dei lavoratori, il suo marcato orientamento sia settoriale (industria ed edilizia, per la Cassa integrazione guadagni ordinaria, CIGO) sia dimensionale (datori con più di 5 dipendenti per il Fondo di integrazione salariale, FIS, riservato alle imprese non coperte né da CIGO né dai Fondi di solidarietà bilaterali, FDS).

Per estendere le coperture ai soggetti che ne erano privi sono stati messi in campo, con urgenza, strumenti ulteriori, quali la Cassa integrazione in deroga, per tutti i datori di lavoro del settore privato, compresi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore che non potevano accedere a CIGO, FIS o altri Fondi di solidarietà, FDS, e indipendentemente dal numero di lavoratori (e quindi anche i datori di lavoro con meno di 5 dipendenti) ed un insieme di indennità per specifiche figure di lavoratori altrimenti non tutelati.

Assoluta novità per gli istituti Agidae è stata proprio la possibilità di avere accesso, per la prima volta, non solo all'assegno ordinario FIS ma anche alla cassa integrazione guadagni in deroga.

L'emergenza è stata un'occasione per dimostrare la grande attenzione di Agidae alla tutela delle parti in causa, una sfida continua alla quale si è risposto con grande attenzione, competenza e professionalità.

Misure in tema di lavoro

Durante la pandemia si sono messe in campo una serie di misure tra le quali spiccano tre tipi di intervento fondamentali:

-  Trattamenti di integrazione salariale
-  Lavoro agile e a distanza
-  Divieto di licenziamento

Il Fondo di Integrazione Salariale o FIS

Attivo dal 1° gennaio 2016, il fondo di integrazione salariale (FIS) è un fondo di solidarietà volto a fornire sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa. I datori di lavoro che appartengono al FIS, anche non imprenditori, hanno le seguenti caratteristiche:

- ❖ Occupano mediamente più di 5 dipendenti (apprendisti inclusi).
- ❖ Fanno parte di settori per i quali non sono stati stipulati accordi per la creazione di un fondo di solidarietà bilaterale o un fondo di solidarietà bilaterale alternativo.
- ❖ Non devono rientrare nell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, come disposto nella [circolare Inps n.130/2017](#).

Destinatari delle prestazioni erogate dal fondo sono i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, compresi gli apprendisti assunti con contratto di apprendistato professionalizzante (II livello). Restano invece esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio.

Secondo requisito generale è l'aver maturato un'anzianità di lavoro effettivo di almeno 90 giorni presso l'unità produttiva per cui verrà richiesta la prestazione.

Il termine di decorrenza è la data di presentazione della domanda di concessione del trattamento. La contribuzione al fondo prevede:

- un *contributo ordinario* pari allo 0,65% della retribuzione del lavoratore per le aziende con più di 15 dipendenti e pari allo 0,45% per le aziende fino ai 15 dipendenti. Il contributivo viene ripartito nella misura di 2/3 a carico del datore di lavoro e 1/3 a carico del lavoratore.
- Un *contributo addizionale* totalmente a carico del datore di lavoro e pari al 4% delle retribuzioni perse, quando appunto viene richiesta la prestazione al FIS.

Le prestazioni del FIS sono di due tipi: *assegno ordinario* e *assegno di solidarietà*.

L'assegno ordinario riguarda i datori di lavoro che occupano mediamente *più di 15 dipendenti*, compresi gli apprendisti, considerando il semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro. Il suo importo è pari a quello che viene erogato dai fondi di solidarietà bilaterali. La sua durata massima è di *26 settimane in un biennio mobile*.

L'assegno di solidarietà riguarda invece i datori di lavoro che occupano *più di 5 dipendenti*. Esso viene erogato in caso di esubero del personale e anche qui vi è una durata massima: 12 mesi in un biennio mobile.

Come per qualunque altro ammortizzatore sociale di questo tipo, è altresì prevista una durata massima complessiva, pari a 24 mesi in un quinquennio mobile per ciascuna unità produttiva. La *modalità consueta* è l'anticipo del trattamento ai lavoratori da parte del datore di lavoro che gli verrà rimborsato dall'Inps attraverso conguaglio. Nel caso però vi siano serie ed accertate difficoltà da parte di quest'ultimo è possibile anche richiedere il pagamento diretto.

Il Fondo di Integrazione Salariale con causale Covid-19: FIS

IL DL 18/03/2020 stabilisce al comma 1, art. 19, che l'assegno ordinario sia concesso *“limitatamente per il periodo indicato e nell'anno 2020, anche ai lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al Fondo di Integrazione Salariale (FIS) che occupano mediamente più di 5 dipendenti...”* (cfr. DL 18 del 18 marzo 2020 ¹).

Parimenti dispone l'accordo sindacale della Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola del 19/03/2020 ² ed anche l'accordo nel Contratto Socio Assistenziale Educativo del 02/04/2020 ³ *“...per tutti i datori di lavoro che occupano mediamente più di 5 dipendenti, attualmente sottoposti al contributo FIS si potranno attivare le procedure di cui all'art. 19 del*

¹ Art. 19 DL 18/03/2020 n 18

² Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola del 19/03/2020

Per tutti i datori di lavoro che occupano più di 5 dipendenti e sono sottoposti al contributo del FIS, si applicano le procedure di cui all'art. 19 del DL 18/2020. Per tutti gli altri casi si applica il CIGD di cui all'art. 22. I datori di lavoro corrispondono ai lavoratori in FIS una integrazione che consenta loro di percepire il 100% della retribuzione normale netta.

³ Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Socioassistenziale Educativo del 02/04/2020

Per tutti i datori di lavoro che occupano più di 5 dipendenti e sono sottoposti al contributo del FIS, si applicano le procedure di cui all'art. 19 del DL 18/2020. Per tutti gli altri casi si applica il CIGD di cui all'art. 22

DL 18/2020. Per tutti gli altri...GIGD...a prescindere dal numero dei dipendenti in forza al 23 febbraio 2020)".

In forza delle predette disposizioni negli istituti Agidae sin da subito si è potuto avere accesso alle misure di integrazione salariale, a condizione che gli istituti avessero una media di lavoratori subordinati superiore a 5 unità.

Caratteristiche e limiti della copertura FIS

Il contributo FIS può coprire fino all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese tra le zero ore ed il limite dell'orario contrattualmente stabilito per il singolo lavoratore.

L'anticipo datoriale della prestazione di integrazione salariale costituisce la modalità ordinaria di pagamento del FIS, salvo scelta datoriale di pagamento diretto al lavoratore da parte dell'INPS in caso di comprovate e gravi circostanze di crisi aziendale

Come chiarisce l'INPS nella circolare n.47/2020, in caso di pagamento diretto e considerata la situazione emergenziale, viene meno l'obbligo di allegazione della documentazione comprovante la situazione reale di crisi. Infatti nella circolare si precisa: "...senza obbligo di produzione della documentazione comprovante le difficoltà dell'impresa..."⁴

Sarà possibile conguagliare le corrispondenti somme (anticipate al lavoratore) come voce a credito da scomputare sul conteggio del DM10.

La Legge ha previsto dei massimali mensili erogabili al lavoratore in caso di utilizzo degli ammortizzatori sociali, che per il biennio 2020-2021 sono così suddivisi:

Retribuzione (euro)	Tetto	Importo lordo (euro)	Importo netto (euro)
Inferiore o uguale a 2.159,48		Basso 998,18	939,89
Superiore a 2.159,48		Alto 1.199,72	1.129,66

In virtù della presenza di detti massimali mensili, gli importi erogati ai lavoratori nella pratica possono anche discostarsi in modo consistente dalla retribuzione globale che sarebbe altrimenti spettata al lavoratore ed arriverebbe alla percentuale massima dell'80% solo in presenza di una retribuzione dovuta sostanzialmente coincidente con i riferimenti di retribuzione fissati nei massimali stessi.

Il FIS ed il contratto Agidae Scuola

Il CCNL Agidae Scuola all'art. 47.7⁵, in riconoscimento del diritto al 100% della retribuzione per il personale docente e non docente nel caso di sospensione dal servizio per decisione dell'Ente gestore o per causa di forza maggiore, senza necessità di recupero delle ore o dei giorni di lavoro non prestato.

⁴ Circolare INPS n. 47 del 28/03/2020

⁵ Art. 47.7 CCNL Agidae Socio Assistenziale 2017-2019

Detto impegno contrattuale è ribadito in occasione della situazione emergenziale anche dalla Commissione Paritetica nazionale CCNL Agidae Scuola del 19 marzo 2020 ⁶, a proposito della necessità di integrazione della retribuzione dei lavoratori in FIS fino al 100% e per le prime 9 settimane di utilizzo degli ammortizzatori sociali di cui al DL 18/2020. Si precisa nell'accordo. *“...i datori di lavoro si impegnano a mantenere...gli attuali livelli occupazionali e retributivi, corrispondendo ai lavoratori un'integrazione tale da consentire ai medesimi di percepire il 100% della normale retribuzione netta”*.

Il peso di tale impegno, tuttavia, è stato giudicato gravoso considerato il protrarsi dell'emergenza e le circostanze del caso, per cui a breve distanza di tempo la Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola nell'accordo del 05 maggio 2020 ⁷, conveniva per una integrazione datoriale della retribuzione dei lavoratori in integrazione salariale, pari al 10% del contributo FIS e per le cosiddette *seconde 9 settimane* previste dal DL 18/2020 *“...I datori di lavoro si impegnano a mantenere ...gli attuali livelli occupazionali, corrispondendo ai lavoratori un'integrazione pari al 10% della quota oraria FIS o CIGD spettante a ciascun lavoratore”*.

Di medesimo tenore l'accordo della Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola del 07 settembre 2020⁸ di integrazione al 10% del FIS per le settimane successive alle 9+9 fruibili entro il 31/12/2020. Si legge nell'accordo: *“...Le parti stabiliscono (...) che venga applicato quanto già disposto dall'accordo Agidae/OOSS rispettivamente del 19 marzo e del 5 maggio 2020, corrispondendo ai lavoratori un'integrazione pari al 10% della quota oraria FIS...”*.

Il perdurare delle condizioni di crisi spinge poi la Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola ad addivenire ad un ulteriore accordo nell'incontro del 09/12/2020. Anche in questa ipotesi si ribadisce la necessità di una integrazione della retribuzione di lavoratori in FIS da parte del datore di lavoro pari al 10% del FIS per le settimane successive alle 9+9 fruibili entro il 31/12/2020 e si specifica che detta disposizione vada applicata anche per gli ammortizzatori sociali di cui si possa far uso per periodo successivi al 31 gennaio 2021⁹. Nell'accordo si prevede: *“...Le parti stabiliscono (...) che venga applicato quanto già disposto*

⁶ Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola accordo del 19/03/2020

Per tutti i datori di lavoro che occupano più di 5 dipendenti e sono sottoposti al contributo del FIS, si applicano le procedure di cui all'art. 19 del DL 18/2020. Per tutti gli altri casi si applica il CIGD di cui all'art. 22. I datori di lavoro corrispondono ai lavoratori in FIS una integrazione che consenta loro di percepire il 100% della retribuzione normale netta.

⁷ Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola accordo del 05/05/2020

I datori di lavoro corrispondono ai lavoratori in FIS una integrazione pari al 10% della quota oraria FIS o CIGD spettante a ciascun lavoratore

⁸ Cfr. Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola accordo del 07/09/2020 che include anche una riproporzione di PAP e POC

⁹ Cfr. Commissione Paritetica Nazionale CCNL Agidae Scuola accordo del 09/12/2020

Validità integrazione del 10% anche nel caso di ricorso agli ammortizzatori sociali successivamente alla data del 31/01/2021

dall'accordo Agidae/OOSS rispettivamente de del 19 marzo e del 5 maggio 2020, corrispondendo ai lavoratori un'integrazione pari al 10% della quota oraria FIS...anche ...per periodi successivi al 31 gennaio 2021".

Il FIS ed il contratto Agidae Socio Assistenziale Educativo

Nel CCNL Agidae Socio Assistenziale Educativo non si riscontra analoga previsione dell'art. 47.7 CCNL Agidae Scuola e dunque per ogni eventuale sospensione del servizio imputabile in caso di forza maggiore o per scelta del gestore, il personale è tenuto a recuperare le ore e/o i giorni di lavoro non prestato e perde il diritto all'intera retribuzione. Come conseguenza dell'assenza di analoga previsione contrattuale nelle ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa causa Covid, il lavoratore assunto con contratto Agidae Socio Assistenziale ha avuto diritto esclusivamente al corrispondente importo di FIS calcolato sulla base della sua retribuzione globale e dei massimali mensili, senza che intervenisse alcun obbligo di integrazione datoriale di sorta.

L'esonero contributivo come incentivo per le aziende che non richiedono gli ammortizzatori sociali.

Previsto dal Decreto Ristori (articolo 12, commi 14 e 15, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176) l'esonero era fruibile entro il 31 gennaio 2021 da parte di datori di lavoro "*che abbiano astrattamente titolo ad esercitare l'opzione tra esonero e nuovi trattamenti di integrazione*", ossia, in pratica, gli stessi datori di lavoro che possono astrattamente beneficiare delle 6 settimane di integrazione salariale del decreto Ristori, che abbiano fruito dei trattamenti di integrazione salariale nel mese di giugno 2020 (di cui al decreto Cura Italia, articoli da 19 a 22-quinquies del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) e che:

1) siano stati interamente autorizzati per l'ulteriore periodo di 9 settimane del decreto Agosto (articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 104/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126/2020), scaduto il periodo autorizzato;

2) ovvero rientrino nei settori interessati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2020. In aggiunta, l'esonero contributivo alternativo alla CIG può essere riconosciuto (comma 15 dell'articolo 12 del decreto Ristori) al datore di lavoro che rinunci al residuo spettante in base al decreto Agosto (articolo 3 del decreto-legge n. 104/2020) e che non intenda avvalersi dei nuovi trattamenti di integrazione salariale. La rinuncia può essere esercitata anche per una frazione del numero dei lavoratori interessati dal beneficio.

L'INPS, nella circolare n. 24 del 2021¹⁰, spiega che l'esonero può essere fruito per le posizioni aziendali (matricole INPS) per le quali, nella mensilità di giugno 2020, siano state

¹⁰ Circolare INPS n. 24 del 2021

fruite le integrazioni salariali di cui al decreto Cura Italia. In pratica, evidenzia l'Istituto, è come se il diritto alla fruizione dell'esonero si cristallizzasse in capo al datore di lavoro che ha fruito dei trattamenti di integrazione salariale e che viene identificato sulla base della matricola INPS, che viene attribuita in ragione del diverso inquadramento previdenziale e " indipendentemente dalla circostanza che i lavoratori in forza nei mesi di effettiva fruizione dell'esonero siano i medesimi lavoratori in forza in occasione della fruizione degli ammortizzatori sociali nel mese di giugno 2020".

Non rientrano nell'ambito soggettivo di fruibilità dell'esonero i datori di lavoro:

- ❖ che hanno fruito solo dell'esonero del decreto Agosto, ad eccezione di coloro che appartengano ai settori interessati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2020 identificati dagli allegati 1 e 2 del decreto Ristori o dei datori di lavoro che rinuncino all'esonero residuo,
- ❖ che non abbiano fruito dei trattamenti di integrazione salariale del decreto Agosto, sempre ad eccezione dei datori di lavoro appartenenti ai settori identificati dal decreto Ristori.

Ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche, l'ammontare dell'esonero è pari alla contribuzione piena a carico del datore di lavoro non versata in relazione alle ore di fruizione degli ammortizzatori sociali nel mese di giugno 2020, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL. Tale importo massimo, da riparametrare e applicare su base mensile, può essere fruito, fino al 31 gennaio 2021, per un periodo massimo di 4 settimane, anche in caso si maturi un credito potenzialmente fruibile per un periodo superiore a 4 settimane.

La quota di esonero fruibile non può essere superiore alla contribuzione astrattamente dovuta nei mesi di fruizione. Ai fini della determinazione della contribuzione datoriale che sarebbe stata dovuta per le ore di integrazione salariale fruito nel mese di giugno 2020, va presa infatti a riferimento l'aliquota contributiva piena astrattamente dovuta con esclusione di eventuali agevolazioni contributive spettanti nella suddetta mensilità. Per gli apprendisti si deve fare riferimento alla aliquota propria prevista per tale tipologia di lavoratori.

Compatibilità e coordinamento dei trattamenti di integrazione salariale

I trattamenti di integrazione salariale possono confliggere con alcuni istituti e variabili mensili per i quali si danno particolari regole di compatibilità e prevalenza.

Gli ANE, Assegni Nuclei Familiari, originariamente previsti come incompatibili, a partire dal DL Rilancio (art. 71) sono stati riconosciuti compatibili ed applicabili anche in caso di utilizzo degli ammortizzatori sociali.

Il TFR matura regolarmente anche durante il FIS

Per le *Festività infrasettimanali* va distinto: in caso di *sospensione a zero ore*, si deve distinguere tra lavoratori retribuiti a paga oraria e lavoratori retribuiti in misura fissa.

A) Per i retribuiti a *paga oraria* non sono mai integrabili le festività del 25 aprile, 1 maggio, 2 giugno, che devono essere retribuite sempre dal datore di lavoro. -Le altre festività infrasettimanali (1 dell'anno, lunedì di Pasqua, Assunzione, Ognissanti, Immacolata Concezione, Natale, Santo Stefano e Santo Patrono) NON sono integrabili quando ricadono nei primi 15 gg di integrazione salariale. Se invece cadono dopo i primi 15 giorni di integrazione, allora sono integrabili anche le festività infrasettimanali.

B) Per i lavoratori retribuiti in *misura fissa mensile*, invece, TUTTE le festività sono integrabili nei limiti dell'orario contrattuale settimanale. In caso di *riduzione di orario* non sono mai integrabili le festività che ricadono all'interno del periodo di godimento dell'assegno ordinario, che restano a carico del datore di lavoro a prescindere dal fatto che i lavoratori siano retribuiti a paga oraria o in misura fissa mensile.

Le *ferie* non maturano in caso di sospensione a zero ore.

In caso di riduzione di attività lavorativa, invece, maturano e sono interamente a carico del datore di lavoro. Durante il periodo di ferie collettive nessun lavoratore potrà beneficiare delle prestazioni garantite dal FIS, anche nel caso in cui uno o più lavoratori abbiano esaurito o non maturato le ferie corrispondenti al periodo di chiusura. Il periodo di ferie collettivo non costituisce ripresa di attività lavorativa.

ROL e Permessi non maturano in caso di sospensione a zero ore, sono riproporzionati in caso di riduzione oraria.

I ratei 13esima, con FIS a zero ore NON maturano (perchè sono già ricompresi nel calcolo della retribuzione mensile su cui viene calcolato l'80% e nel rispetto dei massimali mensili). In caso di riduzione oraria maturano in misura proporzionata alle ore lavorate (+ assenze tutelate) ¹¹.

Quanto alla *malattia*, in presenza di sospensione a zero ore si deve distinguere se la malattia sia insorta durante la sospensione o prima del suo inizio (circ. 82/2009). Nel primo caso la malattia non è indennizzabile, pertanto il lavoratore continuerà a percepire l'assegno ordinario e non dovrà comunicare lo stato di malattia, in quanto non vi è l'obbligo di prestazione dell'attività lavorativa. Se lo stato di malattia è precedente l'inizio della sospensione, possono verificarsi due casi:

- ❖ se tutto il personale in forza ha sospeso l'attività, allora anche il lavoratore in malattia beneficerà delle prestazioni garantite dal FIS, dalla data di inizio delle stesse;

¹¹ Cfr. Messaggio INPS 17610/2012.

- ❖ -Se non viene sospesa dal lavoro la totalità del personale in forza all'ufficio, reparto, squadra o simili cui il lavoratore appartiene, il lavoratore continuerà a beneficiare dell'indennità di malattia, se prevista dalla vigente legislazione.

In caso di riduzione di orario l'assegno ordinario non è dovuto in alcun caso, per le giornate di malattia, indipendentemente dall'indennizzabilità di queste ultime.

L'astensione obbligatoria per *gravidenza e puerperio* prevale sempre sull'assegno ordinario.

Per il *congedo parentale* resta affidata all'interessata/o, anche dopo l'intervento del Fondo, la decisione di avvalersi o meno della facoltà di astensione. Nel caso decida di avvalersi dell'astensione avrà diritto solo alla relativa indennità, senza possibilità di cumulo con il trattamento garantito dal Fondo. In caso di rinuncia al congedo parentale in luogo dell'utilizzo di strumenti alternativi, quali ad esempio il voucher baby-sitting, il relativo contributo è cumulabile con le prestazioni erogate dal Fondo.

Per aver diritto ai *permessi giornalieri per allattamento* è necessario che nella giornata vi siano prestazioni lavorative. Pertanto gli stessi spettano solo in caso di riduzione di orario, qualora coincidano con le ore di attività lavorativa. Al contrario, in caso di sospensione a zero ore, prevale l'assegno ordinario.

L'*infortunio sul lavoro* prevale sempre sull'assegno ordinario, a prescindere dal momento di verifica dell'evento infortunio.

Periodi di copertura dei trattamenti di integrazione salariale

Il Governo ha cercato di garantire, con diversi interventi, una copertura del periodo emergenziale pressoché ininterrotta, come si può rilevare dalle misure messe in campo e di seguito considerate.

In particolare con il decreto Cura Italia (Artt. 19-22 DL n. 18/2020)¹², per la prima volta si sono aperte le porte della CIGD anche per aziende con meno di 5 dipendenti e si è previsto l'accesso agli ammortizzatori sociali per i datori di lavoro che abbiano sospeso o ridotto la propria attività a causa dell'emergenza Covid. Il Cura Italia ha previsto la copertura per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa dal 23 febbraio al 31 agosto 2020, per massimo 9 settimane e con procedure semplificate, in favore dei lavoratori alle dipendenze dei datori di lavoro richiedenti la prestazione alla data del 23 febbraio 2020. Il decreto, dunque, ha previsto tre linee di intervento in materia di ammortizzatori sociali per le aziende in difficoltà a causa del Covid:

¹² Artt. 19-22 DL n. 18/2020 convertito con modificazioni dalla Legge n. 27/2020).

- 1) una nuova cassa integrazione ordinaria ma conteggiata oltre i limiti di legge, anche per le aziende che stavano già utilizzando trattamenti di integrazione straordinari;
- 2) il fondo di integrazione salariale rafforzato per aziende con più di 5 dipendenti, escluse dalla CIGO;
- 3) la cassa integrazione in deroga per le aziende non coperte dalle misure precedenti, quindi senza limitazioni nel numero di dipendenti.

Sono state previste numerose agevolazioni per favorire la massima fruizione delle integrazioni salariali. Difatti non è stato previsto il pagamento del contributo addizionale, non si è tenuto conto dei limiti delle 52 settimane nel biennio mobile, né del limite dei 24 mesi (30 per le imprese del settore edilizia) nel quinquennio mobile e nemmeno del limite di 1/3 delle ore lavorabili. I periodi autorizzati sono stati neutralizzati in caso di successive richieste e non si è tenuto conto del possesso del requisito dell'anzianità di 90 giorni di effettivo lavoro per i dipendenti, rilevando esclusivamente il fatto che fossero in organico alla data del 23 febbraio 2020).

Successivamente è intervenuto il DECRETO RILANCIO¹³ che ha previsto altre 5 settimane di integrazione salariale, sempre dal 23 febbraio al 31 agosto 2020, “...*per chi ha fruito integralmente delle prime 9 settimane previste dal «CURA ITALIA» + 4 settimane per periodo dal 1 settembre al 31 ottobre 2020*” (ART. 73 BIS). Per tale effetto le settimane disponibili sono state portate a 18 nell'arco dello stesso periodo fino ad agosto 2020 (ossia 9+9).

Il nuovo intervento del Governo ha incluso i lavoratori in forza alla data del 25 marzo 2020 ed ha previsto quale condizione di fruibilità che i datori di lavoro avessero utilizzato integralmente il periodo di 9 settimane precedentemente concesso. In conseguenza di detti interventi, il decreto ha altresì provveduto a prorogare il divieto di licenziamento, spostandolo al 16 agosto 2020.

Va rilevato che con il DL Rilancio si è reintrodotta l'obbligo di svolgere la procedura di informazione, consultazione ed esame congiunto con le organizzazioni sindacali, anche in via telematica, entro i 3 gg successivi a quello della comunicazione preventiva. Inoltre è stata disposta una particolare modalità di pagamento ed anticipo da parte dell'INPS, ossia un pagamento diretto INPS con anticipazione pari al 40% delle ore autorizzate nell'intero periodo, per consentire ai lavoratori di ricevere, in acconto ed in breve tempo, almeno una percentuale del trattamento di integrazione salariale cui avevano diritto.

La necessità di aver integralmente fruito delle misure a sostegno del reddito di cui ai precedenti decreti quale condizione di accesso alle misure successive, viene superata dal

¹³ Artt. 68-71 DL n.34/2020 del 19/05/2020 (modifica all'art. 19 DL Cura Italia, convertito con modificazioni in L. n. 27/2020)

DECRETO AGOSTO¹⁴ Tra le novità più rilevanti del provvedimento del Governo vi è certamente il fatto che questa misura, che si è proposta di dare copertura ai periodi dal 13 luglio al 31 dicembre 2020 (poi prorogati al 31 gennaio 2021 dal DL 137/2020), potesse essere utilizzata anche da parte di datori di lavoro che non avessero mai utilizzato le misure previste dai decreti precedenti (dal DL Cura Italia prima e dal DL Rilancio poi).

Delle 18 settimane previste, però, è stata disposta la suddivisione in due tranches da 9 settimane ciascuna, mentre in merito alla platea dei beneficiari sono stati inclusi i lavoratori assunti alla data del 13 luglio 2020. I periodi precedentemente richiesti ed autorizzati ai sensi del DL n. 18/2020, collocati anche parzialmente in periodi successivi al 12 luglio 2020, ove autorizzati, dovevano essere imputati alle prime 9 settimane del DL Agosto, operando il meccanismo della *erosione* tra periodi di integrazione salariale successivi. In ogni caso il riconoscimento delle seconde nove settimane è stato previsto come subordinato alla previa autorizzazione delle prime nove e al decorso del periodo già autorizzato. Infine, diversamente dalle prime 9 settimane a libera fruizione, le seconde nove settimane hanno richiesto il versamento di un contributo addizionale di contenuto variabile in funzione della maggiore o minore perdita di fatturato avuta nel periodo di riferimento dall'azienda¹⁵.

Anche queste misure si sono dimostrate non sufficienti e dunque hanno richiesto un ennesimo intervento del Governo che si è tradotto nel cosiddetto DECRETO RISTORI¹⁶ il quale è intervenuto a dare continuità alle misure di sostegno ai lavoratori prevedendo, per periodi dal 18 novembre 2020 al 31 gennaio 2021, altre 6 settimane di ammortizzatori sociali. Anche in questo caso si è confermata la previsione di un contributo addizionale variabile sempre commisurato alla perdita di fatturato aziendale (pari al 9% della retribuzione che sarebbe spettata al dipendente per le ore di lavoro non prestate, per i datori di lavoro che hanno avuto una riduzione del fatturato inferiore al 20% e del 18% della suddetta retribuzione per i datori di lavoro che non hanno avuto alcuna riduzione del fatturato). Con successivo intervento del 9 novembre 2020 il DECRETO RISTORI BIS¹⁷ è intervenuto a correggere un limite della normativa precedente e includere nelle misure a sostegno del reddito anche i lavoratori in forza alla data del 09 novembre 2020, che altrimenti ne sarebbero stati esclusi.

¹⁴ Art. 1 DL 104/2020 convertito in Legge n. 126/2020

¹⁵ In particolare il contributo è stato del 9% della retribuzione che sarebbe spettata al dipendente per le ore di lavoro non prestate, per i datori di lavoro che hanno avuto una riduzione del fatturato inferiore al 20%, del 18% della suddetta retribuzione per i datori di lavoro che non hanno avuto alcuna riduzione del fatturato

¹⁶ Artt. 12 -12 ter DL 137/2020

¹⁷ DL n.149/2020

Con l'occasione della Legge di Bilancio 2021 ¹⁸ si è preso atto della necessità di ulteriori provvedimenti e si è disposto che, per i lavoratori alle dipendenze dei datori di lavoro richiedenti la prestazione alla data del 4 gennaio 2021, potessero essere utilizzate altre 12 settimane di ammortizzatori sociali a costo zero (12 settimane dal 1 gennaio 2021 al 31 marzo 2021 per la CIGO e dal 1 gennaio 2021 al 30 giugno 2021 per CIGD e AO).

Riprendendo l'orientamento già adottato dal legislatore con la L. 178/2020 di una selettività degli interventi, i datori di lavoro che si sono trovati a sospendere o ridurre l'attività lavorativa causa Covid con il DECRETO SOSTEGNI ¹⁹ hanno avuto a disposizione un ulteriore periodo di 13/28 settimane da fruire nel periodo 1° aprile 2021 al 30 giugno 2021/31 dicembre 2021, a seconda dei casi. Si è trattato di un intervento tra i più incisivi e corposi anche perché le settimane previste si sono aggiunte a quelle già disposte dalla L. 178/2020, senza eroderle.

Per ottenere il massimo beneficio e una ottimale pianificazione dello strumento, come detto, prima di fruire del secondo blocco a disposizione, è stato necessario che fossero integralmente utilizzate le prime 12 settimane di cui alla L. 178/2020, pena l'impossibilità di recuperare nel secondo periodo le settimane non fruite.

Per i datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione FIS, dei Fondi di solidarietà bilaterali e della Cassa integrazione in deroga, il Governo con il decreto Sostegni ha disposto che il plafond di settimane previste non fosse di 13 ma di 28 settimane, fruibili dal 1° aprile al 31 dicembre 2021. Pertanto il nuovo periodo va considerato con il precedente periodo di 12 settimane introdotte dal 1° gennaio al 30 giugno 2021 dalla legge di Bilancio 2021, senza imputazione delle nuove settimane con i periodi precedentemente già richiesti e autorizzati ai sensi della legge di Bilancio. Per tale effetto le eventuali settimane già richieste con la specifica causale "COVID – 19 L. 178/2020" collocate anche parzialmente dopo il 31 marzo 2021 non sono andate a ridurre il totale delle settimane introdotte dal decreto Sostegni, in quanto sono aggiuntive e si sommano alle altre per un totale di 40 settimane a disposizione dei datori di lavoro per l'anno 2021 collocate come di seguito:

- 12 settimane dal 1° gennaio al 30 giugno 2021;
- 28 settimane dal 1° aprile al 31 dicembre 2021.

Di conseguenza anche il blocco dei licenziamenti è stato spostato al 31/10/2021 (30 giugno 2021 in caso di ricorso alle 13 settimane della CIGO, ex art. 8, comma 1, DL n.41/2021) per aziende beneficiarie di CIGD e FIS (salvo le deroghe disposte in caso di cessazione, fallimento o di accordo aziendale sulle uscite incentivate).

¹⁸ Art. 1 commi 299-308 L. 178/2020

¹⁹ Art. 8, comma 2, DL n.41/2021

Le novità del Decreto Sostegni

Il decreto Sostegni²⁰ è tuttora lo strumento che fino alla fine dell'anno (salvo esaurimento anzitempo delle settimane fruibili) può essere utilizzato a fronte della necessità di sospendere o ridurre l'attività lavorativa.

In estrema sintesi le novità che lo caratterizzano, al di là della differenziazione dei periodi di integrazione (13 settimane o 28, fino al 30 giugno o al 31 dicembre 2021) sono legate all'assenza della regola dell'assorbimento (ossia non c'è imputazione dei periodi di ammortizzatori sociali fruiti successivamente al 31/03/2021 in base alla precedente normativa ai nuovi periodi), nessun esonero contributivo alternativo alla fruizione degli ammortizzatori sociali²¹, gratuità della misura e procedura semplificata (Trasferimento all'INPS delle informazioni necessarie per il pagamento diretto con anticipo del 40%, tramite la nuova funzionalità del FLUSSO TELEMATICO UNIEMENS CIG ²²)

Il lavoro agile

Le disposizioni Covid sono intervenute per favorire l'utilizzo del lavoro agile con semplificazioni della normativa di cui alla L. 81/2017. Si tratta di normativa applicabile esclusivamente *al settore pubblico*. In particolare viene previsto che la PA possa ricorrere al lavoro agile anche in assenza di accordi individuali fino alla definizione della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2021.

\ Dal 30 aprile 2021 viene meno la soglia minima di dipendenti da collocare in lavoro agile. Art. 1 del D.L. 56/2021 che, inoltre, riduce dal 60% al 15% il numero minimo dei dipendenti che possono avvalersi del lavoro agile sulla base dei Piani Organizzativi del Lavoro Agile redatti da ciascuna amministrazione entro il 31 gennaio di ogni anno e dal 30% al 15% la percentuale minima di lavoro agile che dovrà essere garantito in caso di mancata adozione del POLA.

In generale, assistiamo ad una implementazione di modalità agili di espletamento della prestazione lavorativa anche in assenza di accordi individuali di lavoro ad ogni rapporto di lavoro subordinato. Fino al 30 giugno 2021 il lavoro agile è riconosciuto:

- ✚ ai dipendenti pubblici e privati fragili o genitori di figlio convivente minore di 16 anni in DAD, quarantena o affetto da Covid-19;
- ✚ ai dipendenti privati con almeno un figlio con disabilità grave.

In merito al tema occorre una precisazione sulla distinzione, non solo terminologica, tra il cosiddetto *smartworking* o lavoro agile da un lato, ed *il telelavoro e/o lavoro a distanza o a*

²⁰ Decreto Sostegni, DL n.41/2021

²¹ Introdotte dal DL Agosto, replicate dal Ristori e dalla Legge di Bilancio 2021

²² Circolare Inps 72/2021

domicilio dall'altro. Le differenze, come si vedrà, non sono solo di ordine letterale ma hanno risvolti sostanziali sia sul piano normativo sia contrattuale, da cui non si può prescindere.

Elementi costitutivi della fattispecie lavoro agile/*smartworking* sono infatti: il consenso del lavoratore, l'utilizzo di strumenti tecnologici, lo svolgimento della prestazione in parte all'interno e in parte all'esterno dei locali aziendali, l'assenza di vincoli temporali. Dunque alla base dello *smartworking* c'è un accordo scritto tra le parti contenente la disciplina dell'esecuzione della prestazione lavorativa, il ricorso a strumentazioni che consentano di lavorare da remoto e la flessibilità sul piano organizzativo del lavoro. Quindi una certa autonomia decisionale con relativo allentamento del vincolo di subordinazione.

Lo *smartworking* è svolto al di fuori del contesto fisico dell'azienda solo per una parte del giorno, della settimana e/o del mese. Si svolge in luoghi sempre diversi, prevede viaggi e trasferte. Di norma, ha un orario flessibile. L'accordo sottoscritto dalle parti deve essere trasmesso telematicamente al portale clic lavoro.

Il *telelavoratore*, invece, come il *lavoratore a domicilio e a distanza*, conserva la propria postazione fissa, per quanto la stessa risulti dislocata in un luogo diverso dalla sede aziendale, in genere coincidente col domicilio del lavoratore e soggiace, di norma, ad un orario ben definito, mutando della tradizionale relazione di lavoro subordinato solo il luogo di espletamento dell'attività lavorativa ma conservandosi intatto il potere organizzativo e direttivo del datore di lavoro. Nessun obbligo dichiarativo o informativo è previsto per il lavoro a distanza.

Divieto di licenziamento

La durata del periodo di divieto di licenziamento, che ha accompagnato la previsione degli ammortizzatori sociali, è stata spostata *dal 17 marzo 2020 al 30 giugno 2021* e (solo per i datori di lavoro che usufruiscono della CIGD, dell'Assegno Ordinario FIS e della CISOA previste dal decreto Sostegni²³) e al 31/10/2021.

Durante tale periodo restano preclusi i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, a prescindere dal numero dei dipendenti, e i licenziamenti collettivi. Sono esclusi dal divieto i licenziamenti:

-  per cessazione definitiva dell'attività;
-  per accordo collettivo;
-  per fallimento;
-  in caso di appalto, se il personale è riassunto;
-  per giusta causa;
-  per giustificato motivo soggettivo

²³ Decreto Sostegni, DL n.41/2021 e relativo messaggio esplicativo INPS n. 1297/2021 e circolare n.72/2021

Conclusioni

La necessità di mantenere i livelli occupazionali in presenza di una crisi esogena ha spinto ad interventi di integrazione salariale per mitigare gli effetti delle chiusure totali o parziali delle attività economiche.

Un intervento assistenzialistico-risarcitorio assolutamente fuori dalla logica assicurativa degli ammortizzatori in essere, che ne giustifica il finanziamento prevalente attraverso la contribuzione.

L'emergenza ha fatto sì che si prescindesse da una serie di requisiti altrimenti previsti quali l'anzianità di servizio, la necessità di attivazione per la ricerca di nuova occupazione o di opportunità formative. Anche la durata del periodo di fruizione delle nuove forme di integrazione salariale, generalmente limitata, per non creare problemi di welfare dependence, è stata collegata alla durata della sospensione o riduzione dell'attività economica indotta dall'epidemia. Sicuramente la situazione contingente ha evidenziato la necessità di una riforma degli ammortizzatori sociali che tenga conto di due obiettivi fondamentali: l'universalità delle coperture e la loro omogeneità. Ossia di un intervento volto ad evitare una differenziazione non giustificata nelle prestazioni ricevute, quanto a criteri di determinazione e durata degli importi e tempestività dell'erogazione.

Ma realizzare un sistema di protezione universale ed omogeneo richiede anche e soprattutto che si intervenga sul versante della riduzione della frammentazione eccessiva del mercato del lavoro, della precarizzazione e della sua dequalificazione. Sfide ed opportunità che dovranno essere affrontate.

Sicurezza e salute sui luoghi di lavoro: la responsabilità dei datori di lavoro. Attualità e prospettive

SICUREZZA SIGNIFICA PREVENZIONE

1. Intanto il titolo della relazione vuole essere una prima fondamentale indicazione per coloro che devono occuparsi di sicurezza sul lavoro. L'intera normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro risente del principio di matrice eurounitaria (Direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE che avevano già trovato attuazione con d. lgs. 19 settembre 1994, n.626) per cui sicurezza significa, anzitutto, prevenzione. Il testo oggi vigente in materia, il d. lgs. n.81/2008, incentra i più importanti doveri del datore di lavoro sull'attività di identificazione, valutazione e prevenzione dei rischi.

2. La mia relazione si articolerà in tre aree tematiche: la prima riguarda la risposta al seguente quesito: quando i giudici italiani possono giudicare dei danni subiti da un lavoratore dipendente da un ente ecclesiastico? la seconda parte, invece, riguarda l'individuazione delle figure che solitamente subiscono il processo e che definiamo con la locuzione di garanti. Garanti della integrità psico-fisica del lavoratore quindi soggetti titolari di una posizione di garanzia che significa titolari dell'obbligo di proteggere il lavoratore da ogni rischio che sorge in occasione e in coincidenza con la prestazione lavorativa. Cercherò di individuare taluni rilevanti compiti dei datori di lavoro al fine di distinguere quali siano i compiti ai quali il datore di lavoro non possa in alcun modo sottrarsi e quali invece siano i compiti delegabili. La delega è uno strumento importante, soprattutto nelle organizzazioni complesse, per evitare che rimangano delle aree 'scoperte' il cui obbligo di controllo ricade sul datore di lavoro ma sulle quali egli non sia in grado di svolgere un adeguato controllo a causa delle dimensioni o delle caratteristiche logistiche dell'organizzazione. La parte terza riguarderà, poi, qualche accenno alla responsabilità del committente, in quanto spesso i gestori di un ente si trovano a

commissionare lavori di manutenzione o di ristrutturazione di immobili e quindi, in qualche modo, a dare origine a cantieri ove si trovano lavoratori dipendenti ed anche lavoratori autonomi; in simili ipotesi è bene conoscere quali siano i rischi che il committente trova sulla propria strada in relazione a possibili infortuni subiti dai lavoratori delle imprese appaltatrici o da chiunque abbia accesso al cantiere.

3. Iniziamo subito con il tema inerente alla possibilità per il giudice italiano di perseguire i gestori degli enti ecclesiastici.

A tal fine inizierò il mio discorso facendo riferimento all'articolo 11 del trattato lateranense che prevede quello che si chiama in termini tecnici il «divieto di ingerenza». In base a tale norma, lo Stato italiano non può ingerirsi nell'amministrazione degli enti ecclesiastici e in questo caso si fa riferimento al concetto di Enti Centrali della Chiesa. Quali sono gli enti centrali della Chiesa? non tutti gli enti dotati di personalità giuridica sono Enti Centrali della Chiesa ma esclusivamente le congregazioni, i tribunali e gli uffici che costituiscono la Santa Sede in senso lato, fanno parte della Curia romana, provvedono al governo supremo universale della Chiesa cattolica nello svolgimento della sua missione spirituale nel mondo.

In relazione a tali enti il Concordato prevede, appunto, il divieto di ingerenza dello Stato italiano (poi vedremo in che cosa si sostanzia però questo divieto di ingerenza).

Altro regime si deve riconoscere per tutti gli altri Enti; quelli che hanno ottenuto la personalità giuridica naturalmente ma anche tutti quegli enti che non abbiano mai chiesto né ottenuto il riconoscimento di persona giuridica nello Stato italiano, non hanno quindi uno statuto depositato presso il registro delle imprese. Gli enti ecclesiastici che non hanno personalità giuridica, la giurisprudenza li considera 'enti di fatto', soggetti alle regole dello Stato italiano e soggetti alla giurisdizione penale del giudice italiano ai sensi dell'articolo 22 del trattato.

4. Altro problema, che riguarda sempre il tema del divieto di ingerenza, si è affrontato con riferimento agli ospedali gestiti da enti ecclesiastici; in questo caso si è ritenuto che qualora questi ospedali siano soggetti alla vigilanza tecnico-sanitaria dell'Asl essi saranno qualificabili come enti pubblici. La distinzione è importante perché, ai fini della individuazione dei garanti, cioè di coloro che rispondono penalmente per l'infortunio dei lavoratori, l'ente di fatto e l'ente pubblico hanno un diverso regime: l'ente di fatto è soggetto al regime dell'ente privatistico invece l'ente pubblico ha un'altra disciplina e quindi si è detto che, nonostante la qualificazione di ente privato senza scopo di lucro, l'ospedale gestito da un ente ecclesiastico sarà annoverato tra gli enti pubblici quando sia organizzato sotto la vigilanza della Asl e svolga attività che rispondono ad esigenze di interesse generale.

5. Questa distinzione è importante perché, come dicevo, la qualifica di ente privato o ente di fatto, da un lato, oppure di ente pubblico, dall'altro, comporta un diverso criterio per la identificazione del datore di lavoro.

Negli enti di diritto privato o negli enti di fatto, di regola, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice, con il legale rappresentante dell'ente e, nelle organizzazioni più complesse, con il dirigente con poteri decisionali e di spesa e così è definito dal legislatore; nell'ente pubblico, invece, il datore di lavoro coincide in prima battuta con la persona individuata dall'organo di vertice come funzionario cui spettano poteri di gestione e solo in via residuale con l'organo di vertice, in particolare nei casi di omessa individuazione o di individuazione non conforme ai criteri indicati dal legislatore, che prevedono la preposizione formale ad un ufficio che svolge la singola attività e che ha autonomia gestionale.

6. Tornando, dunque, al divieto di ingerenza abbiamo inizialmente distinto gli Enti Centrali della Chiesa dagli altri enti ecclesiastici per ricordare come solo ai primi si applichi il divieto di ingerenza. Ma per capire meglio in che cosa consista il divieto di ingerenza occorre rifarsi a due importanti sentenze della Corte di Cassazione.

In una sentenza del 1987, che riguardava il noto caso Marcinkus, l'obbligo di non ingerenza sugli Enti Centrali della Chiesa era stato considerato un obbligo assoluto, riguardante anche la giurisdizione penale.

Invece nel 2003 una sentenza della Corte di Cassazione (caso della Radio vaticana) ebbe a distinguere tra condotte del datore di lavoro dell'ente ecclesiastico che abbiano riflessi sull'integrità psicofisica di persone che si trovano nel territorio della Santa Sede piuttosto che su persone che si trovino nel territorio italiano. In questo secondo caso si è affermato che l'intervento statale non subisce alcuna limitazione nella repressione dei fatti illeciti, conseguenti a condotte poste in essere da soggetti che non godono di immunità, qualora l'evento, quindi la conseguenza dannosa, si verifichi nel territorio italiano e sia legato da un nesso di causa-effetto con condotte poste in essere nel territorio appartenente alla Santa Sede.

Anche gli atti di rilevanza esterna che sono riconducibili agli Enti Centrali della Chiesa, dunque, qualora interferiscano con gli interessi dei cittadini, possono essere perseguiti dalla giurisdizione penale.

7. Il secondo tema, dicevo, è quello dei garanti perché l'intera normativa risente del principio di matrice eurounitaria per cui sicurezza significa anzitutto prevenzione e quindi non è oggi immaginabile un sistema di sicurezza che non sia incentrato sul concetto di rischio.

Il dovere principale che la normativa italiana impone ai datori di lavoro, ai dirigenti, ai committenti, ai preposti e in definitiva a tutti coloro che chiameremo in generale «garanti» è, dunque, quello di organizzare un sistema atto a prevenire efficacemente gli infortuni. Per far ciò è indispensabile individuare quali sono i rischi presenti sul luogo di lavoro.

Dal concetto di rischio la giurisprudenza italiana ha desunto altri due concetti:

- il concetto di garante come gestore del rischio. Ciò significa che l'obbligo di proteggere il lavoratore dai rischi spetta a colui che riveste una determinata qualifica, che ha un determinato ruolo, che deve garantire l'integrità del lavoratore dai rischi che corre nello svolgimento delle sue mansioni; quindi, dal concetto di rischio desumiamo il concetto di garante come gestore del rischio. Ciò significa anche che solo colui che ha il concreto potere di gestire quel rischio può essere chiamato a rispondere dell'infortunio occorso al lavoratore
- il concetto di area di rischio. Il garante è colui che ha il potere di gestire un determinato rischio e, d'altro canto, risponde a condizione che l'infortunio possa ricondursi all'area del rischio che quel soggetto ha il potere di gestire

Questi concetti sono fondamentali perché sono gli strumenti attraverso i quali la giurisprudenza ha cercato di delimitare le responsabilità, di definire i compiti e, soprattutto, di discernere le responsabilità di un garante da quelle di un altro onde evitare una incondizionata e illimitata responsabilità del datore di lavoro per fatti o circostanze nelle quali effettivamente la responsabilità spettava ad altri.

Da un lato, questa prospettiva comporta che la responsabilità dei garanti si estenda a tutte le vicende che attengono a rischi che dovevano essere previsti e prevenuti e non lo sono stati; d'altro canto, però, essere garanti di un rischio significa anche vedere delimitata la propria responsabilità a quei fatti che rappresentano la concretizzazione del rischio che si era obbligati a garantire e non oltre.

Il percorso che, quindi, la giurisprudenza della Cassazione ha compiuto in questi anni è stato in gran parte finalizzato a delineare i singoli ruoli, le rispettive responsabilità, proprio partendo dal presupposto che il datore di lavoro o gli altri garanti previsti dalla legge sono da considerare gestori di un rischio ed è in relazione al rischio che sono tenuti a gestire che saranno poi chiamati a rispondere di eventuali infortuni sul lavoro.

Quando si verifica un infortunio occorre, dunque, in primo luogo individuare quale fosse il rischio la cui concretizzazione ha determinato l'infortunio e, successivamente, stabilire se questo rischio si sia concretizzato in un contesto lavorativo o no; dopodiché, si andrà ad individuare chi fosse il gestore di quel rischio. Quindi potremmo dire che la diversità dei rischi separa le responsabilità in quanto garante sarà colui che era tenuto a gestire quel determinato rischio; naturalmente vi potranno essere più persone tenute a gestire il medesimo rischio e la gestione di un rischio potrebbe essere conseguenza di una formale investitura ma può essere conseguenza anche dell'esercizio di fatto, in concreto, di poteri giuridici riferiti alle diverse figure.

Per fare degli esempi, attiene all'area di rischio propria del datore di lavoro la vigilanza sul rispetto delle regole di prudenza e di sicurezza da parte dei lavoratori, la redazione del documento di valutazione dei rischi e del documento di valutazione dei rischi interferenziali quando si intreccino più lavorazioni nel medesimo ambiente di lavoro, la fornitura dei dispositivi di protezione individuale e collettiva, la formazione dei lavoratori, mentre è estraneo al rischio che normalmente viene gestito dal datore di lavoro ogni infortunio che derivi da rischi estranei al processo produttivo oppure alle mansioni di quel lavoratore o, ancora, il rischio che attenga a fenomeni che si sono svolti in un contesto extralavorativo.

In questo caso si fa l'esempio del lavoratore che si introduce fuori dall'orario di lavoro nell'ambiente di lavoro e si procura una lesione. C'era il caso di un lavoratore che era caduto in un vasca con dei fanghi bollenti introducendosi nottetempo nell'area di lavoro, spostando l'area di rischio del datore di lavoro dal processo produttivo al dovere di precludere l'accesso di chiunque a un'area pericolosa.

Altra ipotesi di rischio che non rientra nell'area che il datore di lavoro è in grado di gestire è quello dell'infortunio che sia derivato da una condotta esorbitante del lavoratore. La giurisprudenza su questo punto è piuttosto severa con i datori di lavoro, per cui esclude la responsabilità del datore per la condotta imprudente del lavoratore a condizione che il primo abbia regolarmente ottemperato a ogni suo dovere prevenzionistico.

Naturalmente, specifico compito del datore di lavoro è quello di vigilare sui rischi che derivino dalla interferenza tra diverse mansioni. Questo è un punto cruciale perché l'interferenza tra diverse lavorazioni e tra diverse mansioni genera nuovi e ulteriori rischi. Facciamo l'esempio, nell'ambiente scolastico, dell'interferenza tra il personale delle pulizie, il personale che ha ruolo di insegnante e il personale addetto alla mensa. Ecco: in questi casi è l'interferenza tra le diverse mansioni che può generare il rischio. Esempio classico è quello del pavimento bagnato perché il personale delle pulizie ha appena lavato, un insegnante o il cuoco che porta i pasti scivola e si frattura il femore.

Bisognerà stabilire se il direttore della scuola avesse dato disposizioni circa gli orari in cui potevano svolgersi le pulizie e, ove avesse dato tali disposizioni, se quel pavimento fosse bagnato in un orario non consentito ovvero, per altro verso, occorrerà capire se il datore di lavoro del personale incaricato delle pulizie avesse previsto un cronoprogramma e imposto il posizionamento di segnaletica indicativa di pavimento bagnato o se avesse predisposto un piano operativo di sicurezza, ovvero ancora se il committente dell'opera di pulizia avesse scelto un'impresa idonea, e così via.

L'area di rischio, in queste ipotesi, deve essere determinata prendendo come riferimento il cosiddetto rischio interferenziale.

Il significato del termine è intuitivo: vuol dire che il rischio è dato dall'interferenza tra più lavorazioni facenti capo a diverse imprese o comunque a diversi soggetti, che possono essere anche lavoratori autonomi. Quello che non è mai abbastanza chiaro è che il rischio interferenziale potrebbe comportare particolari obblighi di prevenzione a carico del committente in quanto titolare e miglior conoscitore di quello che potremmo chiamare l'ambiente di lavoro. Si ritiene che nessuno più del proprietario possa conoscere i rischi che ineriscono alla sua proprietà e quindi, per tale motivo, lo si ritiene tenuto a informare le imprese che si trovino a lavorare nel suo ambiente e a provvedere affinché le diverse imprese o persone che interferiscono tra loro sincronicamente ma anche diacronicamente possano essere informate, comunicarsi i rischi, coordinarsi tra loro e, in definitiva, giungere a una collaborazione nello svolgimento dei compiti di prevenzione.

8. Con riguardo alle diverse figure di garanti, occorre però guardarsi dall'idea ingenua, e foriera di fraintendimenti, che la sfera di responsabilità di ciascuno possa essere sempre definita e separata con una rigida linea di confine; e che questa stessa linea crei la sfera di competenza e responsabilità di alcuno escludendo automaticamente quella di altri. In realtà le cose sono spesso assai più complesse.

Vediamo dunque in dettaglio quali sono le figure di garanti e quali sono le rispettive funzioni ed i diversi livelli di responsabilità:

- 1) la prima figura è quella del datore di lavoro sul quale è incentrata tutta la disciplina della sicurezza; è il garante per eccellenza;
- 2) accanto al datore di lavoro però vi è anche il committente, spesso trascurato e che spesso si trova coinvolto in situazioni di rischio e quindi di responsabilità;
- 3) poi abbiamo il direttore di una sede oppure il dirigente
- 4) il responsabile del servizio di prevenzione protezione
- 5) il medico competente
- 6) il preposto

Nel caso in cui nell'ente il datore di lavoro, cioè colui che stipula i contratti di lavoro e le assunzioni, sia persona diversa dal superiore gerarchico secondo l'ordinamento canonico si porrà il problema della individuazione della figura del garante. Ecco, in questo caso occorre fare riferimento a ciò che avevo detto in precedenza e cioè che

- l'individuazione di un soggetto responsabile con un atto formale di individuazione, se parliamo di un ente pubblico
- la delega di funzioni, se parliamo di un ente privato (delega che deve essere scritta)
- in altri casi la posizione verticistica apicale rispetto all'ente in quanto tale

saranno tutti indici che aiuteranno il giudice nell'individuazione del garante. Ma parlavamo anche di rischio interferenziale; nel caso di rischio interferenziale gran parte delle funzioni di gestione del rischio spetta al committente che, innanzitutto, è il gestore del rischio ambientale, come avevamo detto; in secondo luogo, è colui che ha scelto le imprese che andranno a lavorare in un determinato ambiente. Ultimamente si è sottolineato come, in alcuni casi, la nomina dei coordinatori per la sicurezza non spetti al datore di lavoro in quanto appaltatore ma spetti proprio al committente, per cui le situazioni di rischio interferenziale che vedranno la presenza di appaltatori e subappaltatori potranno generare un'area di rischio a carico del committente, della quale quest'ultimo si deve far carico.

Quali sono i compiti che spettano al responsabile del servizio di prevenzione e protezione e al medico competente, giacché anche loro sono figure di garanti individuate dalla giurisprudenza? Tali garanti hanno il compito di individuare i rischi: naturalmente il medico competente si occuperà di rischi inerenti alla salute (incluso il rischio stress-correlato) e il responsabile del servizio di tutti gli altri rischi. Essi dovranno, inoltre, proporre le misure di prevenzione. Quindi nel caso del medico competente che, per esempio, non abbia individuato il rischio derivante dalla movimentazione di aghi, è possibile che l'infortunio riportato dall'infermiere per aghi infetti venga addossato anche al medico competente.

Per quanto riguarda il dirigente o il direttore di una sede è vero che tale soggetto attua le direttive del datore di lavoro ma ciò non lo esime da una propria area di rischio perché, nell'attuare le direttive del datore di lavoro, il dirigente naturalmente assume delle decisioni e genera delle situazioni di potenziale rischio, che sarà suo compito gestire dunque prevenire. Egli è, in sostanza, dotato di obblighi di particolare vigilanza oppure di obblighi di informazione rispetto al datore di lavoro.

Ultima figura che possiamo esaminare tra i garanti è quella del preposto. Il preposto è colui che viene addetto, lo dice la parola, a una singola lavorazione o a una singola attività produttiva ed è a diretto contatto con i lavoratori. Tale garante ha un obbligo di vigilanza diretta dei lavoratori, e può essere chiamato a tali doveri indipendentemente da una delega scritta, derivando i suoi poteri decisionali e quindi suoi doveri di vigilanza e di controllo direttamente dalla legge (art.19).

9. Ricapitolando, dunque, avremo il datore di lavoro che è la figura di garante sulla quale è impernata tutta la materia del diritto penale del lavoro; riveste una posizione di garanzia che definiremo pervasiva, sono rari i casi nei quali il datore di lavoro non risponde dell'infortunio sul lavoro quindi è importante, come già detto, individuare con chiarezza e in anticipo chi rivesta questa posizione di garanzia. La definizione nel testo unico è simile a quella degli anni '90 e sottolinea il suo ruolo di *dominus* dell'organizzazione, il concreto esercizio di poteri decisionali e di spesa. Naturalmente, come abbiamo detto, è diversa la dinamica della individuazione del datore di lavoro nell'ente pubblico e nell'ente privato quindi, ripeto, nell'ente pubblico solo in via residuale e in mancanza di un atto formale di individuazione del dirigente al quale spettano i poteri di gestione il datore di lavoro si potrà identificare nel soggetto apicale dell'Ente. L'area di rischio di spettanza del datore di lavoro è, per definizione, quella degli incidenti che derivano da scelte gestionali di fondo.

10. Ci sono casi nei quali il datore di lavoro non è responsabile? Innanzitutto dobbiamo dire che vi sono compiti non delegabili e sono la redazione del documento di valutazione dei rischi nonché la nomina del responsabile servizio di prevenzione e protezione. In questi casi, ove il datore di lavoro non abbia ottemperato a questi doveri e l'infortunio sia effetto di un rischio non valutato ma valutabile, non c'è possibilità per il datore di essere esente da responsabilità.

Nei casi in cui il RSPP sia stato nominato ed il DVR sia stato redatto, è possibile che il datore di lavoro vada esente da responsabilità ove l'omessa valutazione di un rischio dipenda dal fatto che il Servizio di Prevenzione e Protezione ha trascurato di informarlo di un rischio dipendente da conoscenze tecnico-specialistiche.

Altre ipotesi nelle quali il datore di lavoro potrebbe andare esente da responsabilità sono quelle nelle quali abbia delegato, con atto espresso, inequivoco e certo e destinato a persona dotata delle necessarie cognizioni tecniche e dei relativi poteri decisionali e di intervento, alcune sue funzioni. In tale caso è possibile che colui che riveste una posizione apicale non risponda di ciò che è stato delegato ad altri, a meno che non si ravvisino ipotesi di *culpa in eligendo*, quindi per scelta di persona non idonea, o di *culpa in vigilando*, ossia omessa vigilanza alta, che significa non passo passo, non quotidiana, con riguardo al corretto svolgimento delle funzioni tipiche datoriali delegate ad altri.

Ulteriori ipotesi in cui si è esclusa la responsabilità del datore di lavoro riguardano i comportamenti dei lavoratori che abbiano eluso le prescrizioni antinfortunistiche senza che il datore di lavoro, senza sua colpa, ne fosse a conoscenza. Circa le condotte imprudenti dei lavoratori c'è una posizione molto severa della giurisprudenza, che tende ad attribuire al datore di lavoro il compito di proteggere i lavoratori anche dalle loro stesse imprudenze; tuttavia, non sono rarissimi i casi nei quali condotte particolarmente imprudenti del lavoratore sono state valutate tali da escludere la responsabilità del datore di lavoro.

11. Il dirigente nella normativa è solitamente associato al datore di lavoro e costituisce il livello di responsabilità intermedio tra il datore di lavoro e il preposto. Si tratta di un garante che ha il compito di attuare le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando con competenze professionali e poteri gerarchici elevati. La sua responsabilità ha la stessa misura dei poteri di cui concretamente dispone e la sua area di rischio riguarda gli infortuni riconducibili al dettaglio dell'organizzazione dell'attività lavorativa.

12. Il preposto, infine, è colui che sovrintende alle attività in concreto quindi attua le direttive ma, a differenza del dirigente, è un garante che si trova sul campo, ha dunque una sfera di responsabilità conformata sui poteri di vigilanza riguardo alla concreta esecuzione del lavoro e delle mansioni lavorative; conseguentemente, la sua area di rischio è inerente agli incidenti occasionati dalla violazione di norme antinfortunistiche nella concreta esecuzione della prestazione lavorativa, come ad esempio accade qualora i lavoratori regolarmente formati e informati, muniti di tutti i dispositivi di protezione collettiva e individuale, dotati di macchinari in regola con le norme di sicurezza, abbiano poi in concreto posto in essere dei comportamenti imprudenti o non rispettosi della normativa di sicurezza e il preposto abbia omissso di vigilare su tali condotte.

13. Con riguardo alle responsabilità dei garanti resta da chiarire che, in base alla normativa sulla sicurezza, l'acquisizione della veste di garante può derivare non solo per effetto di una formale investitura ma anche a seguito dell'esercizio in concreto di poteri che la legge riferisce alle diverse figure. Si va, dunque, ad esaminare sul campo quale sia stato il concreto comportamento di quel determinato soggetto e, se tale comportamento corrisponde ai poteri di una determinata figura giuridicamente prevista, a tale soggetto si attribuirà la relativa posizione di garanzia.

14. A proposito dei soggetti coinvolti nel procedimento penale, sappiamo che il decreto legislativo n.231 del 2001 ha previsto la cosiddetta responsabilità da reato degli enti che abbiano tratto vantaggio economico dall'elusione della normativa antinfortunistica. Senza soffermarmi ulteriormente su tale complesso argomento, sarà sufficiente ricordare ai gestori dell'ente che, ove il rappresentante legale fosse indagato per il reato da cui dipende anche l'illecito amministrativo dell'Ente, sarà buona norma provvedere immediatamente alla nomina di un nuovo rappresentante legale che parteciperà al procedimento in nome e per conto dell'Ente.

15. I documenti che vengono redatti in materia di sicurezza sul lavoro sono molto importanti e, spesso, la loro assenza determina la responsabilità penale di coloro che sono, per legge, deputati a redigerli o a farli redigere da esperti.

Finora abbiamo trattato del DVR (documento di valutazione dei rischi) e del DUVRI (documento unico di valutazione del rischio interferenziale). Vi sono anche altri documenti di

particolare rilievo: si tratta del Piano Operativo di Sicurezza (POS) e del Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC). Il primo deve essere redatto dai datori di lavoro; il secondo è compito del Coordinatore della progettazione dell'opera, la cui nomina spetta al committente.

Il committente deve, inoltre, nominare il Coordinatore per l'esecuzione dell'opera, che avrà il compito di vigilare sul rispetto del PSC e sulla conformità dei POS al PSC. La figura del committente deve essere posta in posizione di risalto, perché la legge prevede specifici compiti a suo carico e, conseguentemente, determinate aree di rischio: si tratta di doveri di informazione, di redazione di documenti e di nomina di esperti. Naturalmente non sempre tutti i suindicati doveri coesistono, ma per lavorazioni complesse e quando vengono in essere cantieri ove operano o anche opereranno due o più imprese i compiti del committente saranno altrettanto complessi.

16. Per sottolineare l'importanza del ruolo del committente sarà sufficiente richiamare i rilevanti compiti che spettano al coordinatore per l'esecuzione. E' considerato un soggetto che esercita compiti di alta vigilanza, ossia vigilanza di natura tecnica sulla concreta organizzazione delle misure antinfortunistiche ma senza obbligo di quotidiano controllo di cosa accade nel cantiere.

Sicurezza e prevenzione incendi. Gli adempimenti obbligatori dei datori di lavoro

Per prevenzione incendi si intende la funzione di preminente interesse pubblico, di esclusiva competenza statale, diretta a conseguire, secondo criteri uniformi sul territorio nazionale, obiettivi di sicurezza per la vita umana, per l'incolumità persone e per la tutela di beni e ambiente.

Ciò comporta che **in tutti i luoghi di lavoro** devono essere adottate idonee misure per prevenire gli incendi e tutelare l'incolumità dei lavoratori.

A tal fine devono essere tenute in considerazione le due leggi fondamentali che regolano la materia, ovverosia il **D.Lgs 9/4/2008, n. 81** che rappresenta il **"Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro"** e il **DM 10/3/1998** che reca **"Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro"**.

Il D.Lgs n. 81/2008 e s.m.i., in particolare, prevede che il datore di lavoro, da solo o in collaborazione con l'RSPP, rediga il **Documento di Valutazione dei Rischi**, tra i quali viene ovviamente compreso il rischio di incendio. Questo perché, indipendentemente dal fatto che l'attività sia soggetta o meno alle verifiche da parte del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco in materia di prevenzione incendi, è necessario che venga assicurato che i lavoratori e le persone siano al sicuro da eventuali rischi collegati allo scoppio di incendi all'interno dei luoghi di lavoro.

In generale il rischio di incendio è anche associato alla protezione dei beni (storici, artistici ed economici) che potrebbero venire distrutti dalle fiamme, e dell'ambiente in generale.

Ciò che è a rischio in caso di incendio, e che va protetto, sono quindi **la vita, i beni e l'ambiente**.

Il DM 10/3/1998 contiene criteri per la valutazione dello specifico rischio d'incendio per l'adozione delle misure di:

- **prevenzione**, al fine di ridurre l'insorgenza di un incendio;
- **protezione antincendio**, per cercare di limitarne le conseguenze.

Quindi si tratta a tutti gli effetti di uno strumento per i datori di lavoro adattabile a varie attività per verificare, organizzare e gestire la sicurezza antincendio.

In base all'entità del rischio, valutata nel DVR e facente parte di esso, il livello di rischio d'incendio del luogo di lavoro può essere classificato in **livello di rischio basso, livello di rischio medio o livello di rischio elevato**.

Possono essere esempi di attività con livello di rischio elevato gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante (Direttiva Seveso III), o Fabbriche e depositi di esplosivi, o ancora Centrali termoelettriche e Impianti di estrazione di oli minerali e gas combustibili, ma anche alberghi con più di 200 posti letto, ospedali e case di ricovero per anziani, scuole con più di 1000 persone presenti e uffici con più di 1000 dipendenti.

All'esito della valutazione dei rischi d'incendio, il datore di lavoro può adottare misure di tipo:

- **preventivo**;
- **protettivo**;
- **precauzionale di esercizio**.

Inoltre, può implementare una architettura interna di gestione dell'emergenza che si basi anche sull'utilizzo di addetti al servizio antincendio.

Ma il decreto 10/03/1998 è ormai prossimo ad essere superato.

Il testo unico per la sicurezza sul lavoro infatti aveva previsto nel momento della sua uscita l'**adozione di uno o più Decreti** da parte del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nei quali fossero **definite per le attività lavorative**:

- le **misure intese ad evitare l'insorgere di un incendio** e a limitarne le conseguenze qualora esso si verifici;
- le **misure precauzionali di esercizio**;
- i **metodi di controllo e manutenzione** degli impianti e delle attrezzature antincendio;
- i **criteri per la gestione delle emergenze**;

- le caratteristiche dello specifico **servizio di prevenzione e protezione antincendio**, compresi i requisiti del personale addetto e la sua formazione.

A tal fine sono in via di approvazione, in considerazione della complessità degli argomenti trattati, ben **tre differenti decreti**, in maniera tale - si è ritenuto - di semplificarne così la lettura, lo studio e l'applicazione.

A monte della necessità di provvedere a un superamento del Decreto 10/3/1998 c'era, oltre alle indicazioni contenute del D.Lgs 81/08, anche la volontà di tenere in considerazione **il DM 3 Agosto 2015**, il cosiddetto «**Codice di prevenzione incendi**».

Tale codice è stato promulgato con lo scopo di: disporre di un testo unico in luogo di innumerevoli regole tecniche, semplificare le regole di prevenzione incendi, adottare regole meno prescrittive e più prestazionali, fare in modo che le norme VVF si occupino solo di "antincendio", ottenere più flessibilità e possibilità di scegliere fra diverse soluzioni e infine di favorire l'utilizzo dei metodi dell'ingegneria antincendio.

I tre decreti con cui sarà sostituito il DM 10/03/98 sono stati definitivamente licenziati nella seduta del Comitato Centrale Tecnico Scientifico per la Prevenzione Incendi (CCTS) del **29 luglio 2020** e sono:

- *Criteri generali per il controllo e la manutenzione degli impianti, attrezzature ed altri sistemi di sicurezza antincendio;*
- *Criteri per la gestione dei luoghi di lavoro in esercizio ed in emergenza e caratteristiche dello specifico servizio di prevenzione e protezione antincendio;*
- *Criteri generali di progettazione, realizzazione ed esercizio della sicurezza antincendio per luoghi di lavoro: detto "minicodice", rappresenterà la **guida alla progettazione antincendio per le attività a basso rischio d'incendio**, non comprese nell'ELENCO DELLE ATTIVITÀ SOGGETTE, e non dotate di specifica regola tecnica antincendio.*

Il primo decreto avrà due allegati. Il primo va a specificare i **criteri generali per manutenzione, controllo periodico e sorveglianza impianti, attrezzature ed altri sistemi di sicurezza antincendio**, sancendo anche l'obbligatorietà di tenere un registro dei controlli dove siano annotati i controlli periodici e gli interventi di manutenzione su impianti, attrezzature ed altri sistemi di sicurezza antincendio, secondo le scadenze temporali indicate da disposizioni, norme e specifiche tecniche pertinenti. Il secondo allegato indica invece la **qualificazione dei manutentori di impianti, attrezzature ed altri sistemi di sicurezza antincendio**, e sono riportate le competenze e la documentazione che i manutentori dovranno per forza di cose possedere per poter operare sugli impianti e per svolgere quel compito.

Il secondo decreto invece si compone di ben 5 allegati aventi come argomenti:

- gestione della sicurezza antincendio in esercizio;

- gestione della sicurezza antincendio in emergenza;
- corsi di formazione e aggiornamento antincendio per addetti al servizio antincendio;
- idoneità tecnica per addetti al servizio antincendio;
- corsi di formazione e di aggiornamento dei docenti dei corsi antincendio.

Il terzo allegato, il cosiddetto “**minicodice**”, invece contiene indicazioni sui criteri generali di progettazione, realizzazione ed esercizio della sicurezza antincendio per luoghi di lavoro a basso rischio di incendio nei 4 paragrafi campo di applicazione, valutazione del rischio di incendio, strategia antincendio e riferimenti.

Il “minicodice” sarà applicabili alle attività non soggette a controllo antincendio (non soggette a nessuna norma specifica antincendio) e a basso rischio di incendio.

ATTIVITÀ SOGGETTE E MODALITÀ

Per fare in modo che il sistema produttivo possa svilupparsi in maniera semplice ed efficiente nel 2011 è stato promulgato l'importantissimo **DPR 151, riportante il “Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi”**, che si basava sui principi: di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività; di eliminazione di autorizzazioni, licenze, permessi nonché delle procedure non necessarie; di estensione dell'utilizzo dell'autocertificazione; di informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative.

Tale decreto ha quindi sancito una **rivoluzione** per quel che riguarda le modalità di presentazione delle domande antincendio.

Innanzitutto, il decreto presenta una serie di **attività soggette**, cioè di attività che per essere esercitate, a causa del particolare rischio d'incendio che presentano, necessitano di una autorizzazione da parte del Comando dei Vigili del Fuoco.

Le attività soggette sono elencate nell'Allegato 1 al DPR e sono suddivise in tre differenti gruppi denominati A, B e C.

La possibilità di esercire la propria attività è quindi assicurata in seguito alla presentazione di una SCIA antincendio, una **Segnalazione Certificata di Inizio Attività**. In alcuni casi questo adempimento amministrativo è l'unico richiesto e si può esercire una attività sin dalla data di presentazione della SCIA.

Il gestore non deve più richiedere né aspettare l'autorizzazione da parte della Pubblica Amministrazione per poter avviare un'attività ma è **egli stesso** che segnala l'inizio dell'attività **assumendosi la responsabilità** di attestare che è stato realizzato tutto secondo le norme di sicurezza applicabili. La responsabilità passa dunque dal comando dei vigili del fuoco all'ente che presenta la SCIA.

L'amministrazione può in ogni caso verificare la correttezza di quanto dichiarato e, in caso di accertata carenza di requisiti, entro 60 giorni adotta motivati provvedimenti di divieto di

prosecuzione dell'attività e rimozione pericoli, salvo che, ove possibile, l'interessato conformi alla normativa entro un termine fissato (almeno 30 giorni).

Per le attività rientranti nel gruppo A è possibile esercire la propria attività senza attendere l'autorizzazione dei Vigili del Fuoco, ma unicamente a seguito della presentazione della SCIA.

Per le attività dei gruppi B e C è necessaria la valutazione del progetto da parte dei vigili del fuoco. Una volta che però il progetto è stato approvato, l'esercizio dell'attività può cominciare già dopo la presentazione della SCIA, che conterrà al suo interno la dichiarazione attestante la conformità dell'attività alle eventuali osservazioni indicate dai VVF in sede di valutazione progetto.

Per le attività comprese nel gruppo A e B non è previsto un sopralluogo obbligatorio dei VVF a seguito della presentazione della SCIA, ma **può essere effettuato a campione**; per le attività comprese nel gruppo C il sopralluogo è **sempre previsto**.

Il sopralluogo avviene entro 60 giorni dalla presentazione della SCIA, o dalla eventuale richiesta di integrazione della documentazione.

Per poter segnalare l'avvio dell'attività in conformità alle norme vigenti, il gestore si avvale di:

- autocertificazioni per quanto riguarda stati, qualità personali e fatti previsti;
- dichiarazioni, attestazioni, asseverazioni, certificazioni, rilasciate da tecnici abilitati e professionisti antincendio.

Ad esempio il gestore può avvalersi dell'autocertificazione per dichiarare il massimo affollamento all'interno della struttura o il massimo carico d'incendio presente.

Allo stesso tempo però necessita di avvalersi di tecnici e professionisti antincendio per costruire l'intero fascicolo da consegnare ai Vigili del Fuoco (certificazioni di prodotti e impianti, corretta installazione, asseverazione dell'attività ai requisiti di sicurezza antincendio).

La modalità di presentazione delle istanze, le informazioni e i moduli da allegare sono stati successivamente specificati con il DM 7 Agosto 2012 riportante **“Disposizioni relative alle modalità di presentazione delle istanze concernenti i procedimenti di prevenzione incendi e alla documentazione da allegare, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011”**

A chi si deve rivolgere allora l'istituto per avviare questa pratica?

Sui singoli modelli (rintracciabili sul sito dei vigili del fuoco) è indicata esplicitamente la qualifica professionale necessaria per la firma. I tecnici in particolare sono classificati in:

- tecnico abilitato, ovvero sia un professionista iscritto in albo professionale, che opera nell'ambito delle proprie competenze (ordine degli ingegneri, degli architetti);
- professionista antincendio che risulta essere un professionista iscritto in albo professionale, che opera nell'ambito delle proprie competenze e iscritto negli appositi elenchi del Ministero dell'interno di cui all'art. 16 del D.Lgs n. 139/2006.

Il professionista può svolgere le funzioni da tecnico abilitato, ma non può avvenire il contrario: il professionista antincendio è un tecnico che ha frequentato un corso di 120 ore e ha sostenuto un esame con il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

A partire dall'approvazione del DPR 151 non ha più senso parlare di **“CERTIFICATO DI PREVENZIONE INCENDI”**: questo, infatti, non è un provvedimento finale di un procedimento amministrativo, ma solo il risultato del controllo effettuato e non ha validità temporale.

Esso assume la valenza di “attestato del rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi e della sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio”.

Quindi in categoria A o B fa fede la presentazione della SCIA, la cui data di presentazione rappresenta il momento a partire da cui è possibile esercire (e tale data deve essere tenuta in considerazione per verificare la data di “rinnovo” della pratica, da effettuarsi ogni 5 anni).

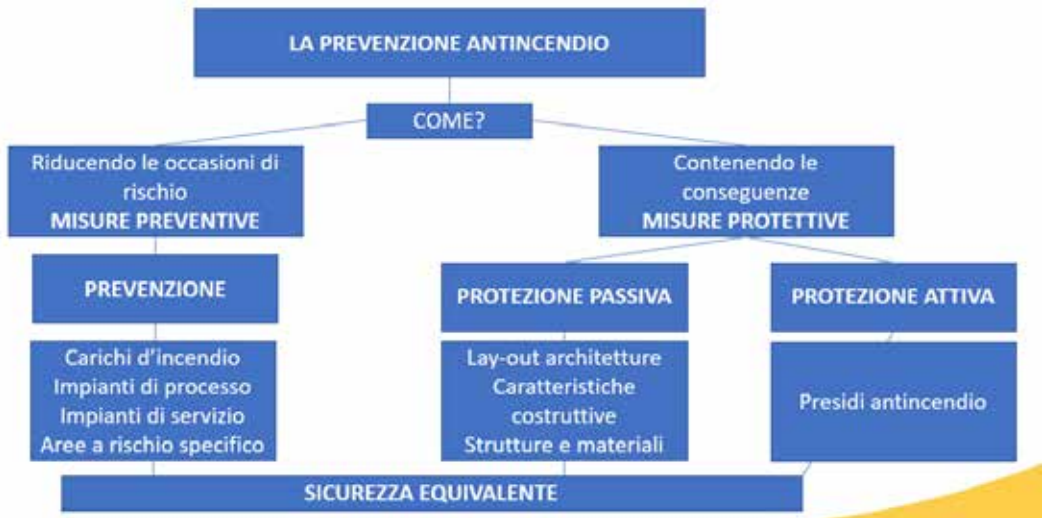
L'attestazione di rinnovo periodico di conformità antincendio (per attività nelle categorie A, B e C) consiste semplicemente in una dichiarazione sull'assenza di variazioni alle condizioni di sicurezza antincendio e il Comando rilascia contestuale ricevuta dell'avvenuta presentazione.

L'attestazione va presentata **PRIMA** della scadenza della SCIA. In quanto la presentazione oltre i termini può sottintendere o la temporanea interruzione dell'attività, o peggio **l'esercizio dell'attività in violazione all'art. 5 del DPR 151/2011**.

Se in passato a ogni introduzione di modifiche all'interno del luogo di lavoro occorreva richiedere una nuova valutazione del progetto, ora le disposizioni sono diversificate in base alla natura delle modifiche apportate e alle conseguenze che queste hanno sull'apparato di sicurezza antincendio:

- se le modifiche sono “non sostanziali” può bastare segnalarle al momento dell'attestazione di rinnovo periodico;
- se le modifiche comportano una variazione delle preesistenti condizioni di sicurezza antincendio, senza aggravii, allora basta presentare una Nuova SCIA;
- solo nel caso in cui le modifiche previste comportano un aggravio delle preesistenti condizioni allora sarà necessario presentare un nuovo esame progetto (se l'attività era soggetta all'esame del progetto).

RIDURRE IL RISCHIO DI INCENDIO



Per ridurre il rischio che un incendio possa sprigionarsi e possa creare dei danni ci si basa su due grandi principi: **ridurre** le occasioni di pericolo e **contenere** le conseguenze, una volta che l'incendio si dovesse essere sviluppato.

Le misure di prevenzione hanno lo scopo di fare in modo che l'incendio non possa svilupparsi: per fare ciò si cerca di utilizzare il meno possibili materiali combustibili e di ridurre le occasioni di innesco. Tali misure possono essere suddivise in misure di tipo tecnico e misure di tipo organizzativo e gestionale.

Le **misure di tipo tecnico** consistono nel dotarsi di:

- impianti elettrici a regola d'arte;
- messa a terra impianti, strutture metalliche;
- impianti di protezione scariche atmosferiche;
- impianti antincendio certificati ed installati a regola d'arte;
- ventilazione degli ambienti;
- dispositivi di sicurezza.

Le **misure di tipo organizzativo-gestionale** invece comprendono:

- rispetto di ordine e pulizia e del regolamento;
- controlli e manutenzione;
- informazione e formazione dei lavoratori.

Per quanto riguarda gli impianti elettrici occorre assicurarsi che l'impianto elettrico sia conforme alle norme di buona tecnica, chiedendo l'aiuto di un professionista che possa certificare tale conformità.

Un impianto elettrico a norma poi deve essere adoperato correttamente e quindi è bene evitare di aggiungere parti di impianto senza effettuare studi al riguardo ed assicurarsi che i cavi già presenti possano risultare sovraccaricati. È anche raccomandabile di non utilizzare numerose prese multiple e ciabatte collegate alla stessa presa, per non sovraccaricare l'impianto.

In generale è sconsigliabile utilizzare impianti elettrici troppo vecchi o obsoleti, in quanto aumenta esponenzialmente la possibilità che vengano a prodursi cortocircuiti e malfunzionamenti: gli impianti devono essere regolarmente mantenuti. Se si ha un guasto, anche piccolo come ad esempio la rottura di un cavo isolante, o una presa che ha collegamenti un pochino labili, è necessario contattare immediatamente l'elettricista per evitare che questi piccoli malfunzionamenti possano tramutarsi in problemi ben più gravi.

È anche necessario far verificare periodicamente il funzionamento **dell'impianto di terra** (che deve essere presente) e dell'impianto di protezione delle scariche atmosferiche, se presente.

Tale verifica deve essere obbligatoriamente effettuata da organismi abilitati che abbiano ottenuto l'abilitazione Ministeriale sottostando a precise leggi e normative europee, oppure da ASL e ARPA.

Nessun altro può eseguire tali verifiche, ***nemmeno l'elettricista di fiducia.***

Tutte le attività lavorative che abbiano almeno **un lavoratore** al proprio interno hanno **l'obbligo** di far verificare i propri impianti di terra. La verifica deve essere effettuata **ogni 2 anni** quando si tratta di impianti situati in attività **a maggior rischio di incendio** (ovverosia tutte le attività soggette). La verifica può essere effettuata **ogni 5 anni** negli altri casi (attività a basso rischio di incendio, attività non soggette).

Per tutti gli altri impianti e per i dispositivi di sicurezza presenti all'interno del luogo di lavoro è inoltre necessario verificare sempre che questi prodotti siano omologati, certificati ed installati correttamente.

La ditta che esegue i lavori deve fornire la documentazione che attesti omologazione e corretta installazione per ogni prodotto utilizzato (una valvola, una porta REI, un determinato tipo di intonaco antincendio) e il datore di lavoro deve verificare che tutta questa documentazione, omologazioni e certificazioni, venga effettivamente consegnata e conservarla con cura.

In particolare si tratta di documentazione essenziale per la presentazione della SCIA antincendio.

In tal caso l'installatore dovrà inoltre compilare i moduli, previsti dai VVF, in cui verrà dichiarato l'utilizzo di materiali conformi e dovrà attestare la corretta posa in opera del materiale.

Per ciò che riguarda invece le **misure tecnico-organizzative** si tratta di **accorgimenti comportamentali** che possono essere utili a prevenire gli incendi: buone prassi e misure precauzionali di esercizio. Questi si basano sulle analisi delle **cause di incendio più comuni** e sulle tecniche per ridurre la probabilità che queste cause si verifichino. Diventano quindi fondamentali i controlli e la manutenzione, oltre che l'informazione e la formazione antincendio di addetti e personale.

I gestori devono quindi assicurarsi che all'interno degli istituti non vi siano accumuli di materiali infiammabili (carta, mobili, banchi non utilizzati, materiali di scarto in generale) e non vi sia utilizzo di fiamme libere o di stufette elettriche o a gas.

Un'altra causa probabile di incendio è l'incuria da parte delle ditte di costruzione durante lo svolgimento di lavori di ristrutturazione che potrebbe innalzare la probabilità che si verifichino cortocircuiti elettrici e pericolosi accumuli di materiale infiammabile, con la possibile aggravante di occupare parzialmente le vie di esodo.

Grande attenzione deve essere posta in ogni momento alla **compartimentazione**, ovverossia alla suddivisione degli ambienti in diversi compartimenti antincendio, studiati per non essere interessati dall'incendio per un periodo di tempo prefissato qualora questo si sprigioni in un diverso compartimento.

Ciò permette di poter gestire l'incendio, andando a dilatare i tempi che si hanno per la messa in sicurezza di persone e cose. La compartimentazione viene attuata tramite strutture architettoniche aventi una **resistenza al fuoco** predeterminata, che consente di indicare a priori il **tempo minimo** per cui quella colonna o quella parete sarà in grado di trattenere fumi, calore, fiamme. Dove vi sono aperture la resistenza al fuoco è assicurata con l'utilizzo di **porte tagliafuoco**, dette **porte REI** (dove la R sta per la capacità di resistere meccanicamente sotto l'azione del fuoco, la E sta per la capacità di trattenere i fumi caldi generati dall'incendio e la I consiste nella capacità di contenere l'irraggiamento termico tra le due facce della porta). Tali porte devono essere sempre chiuse, per assolvere al loro compito, anche durante il normale esercizio poiché non è possibile in nessun modo prevedere quando potrebbe svilupparsi un incendio.

È possibile tenerle aperte solo in caso di un impianto di sganciamento magnetico automatico che fa in modo che, grazie al collegamento con la centralina antincendio, la porta si chiuda non appena viene rilevata la presenza di un incendio all'interno dell'edificio.

Maggiori precauzioni vanno mantenute in caso di manutenzioni e lavori architettonici che potrebbero generare situazioni in cui le porte vengano bloccate in apertura, oppure le pareti REI possano essere compromesse, magari effettuando dei fori per il passaggio di cavi o tubazioni.

Qualora nell'edificio sia necessario tenere un deposito di materiali infiammabili, questi devono essere depositati in appositi locali REI, quindi come detto costituiti da pareti, porte e infissi in grado di resistere al calore e al passaggio dei gas di combustione per un tempo prefissato, in maniera tale da poter, in caso di incendio, avere il tempo di evacuare l'edificio e far intervenire i vigili del fuoco.

Questo perché **maggiore è il carico d'incendio maggiore sarà la velocità con cui l'incendio si propaga** (e maggiori saranno i danni a beni, persone ed ambiente): pertanto, **ove possibile**, occorre cercare sempre di sostituire le sostanze infiammabili con altre meno pericolose. I materiali presenti devono essere comunque in quantità **strettamente necessaria** e lontani dalle vie di esodo. Le aree normalmente non frequentate da personale (scantinati, depositi) devono essere tenute libere da materiali combustibili.

MANUTENZIONE

La manutenzione è una misura generale di tutela dei lavoratori ai sensi dell'art. 15 co. 1, lett. z) del D.Lgs. n. 81/2008.

L'art. 64 co. 1, lett. e) del D.Lgs. n. 81/2008 richiede che impianti e dispositivi di sicurezza per prevenzione o eliminazione dei pericoli, siano sottoposti a regolare manutenzione e controllo. La sua periodicità è stabilita in base alle norme vigenti, alle regole tecniche volontarie (UNI, CEI, ecc.) e in base ai manuali d'uso e manutenzione (raccomandazioni del produttore).

In particolare devono essere oggetto di sorveglianza, controlli periodici e manutenzione in efficienza le misure di protezione antincendio relative all'utilizzo delle vie di uscita, all'estinzione degli incendi e alla rivelazione e allarme.

Le modalità con cui possono essere effettuate sono:

- **sorveglianza:** controllo visivo, effettuato da personale interno, per verificare che attrezzature e impianti antincendio siano effettivamente presenti e nelle normali condizioni, senza danni materiali accertabili con esame visivo;
- **controllo periodico:** almeno semestrale, per verificare la completa e corretta funzionalità di attrezzature e impianti;
- **manutenzione ordinaria:** operazione o intervento finalizzato a mantenere in efficienza e buono stato sia attrezzature che impianti, solitamente contestuale al controllo con riparazioni di lieve entità;
- **manutenzione straordinaria:** se durante il controllo si valuta necessaria la sostituzione o revisione di intere parti; richiede attrezzature o strumentazioni particolari.

La sorveglianza avviene costantemente durante la normale attività.

Ogni 6 mesi devono essere controllati e mantenuti, in particolare, estintori, idranti, porte tagliafuoco, impianti di segnalazione e rivelazione antincendio (rilevatori di fumo, pulsanti antincendio), l'impianto di allarme antincendio, le luci di emergenza e anche impianti tecnologici come ascensori, caldaie.

La manutenzione della centrale termica è affidata al responsabile della stessa, che solitamente è il gestore o il legale rappresentante dell'istituto.

Per questo motivo viene solitamente effettuata la **nomina del terzo responsabile**, un tecnico con determinati requisiti previsti dalla legge a cui viene trasferito l'onere di provvedere alla manutenzione della centrale termica, attraverso attività di controllo e manutenzione ordinaria. Costui dovrà provvedere a redigere un **libretto di impianto** nel quale sono riportate le caratteristiche dell'impianto e gli elenchi delle attività e delle manutenzioni effettuate.

I climatizzatori, condizionatori o pompe di calore sono equiparati agli impianti di riscaldamento e di conseguenza dovranno essere dotati anche loro del libretto d'impianto.

A fine controlli, il manutentore deve rilasciare **obbligatoriamente** un report sulle verifiche e compilare il libretto di impianto nelle parti pertinenti.

Allo stesso modo il manutentore si impegna a effettuare nelle tempistiche previste dalla legge **il controllo di efficienza energetica**, ogni 1, 2 o 4 anni in base al tipo di combustibile e alla potenza dell'impianto.

Per quanto riguarda pompe di calore/climatizzatori si procede al controllo di efficienza energetica solo quando la potenza utile, in una delle modalità di utilizzo (climatizzazione invernale/estiva), sia maggiore o uguale a 12 kW.

Tipologia Alimentazione	Potenza utile nominale [kW]	Controllo efficienza energetica
Generatori alimentati a combustibile liquido o solido (pellet, gasolio)	$10 \leq P \leq 100$	2 anni
	$P > 100$	1 anno
Generatori alimentati a gas (metano, GPL)	$10 \leq P \leq 100$	4 anni
	$P > 100$	2 anni

Particolare attenzione deve essere dedicata a **passaggi, corridoi, scale e vie di esodo**, che devono essere sempre agibili, prive di ostacoli e di materiale potenzialmente infiammabile. Allo stesso modo devono essere tenute in grande considerazione le condizioni delle porte e delle vie di uscita, le cui serrature devono essere funzionanti e facilmente apribili in caso di emergenza.

Deve essere sempre presente la segnaletica (cartelli, frecce, indicazioni di esodo), visibile e di chiara interpretazione.

Per tenere d'occhio quanto appena specificato ci si può avvalere degli **addetti alla lotta antincendio e alla gestione delle emergenze**, lavoratori appositamente scelti e formati per ricoprire questo ruolo e previsti dal DM 10/3/1998 e dal Dlgs 81/08.

I lavoratori incaricati alla prevenzione incendi, lotta antincendio o gestione delle emergenze devono ricevere una specifica formazione antincendio i cui contenuti minimi e la durata sono specificati nel DM 10/3/1998.

Tali lavoratori sono designati dal Datore di Lavoro (e quindi dal gestore) in base a valutazioni di presenza, mansioni e distribuzione il quanto più possibile uniforme dei lavoratori all'interno della struttura.

Al di là delle mansioni specifiche all'interno del luogo di lavoro, **ogni lavoratore** (e non solo gli addetti) deve ricevere un'adeguata informazione su:

- rischi legati a attività e specifiche mansioni svolte;
- misure di prevenzione e protezione incendi: osservanza misure di prevenzione e corretto comportamento; divieto di utilizzo ascensori; tenere chiuse porte REI; apertura porte di uscita;
- ubicazione delle vie di uscita;
- procedure da adottare in caso di incendio: azioni da attuare in caso d'incendio e quando si sente un allarme; come azionare un allarme; procedure di evacuazione; modalità di chiamata dei VVF.
- nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure di prevenzione incendi, lotta antincendi e gestione emergenze;
- nominativo del responsabile e degli addetti del S.P.P.

In ogni luogo di lavoro deve essere effettuata almeno una volta l'anno una **esercitazione antincendio**. Nel caso delle scuole le prove sono solitamente due. L'esercitazione ha lo scopo di far conoscere le procedure di emergenza a tutti gli occupanti e a metterle in pratica per ricordarle meglio.

L'esercitazione è obbligatoria nei luoghi di lavoro soggetti alla redazione del piano di emergenza, e in particolare le "attività soggette" a controllo VVF.

L'allarme per esercitazione non deve essere segnalato ai VVF e, se opportuno, deve partecipare anche il pubblico, anche se è bene non effettuarla in presenza di particolare affollamento, anziani o infermi. In ogni caso nell'effettuare la prova si applicano le misure di sicurezza previste dal piano di gestione delle emergenze.

Andando a ricapitolare, quali sono dunque gli obblighi del Datore di Lavoro?

Egli deve:

- predisporre il DVR, in collaborazione con l'SPP;

- redigere un Piano di Gestione delle Emergenze, nel quale sono riportate tutte le procedure;
- nominare gli addetti antincendio;
- assicurarsi che i lavoratori abbiano adeguata formazione (sulla sicurezza in generale) e informazione sulle misure di sicurezza in essere nel Piano di Gestione delle Emergenze;
- assicurarsi che gli addetti (ed eventuali dirigenti o preposti) siano adeguatamente formati per le mansioni che andranno a ricoprire;
- assicurarsi che vengano effettuate le esercitazioni antincendio;
- assicurarsi che le manutenzioni necessarie vengano effettuate nelle tempistiche corrette, così come le verifiche di funzionamento degli impianti tecnologici.

Dovrà dunque essere presente e disponibile, anche in relazione a possibili richieste da parte dei Vigili del Fuoco, la seguente documentazione:

- il DVR e il Piano di gestione delle emergenze;
- la ricevuta di avvenuta presentazione ai VVF della SCIA antincendio, se trattasi di attività soggetta;
- l'elenco di tutti i lavoratori e degli addetti, con annesso scadenziario della loro formazione, in maniera da tenere sott'occhio le eventuali necessità di aggiornamenti o integrazioni;
- gli attestati dei corsi di formazione per lavoratori e addetti;
- le nomine degli addetti, dell'RSPP, dell'RLS e, se presenti, del MC e degli ASPP;
- il registro degli incontri di informazione effettuati nell'istituto o nella azienda per aggiornare i lavoratori sulle misure di sicurezza dell'istituto;
- i verbali delle prove di gestione delle emergenze effettuate;
- contratti di manutenzione periodica di presidi per la sicurezza, macchine e attrezzature;
- il registro (o i registri) delle manutenzioni effettuate semestralmente;
- dichiarazioni di conformità e attestazioni delle avvenute verifiche degli impianti (biennale per gli impianti di terra e per gli ascensori);
- dichiarazioni di conformità e manuali d'uso e manutenzione delle macchine ed apparecchiature (elettriche e non).

Il diritto dei lavoratori alla salute sui posti di lavoro

E' un onore essere qui e parlare di un argomento che mi sta particolarmente a cuore. Sarò breve anche perché vedo che siamo alle conclusioni finali del Campus AGIDAE 2021 e mi sembra come se si arrivasse dopo un pranzo molto appetitoso durato sette giorni; ricchissimo di notizie, informazioni che questo campus estivo ha dato a tutti.

Io arrivo com'è "il piatto finale" e sono cosciente che non tutti hanno la pazienza, l'attenzione e forse anche il desiderio di continuare a seguirlo con la dovuta attenzione. Il mio intervento non sarà di carattere esclusivamente tecnico ma riguarderà quello che si intende da parte dei lavoratori, di coloro che vengono presso le nostre strutture e ci segnalano determinate condizioni in cui versano. Dico questo perché la mia carriera di sindacato è parallela un po' alla carriera iniziata dal Presidente Padre Ciccimarra; abbiamo la stessa età; io ho visto l'AGIDAE crescere, anno dopo anno, diventare un "sistema" vero e proprio dove strutture operative e gestionali oggi ne garantiscono l'unicità nel panorama di tutte le strutture di tutte le associazioni che sono impegnati sia nel versante dell'istruzione non statale sia nel versante della formazione professionale.

Parlo di strumenti importanti che danno la sicurezza al lavoratore, un lavoratore che ad esempio opera all'interno di un percorso formativo come Agidae-Fonder, aggiornamento costante che opera con Agiqualitas, che ha delle garanzie che gli provengono da Agidae Salus ed è consapevole di trovarsi all'interno di un sistema vero e proprio. Cosa che in verità non è presente in altri sistemi di istruzione non statale.

Sulla sicurezza consentitemi di voler premiare l'iniziativa di un Presidente che ha saputo creare un sistema di questa natura.

Facendo riferimento all'anno passato noi usciamo da un anno veramente difficile dove molte scuole hanno dovuto sospendere l'attività, altre addirittura hanno chiuso, altre si sono orientate verso altri contratti. Contratti ovviamente che rispetto al contratto Agidae, rispetto al sistema AGIDAE sono contratti di *sotto tutela*. Ricordo che su questo tema sono intervenuti sia il Consiglio permanente della CEI sia la Presidenza dell'Unione delle Superiori Maggiori d'Italia.

Voglio altresì ricordarvi anche che è intervenuta la Cisl scuola con una lettera il 4 maggio in cui ha chiesto al Ministero dell'Istruzione e all'allora Ministro del lavoro di intervenire a favore di tutte le scuole paritarie.

La defiscalizzazione di tutte le rette per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, cosa che tra l'altro in parte è stata realizzata attraverso delle risorse arrivate alle scuole proprio a copertura della mancata corresponsione delle rette da parte delle famiglie.

Oggi, questo ha determinato una forte preoccupazione in tutti i lavoratori perché da una parte ovviamente è venuta meno la presenza nelle scuole, è venuto meno il rapporto diretto e relazionale tra gli stessi docenti, ma anche tra docenti e dirigenza, ed è venuto meno il rapporto con gli allievi se non attraverso la DAD.

Le organizzazioni sindacali, come voi sapete, solo in certi casi hanno anticipato addirittura le norme che poi sono state decretate con DPCM con il secondo governo Conte e successivamente con i decreti-legge del governo attuale. In questo caso noi abbiamo regolamentato la didattica a distanza, abbiamo regolamentato l'accesso al FIS, Fondo di integrazione salariale o alla cassa integrazione in deroga prevedendo con l'AGIDAE sui tavoli contrattuali all'interno di una struttura contrattualmente prevista che è la Commissione Paritetica Nazionale anche dei ristori a tutti questi lavoratori che si trovavano in una condizione di estrema difficoltà ed insicurezza.

Credo che sia opportuno affermarlo con forza che la sicurezza sui posti di lavoro e la sicurezza del lavoro sui posti di lavoro incide anche sulla salute dei lavoratori, in quanto il lavoratore si vede coinvolto in un processo preoccupante di diminuzione degli orari di lavoro, di diminuzione delle retribuzioni e di minaccia di uscire proprio dal mercato del lavoro senza possibilità di essere poi reinserito all'interno di altre strutture, creando quindi un forte disagio da parte dei lavoratori.

Per quanto riguarda la salute anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità l'ha identificata come un qualcosa che va ben aldilà della salute fisica. Il lavoratore oggi è in crisi relazionale, retributiva, è in crisi anche rispetto agli stessi rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro che non si realizzano. Non si ha la possibilità di dare una crescita sia economica, sia normativa, sia sociale, sia relazionale all'interno dell'Istituti dentro cui loro vivono.

Ricordo che comunque la materia della salute è stata ben regolamentata già dal CCNL AGIDAE scaduto nel 2018 ma che ha naturalmente necessità di essere rivista. Per esempio, se andiamo su alcuni articoli pratici: la malattia oltre che l'infortunio nel nostro contratto è una situazione che determina una sensazione di sicurezza in modo particolare per tutte quelle persone che oggi si trovano in gravissime difficoltà sanitarie; parlo delle persone affette da malattie oncologiche. Noi abbiamo inserito una tutela che poi è stata addirittura prevista successivamente dalla normativa nazionale. Nel momento in cui accedono alle cure salvavita queste persone non subiscono penalizzazioni sul periodo di comporto e di conseguenza sono maggiormente garantite rispetto ad altre forme di malattia magari più leggere.

I decreti DPCM, come pure i decreti-legge hanno fissato per i lavoratori fragili una garanzia di questa natura, cosa che in questo momento sta venendo meno, anzi è venuta meno a partire appunto dalla fine del mese di giugno. Questi lavoratori che hanno una situazione lavorativa determinata da patologie immunodeficitaria sono state favorite nell'operare con il *lavoro agile*; sono state considerate come si trattasse di un periodo di ospedalizzazione e quindi non considerate come influenti sulla durata del periodo di comporta.

Abbiamo anticipato contrattualmente, anche con molti anni di anticipo, normative a tutela dei lavoratori in situazioni di particolare criticità, come, ad es., le tutela dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di rami di azienda, rafforzando garanzie notevoli rispetto al mantenimento dei diritti contrattuali acquisiti. Ultimamente, e qui vado sul pratico proprio perché ha coinvolto proprio AGIDAE, una scuola importante di Napoli ha messo in piedi un percorso di trasferimento di contratto di passaggio da un contratto AGIADAE a un contratto confindustriale che è quello della ANINSEI. Per la prima volta, nel nostro Paese siamo riusciti a elaborare proprio per il mantenimento di certi diritti in capo ai lavoratori un *Accordo di trasferimento* che prevedesse anche un *percorso di armonizzazione* per i lavoratori che passavano sul contratto Aninsei, un contratto che non ha le tutele che noi abbiamo previsto contrattualmente per queste persone, alle quali è stato esteso il diritto della malattia, lo stesso orario, le stesse agibilità sindacali che non erano presenti che non sono presenti sul contratto Aninsei, creando in tal modo una favorevole connessione tra il CCNL Agidae e il CCNL Aninsei.

Ho sentito anche parlare di un *unico contratto* perché l'obiettivo che noi abbiamo è proprio quello di rafforzare come organizzazioni sindacali il settore della scuola non statale attraverso l'elaborazione di un contratto che sia un contratto unico per tutti nel rispetto ovviamente delle specificità e delle tendenze. Quello che abbiamo realizzato a Napoli riconosce al contratto Agidae una primazia rispetto a tutti gli altri contratti ovviamente in termini di qualità, in termini anche economici; e questo lo sappiamo. Nel contratto, ad esempio, noi abbiamo esteso alcuni diritti che non sono previsti nella normativa comune in materia di contratti a tempo determinato; abbiamo garantito ai lavoratori docenti la permanenza all'interno delle strutture AGIDAE anche quando non siano docenti abilitati all'insegnamento ma abbiano le capacità di insegnamento molto competente; ad essi abbiamo riconosciuto un periodo contrattuale di permanenza di 84 mesi, durante i quali sono tenuti ad abilitarsi, per poi trasformare il loro rapporto di lavoro in un rapporto a tempo indeterminato. Anche questo è uno degli elementi di tutela e di garanzia e di sicurezza sui posti di lavoro.

Questo è l'imprinting che voglio dare al mio intervento e che si inquadra nell'intero sistema che è stato creato e che dà sicurezza ai lavoratori, partendo anche proprio da una sollecitazione che è la formazione.

Come componente del Comitato dei Comparti di valutazione di Fonder ho valutato migliaia di percorsi formativi, che hanno visto come argomento principale la sicurezza sul posto di lavoro in questi quindici anni, da quando è nato il Fonder, il Fondo Nazionale

interprofessionale per la Formazione continua dei lavoratori operanti nelle attività degli Istituti Religiosi.

Questo è uno degli argomenti che dovrebbe inorgogliare tutti noi. Questa è una materia più delicata di quello che si legge nella norma, è delicatissima nell'applicazione. Il Fonder, con l'arrivo della Pandemia, sta facendo una ricerca costante su questa norma, perché anche qui sono stati anticipati i tempi. Si sta operando anche su materie che riguardano le didattiche e le innovazioni nelle didattiche. Sono felicissimo di approvare questi percorsi che aggiornano il personale e rendono ancora più competitiva l'Istituzione AGIDAE rispetto alle altre Istituzioni che riguardano la didattica e la formazione dei docenti in servizio.

La sicurezza sui posti di lavoro è determinata anche dalla *certificazione della qualità* perché la qualità interviene su tutti gli aspetti della gestione di una scuola. Anche i soggetti esterni, che fanno sempre riferimento all'AGIDAE, giudicano in modo estremamente oggettivo la qualità e riconosce pienamente le connotazioni qualitative che quella scuola esprime sul territorio.

Sia *Agidae Opera* che *Agidae Salus* garantiscono ai lavoratori una sicurezza sul posto di lavoro. *Agidae Salus* è *una delle più grandi invenzioni di questi ultimi anni* perché con un investimento minimo di cinque euro al mese a lavoratore, che è un costo contrattuale, *Agidae* è riuscita ad ottenere unitamente alle organizzazioni sindacali, prestazioni sanitarie dal valore enormemente superiore in favore del lavoratore e della sua famiglia. *Agidae Salus* ha una vicepresidenza che è espressione delle organizzazioni sindacali. Quando si parla della Compagnia Assicurativa che gestisce l'insieme delle prestazioni, tra cui operano le organizzazioni sindacali che garantiscono ulteriormente non solo la qualità dell'offerta di assistenza sanitaria integrativa ma che offre una gamma di prestazioni tali che nessun'altra compagnia sia in grado di offrire ai lavoratori, ai religiosi, e anche a coloro che non sono dipendenti.

Questa è un'altra grande conquista che in questi anni l'AGIDAE ha svolto all'interno di rapporti costanti a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. Tra le organizzazioni sindacali c'è qualcuna che oggi si pente di non aver firmato quell'Accordo e sta cercando di rientrare in tutti i modi possibili, anche se deve fare dei passi indietro rispetto a scelte effettuate in passato ma che per l'interesse dei lavoratori si sono rivelate molto discutibili.

Mi permetto di parlare non solo come CISL scuola ma anche a nome delle organizzazioni sindacali che siedono al tavolo insieme con *Agidae* noi svolgiamo all'interno delle attività proprio con dei rapporti costanti a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. *Io credo che l'AGIDAE sia l'unica compagine, l'unico strumento, l'unica organizzazione che mantiene dei rapporti costanti con le organizzazioni sindacali e pertanto è riuscita a costruire un sistema che si possa identificare come una sorta di Alter Ego della scuola di Stato.*

Come rappresentante di un sindacato nazionale posso affermare che oggi la scuola di Stato vede nel contratto *Agidae* un sistema quasi non dico concorrenziale ma come un sistema che è un passo in avanti rispetto a molte situazioni che lo Stato non riesce a risolvere.

Per concludere. Sono a conoscenza che in questo Campus Agidae già si sono assimilate tantissime informazioni, tantissime notizie. Si tenga presente che la qualità dell'Agidae è data dal CCNL e dai i rapporti che ha con le organizzazioni sindacali, e quindi la sicurezza dipende da questo.

Oggi, sul versante dei contratti collettivi nazionali di lavoro c'è una concorrenza spietata da parte di organizzazioni, associazioni, federazioni che sono firmatari di *contratti di sotto tutela* che sono a tutti gli effetti riconosciuti ma che determinano nei lavoratori insicurezza e anche uno stato di forte disagio. Parlo, ad esempio, di contratti che prevedono orari di lavoro elevatissimi, anche nell'ordine delle 48 ore settimanali, prevedono retribuzioni che sono nell'ordine di quelli del contratto Aninsei e prevedono anche "trucchetti" che portano nella realtà dei fatti le retribuzioni di un docente abilitato e laureato a percepire *meno della metà* di quanto percepirebbe con il contratto Aninsei, utilizzando l'orario di lavoro. Se 48 ore o 35 ore o 36 ore è orario full time, per un docente le 18 ore corrispondono esattamente al 50%, quindi sono tutti in part-time.

Ultimamente la legislazione è intervenuta su questo tema riconoscendo addirittura i periodi non lavorati da parte dei part-time, in questo caso quelli ciclici, ai fini del riconoscimento dell'anzianità di servizio e quindi anche in funzione della previdenza integrativa. Quindi abbassare il livello delle scuole significa anche perdere il contatto con il territorio, significa per Istituti che sono all'apice, al vertice di tutte le associazioni di perdere quel ruolo di guida e che rispetta quello che loro danno.

Ho enunciato tutti i punti sia quelli del contratto collettivo nazionale di lavoro sia i punti riguardanti le condizioni in cui lavoratori vivono all'interno delle istituzioni Agidae e del sistema. Ultimamente sono stati stanziati 8.000 euro per i docenti di sostegno, un segnale forte da valutare in maniera molto ottimistica; forse per la prima volta si è ragionato su un costo in linea con quello che è il costo di questa tipologia di "docenza di sostegno", in linea con quello che paga lo Stato. Credo che si tratti di un messaggio da cogliere, e forse da parte delle organizzazioni sindacali da estendere.

Le organizzazioni sindacali guardano con molto interesse, con molta attenzione al modello Agidae, e nessuno di noi parlo sia all' livello personale che all' livello di sigla può permettersi di perdere l'Agidae a favore di altre Istituzioni che hanno dei livelli qualitativi e di intervento sui territori a favore dei ragazzi di minor spessore e qualità.

Parlo a livello di Segreteria Nazionale, con la speranza che anche Luigi Sbarra Segretario Generale della Cisl che aveva firmato il 4 maggio quell'appello a tutti i Ministri affinché riconoscesse il ruolo della scuola non statale ovviamente in senso generale e che parlava di defiscalizzazione totale della rette, faccia dei passi in avanti anche verso altri obiettivi. Vi ringrazio.

Linee Guida per la gestione dei beni economici e finanziari. Gli interventi della Santa Sede

1. Introduzione

La lettera *“Linee orientative per la gestione dei beni negli Istituti di vita consacrata e nelle Società di vita apostolica”*, emanata dalla Congregazione per gli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica il 2 agosto 2014, ed edita dalla Libreria Editrice Vaticana, detta alcuni principi cardine per la gestione dei beni, elementi fondamentali e suggerimenti utili alla riorganizzazione delle opere, che ricalcano quelli che sono gli strumenti di gestione tipici delle aziende.

Da un punto di vista sostanziale, gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica sono tutti quegli enti che assumono la forma di una persona giuridica e che, per conto della Chiesa, eseguono il compito loro affidato in vista del bene pubblico attraverso l'uso di «beni ecclesiastici», ossia appartenenti alla Santa Sede e non destinati al culto, e l'opera di persone consacrate.

Dal punto di vista scientifico, gli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica non sono da considerarsi «aziende», perché la loro finalità non consiste nella soddisfazione di «bisogni», ma quella di rappresentare una vocazione di missione apostolica (soggetti di «tendenza»).

Esse sono comunque dotate di una «organizzazione» e di un «patrimonio», che sono soggetti a valutazioni e controlli che possono essere convenientemente fondati sul bilancio.

Nella presentazione qui di seguito fornita delle «linee orientative» verranno formulate anche interpretazioni fondate sulla Dottrina ed Etica della Chiesa, oltre

ad alcuni strumenti di Ragioneria, che sono la base per un'amministrazione razionale e professionale degli Istituti e delle Opere.

Le linee guida muovono dalla considerazione che *«la necessità dei beni economici non deve eccedere mai il concetto dei "fini" a cui essi devono servire e di cui deve sentire il freno del limite, la generosità dell'impiego, la spiritualità del significato»*. L'esposizione introduce alcuni principi apostolici ed antropologici, e in seguito fornisce indicazioni tecniche in merito a ciascun punto.

2. Principi apostolici e antropologici

Prima di addentrarsi nell'analisi della struttura del Documento, è importante inquadrare il contesto valoriale su cui tali linee guida sono fondate.

Ciascun ente è dotato di una missione, fondata sullo spirito Apostolico del servizio e della carità. La gestione utile alla missione dei singoli enti deve essere pertanto trasparente e professionale. Infatti, tale gestione è dotata di una dimensione economica connessa alla persona e alla missione.

L'attività di gestione economica è teleologica e asservita alle necessità dei fratelli e sorelle, consacrati o laici, che partecipano alla vita di comunità dell'ente in forza di una missione propria di ciascun singolo istituto. In questo modo l'economia di gestione dell'Istituto assume una dimensione evangelica. Infatti, l'attività è svolta con una dinamica formativa, tesa a preparare coloro che avranno responsabilità di governo e che dovranno gestire l'Istituto.

I principi su cui si fonda la gestione devono essere lo spirito di servizio gratuito (Gratuità) nei confronti dei fratelli, o sorelle, (Fraternità), nell'ottica di assicurare un comportamento equo, giusto, e fondato sugli insegnamenti evangelici (Giustizia).

In questo modo è possibile rendere la dimensione economica una missione evangelica di condivisione e di comunione.

Lo spirito di fraternità è ben riassunto dal Papa Emerito, Benedetto XVI, nella sua Enciclica *Caritas in Veritate* (2009, punto 36): *«La grande sfida che abbiamo davanti a noi... è di mostrare... che non solo i tradizionali principi dell'etica sociale, quali la trasparenza, l'onestà e la responsabilità, non possono venire trascurati... ma anche nei rapporti mercantili il principio di gratuità e la logica del dono possono ... e devono trovare posto entro la normale attività economica. ... Si tratta di un'esigenza ad un tempo della carità e della verità»*.

Ancora, il Santo Padre Emerito insegna che *«il passaggio dalla «uguaglianza» alla «fraternità» si può realizzare solo attraverso la giustizia e la carità»*. In questo modo *«Questo concetto supera quello di «filantropia»..., perché viene richiesta non una semplice generosità di comportamento, ma la risposta alla chiamata della carità: «Caritas Christi urget nos»»*.

La distinzione tra filantropia e carità è ben chiarita da Papa Francesco, nell'Omelia della Casa di Santa Marta, del 24 aprile 2013, in un'analisi del pericolo che la Chiesa si riduca ad una struttura burocratica: *«E quando la Chiesa vuol vantarsi della sua quantità, e fa delle organizzazioni, e fa uffici, e diventa un po' burocratica, la Chiesa perde la sua principale sostanza che corre il rischio di trasformarsi in una O.N.G. ... Tutto è necessario, gli uffici sono necessari... ma quando l'organizzazione prende il primo posto, l'amore viene giù e la Chiesa, poveretta, diventa una O.N.G.. E questa non è la strada*

No: è Madre. È Madre. Qui ci sono tante mamme... Chi sentite voi, se qualcuno dice: «Ma Lei è un'organizzatrice della sua casa?» «No: io sono la mamma»... e la Chiesa è Madre...».

Sua Santità ricorda inoltre che *«Nelle Comunità, per vivere insieme occorre tanta pazienza e tanta misericordia. Pazienza nell'accettare che l'altro vada e ricada nel male, misericordia per perdonare chi pecca e per dimenticare il suo peccato, la sua colpa... Arte straordinaria...*

Si tratta di assumere il pensiero di Dio... Solo così è possibile il passaggio dall'egoismo alla fraternità.

La Comunità è luogo della vera Ars Amandi, in cui il sacrificio diventa necessario: sacrificio come dono di tempo, presenza, forze, e come sottomissione delle mie idee e delle mie esigenze al bene comune.

Avverte però Papa Francesco che bisogna stare attenti a mantenere i principi evangelici e i valori di Santa Madre Chiesa per portare avanti lo spirito cattolico: *«Chi ha sognato un mondo più abitabile, maggior giustizia e pace,... avverte la tentazione del cinismo... Se abbiamo combattuto perché il mondo cambi, ora... ci ritroviamo a combattere perché il mondo non cambi noi.»*

Al fine di raggiungere questo obiettivo di resistenza al moto delle epoche, è necessario che i Responsabili del Governo delle strutture economiche di ciascun istituto siano adeguatamente formati (Centralità della Formazione), così da impostare la gestione sui principi di "Gratuità, Fraternità, Giustizia" in un'ottica di Economia Evangelica di condivisione e di comunione.

Il carisma fondazionale è iscritto nella *«logica del dono»* che non esclude la «giustizia». Essere «dono» come «consacrati» dà contributo allo sviluppo economico, sociale, politico. Il dono deve andare oltre *«ciò che la persona merita»*, essere *«sovrabbondante»*, occorre *«fare spazio al principio di gratuità come espressione di fraternità ... Il dono per sua natura oltrepassa il merito, la sua regola è l'eccedenza»* (Benedetto XVI, Caritas in Veritate, punto 34)

3. Una sintesi delle Linee Orientative: il Decalogo della gestione degli Istituti

Dalle linee orientative è possibile estrarre una sintesi in dieci punti, ossia un **«decalogo di buone pratiche»** per la conduzione delle Congregazioni, Comunità, Istituti, e Organizzazioni dipendenti dalla Chiesa e rette secondo i suoi valori etici.

Questi punti possono essere raggruppati in tre principali categorie, corrispondenti alle diverse sezioni delle Linee Orientative:

- A) Gestione dei Beni
- B) Collaborazione
- C) Formazione.

3.1. Gestione dei beni: programmazione, esecuzione, controllo

Decalogo, punto 1.

La gestione dei beni deve essere condotta razionalmente, definendo quali opere perseguire, modificare, eliminare dalla propria attività, attuando una programmazione con procedure di creazione di bilanci preventivi e budget, una esecuzione con tenuta di una regolare contabilità in partita doppia, un controllo fondato sull'analisi degli scostamenti di bilancio consuntivo rispetto al programmato.

Gli enti devono essere condotti con una gestione che sia contemporaneamente Sana e Corretta, impostata alla durabilità dell'Istituto e al conseguimento della Missione Apostolica ad esso affidata, nell'ottica di servizio, Gratuità, Fraternità e Giustizia prima richiamati.

Il modo unico per raggiungere tali obiettivi è quello di impostare la gestione dell'ente secondo un'ottica razionale, ragionata e ponderata, in cui si articolano e susseguono tre fasi ugualmente importanti e necessarie.

In un primo momento si trova la fase di Programmazione, ossia di creazione e ideazione delle attività e delle opere secondo il Carisma e la Missione. Tale Programmazione include sia il mantenimento delle buone attività già svolte in passato, sia l'eliminazione di attività e opere via via non necessarie, sia ancora la creazione di opere, progetti, e attività secondo le necessità dei Fratelli e Sorelle e della comunità.

Decalogo, punto 2

La programmazione deve avere una visione pluriennale, che consenta di adottare azioni di lungo periodo, e non deve essere fatta solo "a vista d'occhio".

In seguito, la fase di Esecuzione consiste nel porre in essere le azioni e opere Programmate, operando un monitoraggio oculato, che consenta di individuare fin da subito quelle non necessarie, condotte in perdita o in mancanza di sostenibilità secondo il Carisma fondazionale.

Decalogo, punto 3

Il monitoraggio dev'essere continuativo, senza lasciare mai che le proprie attività proseguano in condizioni durature di deficit e/o di mancata sostenibilità spirituale, relazionale, ed economica.

Infine, la fase di Controllo consiste nel verificare quanto si è svolto, se è stato attuato coerentemente con la programmazione, con la missione e con il carisma.

Sulla base del Controllo è possibile effettuare le valutazioni necessarie a generare una nuova Programmazione.

Il primo criterio di valutazione delle decisioni e degli interventi che si compiono è la fedeltà al carisma fondazionale e, conseguentemente, al patrimonio spirituale. Il Carisma risponde a Esigenze evangeliche, *«La natura del carisma dirige le energie, sostiene la fedeltà ed orienta il lavoro apostolico di tutti verso l'unica missione»*.

Occorre tenere inoltre a mente che le Opere mutano secondo i bisogni del tempo.

Così può accadere, ad esempio, di:

- Gestire opere non più in linea con la missione;
- Gestire immobili non più funzionali alle opere che esprimono il carisma;

Per questo, il ciclo di amministrazione razionale deve fondarsi su una analisi preliminare che includa la definizione di quali opere e attività proseguire/ eliminare/ modificare, da un lato, e quali nuove frontiere iniziare per percorsi di sviluppo e di testimonianza della missione in linea ai bisogni di oggi, in piena fedeltà al proprio carisma, dall'altro. Tale ciclo non può prescindere da un'analisi puntuale della situazione economica, finanziaria e patrimoniale, e pertanto è necessario attuare procedure di pianificazione delle risorse, per mezzo di:

- Budget/Bilanci preventivi (fase di Programmazione);
- Verifica scostamenti (monitoraggio in fase di Esecuzione, e durante la fase di Controllo);
- Controllo di gestione (monitoraggio in fase di Esecuzione, e durante la fase di Controllo);
- Lettura oculata dei bilanci (nella fase di Controllo);
- Verifiche e rimodulazione dei passi da fare (nella fase di Programmazione, in seguito alla fase di Controllo);
- Elaborazione di piani pluriennali e proiezioni al fine di prevenire i problemi e affrontarli quando sono ancora gestibili (nella fase di Programmazione, in seguito alla fase di Controllo).

Il Bilancio Preventivo va introdotto anche per il governo delle Comunità al fine di promuovere:

- La formazione alla dimensione economica
- La crescita di consapevolezza comune
- La verifica del reale grado di povertà personale e comunitaria

Infine, è importante il Monitoraggio, in particolare per le opere in perdita. In questo modo è possibile progettare piani di rientro dal deficit e conseguentemente assumere un ruolo attivo

nel superamento delle difficoltà, abbandonando la mentalità assistenzialistica e di dipendenza da enti di ordine superiore.

Noi non possiamo senza lasciare traccia: vi sono le Opere che abbiamo realizzate e che resteranno dopo di noi. È questo il valore del lavoro che fa le Opere. Anche semplicemente come lasciare un ricordo di sé attraverso «il passaggio vocazionale, il piantare un albero, lo scrivere un libro»

Il tempo individuale, limitato dalla morte, può essere reso durevole e non scadente se viene trasformato in tempo collettivo negli Istituti. L'individuo è mortale, ma la collettività degli Istituti tende a perpetuarsi. Per il credente, oltre all'impegno del lavoro, esiste il potente riflesso della preghiera, che si può sintetizzare nella massima «lavora come se non dovessi mai morire, prega come se dovessi morire adesso».

Così si sviluppa una cultura del lavoro in una continuità di crescita nel proprio cammino di apprendimento. Si «impara facendo» ma anche «si disimpara non facendo».

Gestione dei beni: trasparenza, vigilanza, e il ruolo dei bilanci

Decalogo, punto 4

La trasparenza e la vigilanza sono garanzia di correttezza. Le organizzazioni dovrebbero sempre essere dotate di sistemi di controllo interni adeguati alla dimensione delle opere e delle attività poste in essere, tali da assicurarsi che siano rispettati i principi evangelici e l'economicità della gestione.

La vigilanza e i controlli sono espressione di un servizio alla comunione e alla trasparenza, anche a tutela di chi svolge compiti delicati nell'amministrazione (scarico di responsabilità). Essi, pertanto, non sono mai da intendersi come limitazione dell'autonomia o mancanza di fiducia.

La prassi di vigilanza:

- Risponde al dovere di controllo dei Superiori
- È elemento imprescindibile per la natura dei beni ecclesiastici, del loro carattere pubblico al servizio delle finalità proprie della Chiesa
- Consiste nel controllo dei beni (fisici o diritti o denaro), delle opere (attività e missione) e dell'Istituto (congregazione)

Assume quindi un ruolo fondamentale **il controllo di gestione**, caratterizzato da una appropriata separazione dei compiti e delle responsabilità, al fine di escludere i conflitti di

interessi e gli accentramenti indebiti, nell'ottica del rispetto del carisma e degli insegnamenti evangelici.

La separazione dei compiti e delle responsabilità è fondata su un sistema di autorizzazioni che parte dai Bilanci Preventivi di inizio anno, e che si concretizza in una Rendicontazione periodica e nella Documentazione e Archiviazione delle pratiche, anche con modalità informatiche ed elettroniche.

Decalogo, punto 5

Gli economisti dovrebbero rendicontare periodicamente la gestione, attraverso bilanci che siano redatti secondo regole internazionalmente accettate e uniformi (principi contabili) e che siano certificati o revisionati da professionisti esperti (audit).

Il comportamento degli economisti dovrebbe sempre essere fondato su uno spirito di servizio e di deferenza nei confronti dei superiori. Tale spirito si estrinseca nella presentazione di una rendicontazione periodica ai Superiori Maggiori, ai loro Consigli, in merito a:

- Andamento amministrativo (situazione degli adempimenti e obblighi)
- Andamento gestionale (situazione delle decisioni e dell'organizzazione)
- Andamento finanziario (situazione delle casse)

La rendicontazione dovrebbe essere effettuata a più livelli: devono essere rendicontate le singole Opere ai rispettivi responsabili, nonché tutta l'attività dell'Istituto ai superiori dello stesso e alla Provincia di riferimento.

Gli economisti, a tal fine:

- Tengono i documenti per le transazioni, i contratti, in conformità alla legge dei rispettivi luoghi
- Utilizzano sistemi di archiviazione e conservazione informatica dei dati (digitalizzazione)

Nella rendicontazione, il Bilancio consuntivo assume un ruolo fondamentale. È opportuno che tale documento contenga una separazione attività delle «opere» da quella della «comunità».

Infine, per tutto l'Istituto, gli schemi di bilancio dovrebbero essere comuni. Anzi, ancor più, sarebbe opportuno che tutti gli Istituti avessero uno schema comune, comparabile e confrontabile, a cui fare riferimento. L'omogeneizzazione, come dimostrano le aziende private e del terzo settore, consente di poter fare riferimento a modelli comprensibili a tutti, migliorando la responsabilità dei singoli per le proprie azioni, sapendo che proprio in virtù di quanto rendicontato è possibile determinare i propri risultati e la propria capacità di svolgere

l'attività in condizioni di sostenibilità. Alcuni suggerimenti operativi in merito potrebbero quindi essere di:

- Seguire schemi e procedure contabili già presenti come standard nazionali/internazionali;
- Introdurre della «certificazione dei bilanci» (audit) vincolo per ottenere dalla Congregazione le autorizzazioni a procedure di finanziamento (n.d.r.: forse in fase successiva a sistema installato e funzionante)
- Ottenere supporto di «esperti qualificati orientati al servizio della Chiesa e a docenti del settore sia presso Università Cattoliche sia altri Atenei»

Gestione dei beni: stabilità del patrimonio

Decalogo, punto 6

La gestione dei beni deve basarsi su un patrimonio stabile.

Per accertarsene, con regolarità, deve essere effettuato un inventario dei beni costituenti il patrimonio stabile a disposizione, che deve essere legittimamente assegnato dall'autorità competente (Superiore, Capitolo Generale, ecc...).

Il patrimonio stabile è composto dal patrimonio attivo della Persona Giuridica:

- Beni immobili
- Beni mobili
- Diritti e crediti
- Rapporti attivi (e passivi)

Il patrimonio stabile non può essere messo a rischio. Per il diritto canonico il patrimonio stabile è rappresentato dai «beni legittimamente assegnati» alla Persona Giuridica, come dote permanente, e sono:

- Beni strumentali, ossia beni aventi una utilità ripetuta nel tempo, che non si consumano immediatamente con l'uso (es. immobili, mobili, macchine e strumentazione, e così via).
- Beni da reddito, ossia beni che si consumano immediatamente con l'utilizzo (materie di consumo, viveri, energia e utenze, ecc...)

I beni che fanno parte del patrimonio stabile devono sempre essere stati attribuiti in forza di una legittima assegnazione. Questi beni sono, pertanto,

- I beni della «dote fondazionale» dell'Ente

- Quelli pervenuti all'ente per liberalità vincolata
- Quelli destinati dall'Organo amministrativo dell'ente

Occorre procedere periodicamente all'elenco dei beni che costituiscono il patrimonio stabile (inventario).

Inoltre, è necessario che sia deliberata «la legittima assegnazione dei beni al patrimonio stabile» per ciascun bene da parte del Superiore Maggiore e suo Consiglio, dal Capitolo Generale o Provinciale, oppure ancora da Assemblee analoghe. Salvaguardare il Patrimonio Stabile significa dare continuità dell'Istituto come persona giuridica pubblica.

3.2. Collaborazione: con la Chiesa Locale e con gli altri Istituti

Decalogo, punto 7

L'attività degli enti deve essere sempre condotta in costante dialogo con l'Ordinario del luogo e con la Chiesa locale, anche per creazione di nuove opere o chiusura di opere esistenti.

La relazione con l'Ordinario del luogo e la Chiesa locale, nonché con gli altri Istituti, si sostanzia nella condivisione delle proprie decisioni fondamentali, come ad esempio l'apertura o chiusura di una casa o di alcune opere, o ancora la decisione di alienare immobili.

L'obiettivo di questa relazione è quello di non lasciare una città o una diocesi sprovvista di presenze religiose e di missioni fondamentali nello spirito evangelico cattolico.

3.3. Collaborazione: con i consulenti e i professionisti

Decalogo, punto 8

L'attività deve essere svolta anche acquisendo competenze professionali specifiche all'esterno, quando queste mancano tra i membri della Comunità e Istituto, che devono essere regolate attraverso contratti di consulenza chiari e a termine o attraverso commissioni di studio formate con altri Istituti o laici.

I temi da affrontare nella gestione di un Istituto o un'Opera sono sempre molto complessi. Per questa ragione può essere impossibile prescindere dalla collaborazione con altri soggetti. Ad esempio, anche nella redazione del Bilancio, come detto, può essere necessario avvalersi di collaboratori professionali (Commercialisti, Ragionieri) che siano in grado di fornire supporto pratico alla corretta gestione dell'Istituto.

Ad ogni modo, la collaborazione non può sostanzarsi successivamente in una manleva di responsabilità.

Decalogo, punto 9

La responsabilità delle decisioni è sempre dell'Istituto e deve sempre essere attribuita ai responsabili religiosi e ordinati dell'Istituto, organizzazione o Comunità, anche quando si utilizza un supporto professionale esterno.

La responsabilità delle decisioni è sempre in capo ai responsabili dell'Istituto e mai delegata ai consulenti. Spesso si assiste a due estremi: da un lato, alcuni Istituti non utilizzano i consulenti nell'ottica di «risparmiare»; altri, sperperano denaro in consulenze assunte senza discernimento.

L'assunzione di una consulenza esterna deve sempre avvenire a copertura delle proprie carenze di competenza e conoscenza interne, rammentando che sovente spendere denaro o risorse per chiedere supporto può portare a migliori risultati in termini di gestione e sostenibilità della stessa. Allo stesso tempo, occorre che tale accesso a competenze esterne avvenga solo in reali casi di necessità, acquisendo le competenze necessarie all'ordinaria amministrazione per mezzo di relazioni con altri Istituti e della formazione dei Fratelli e Sorelle.

La relazione con gli altri Istituti si sostanzia, da un lato, nella condivisione delle buone prassi. Inoltre, è possibile portare avanti e promuovere progetti in comune, per beneficiare delle capacità e risorse gli uni degli altri, in ottica di condivisione, fraternità, e giustizia.

Un esempio è la Conferenza dei Superiori Maggiori. Questa relazione è già operante per la Pastorale Carità; occorre implementarla in una convinta strategia che non solo preservi le opere, ma dia continuità nella significatività carismatica ed ecclesiale.

Formazione: con i consulenti e i professionisti

Decalogo, punto 10

La formazione alla dimensione economica è aspetto fondamentale per una corretta gestione e deve essere sempre coniugata con lo spirito religioso e l'Etica della Chiesa.

Tutti i componenti dell'Istituto o Comunità, e non solo i responsabili amministrativi (es. Economo), devono sempre essere consapevoli dell'importanza di un'amministrazione razionale dell'attività e del significato dei numeri riportati in un budget o in un rendiconto/bilancio.

In quasi tutti gli istituti vi è l'economo che assume un ruolo tecnico; la comunità però non si deve estraniare ma deve partecipare con interesse per non perdere il contatto con il costo della vita e le fatiche gestionali, provocando così una dicotomia tra l'economia e la missione

La formazione dell'economo deve passare da rendicontazione contabile a capacità gestionali:

- la rendicontazione contabile è semplice e può essere sempre appresa

- l'economista deve acquisire una minima capacità gestionale che però, per sua natura, fa parte del patrimonio soggettivo di ciascuna persona

Non tutte le tecniche di gestione corrispondono a principi evangelici. La formazione iniziale preveda corsi di educazione alla dimensione economica, a vivere il voto di povertà dell'attuale contesto socio-economico. La formazione deve poi sostanziarsi in un percorso di educazione alla dimensione economica e gestionale (n.d.r. formazione permanente).

La formazione degli Economisti dovrebbe essere incentrata sulla capacità di sensibilizzare i fratelli e le sorelle ai principi evangelici che muovono l'azione economica. Tutti i membri dell'Istituto dovrebbero essere consapevoli dell'importanza di abituarsi a lavorare con metodo.

Il metodo è dato dall'Amministrazione Razionale fondata sul bilancio (preventivo/contabilità/consuntivo), articolata nelle fasi di Programmazione, Esecuzione, e Controllo.

Infine, i Laici che collaborano con l'Istituto (consulenti/dipendenti) devono rendersi consapevoli di essere inseriti nella Missione dell'Istituto e di operare in un Istituto dotato di carisma, spirito di povertà, con destinazione dei beni per lo sviluppo della Missione.

4. Conclusione dell'intervento.

La vita degli Istituti, in sintesi, dovrebbe sempre essere condotta nell'ottica di una gestione oculata e finalizzata dei beni che ci sono stati assegnati, tendendo al Bene secondo i principi della Fede, della Gratuità, della Fraternità, e della Giustizia. Per raggiungere questo obiettivo è necessario improntare l'attività degli istituti ad una Amministrazione Razionale fondata sul Bilancio, costituita da fasi conseguenti e concatenate di Programmazione, Esecuzione, e Controllo che si estrinsecano in documenti di bilancio fondamentali (Preventivo, Contabilità, Consuntivo).

A tal fine, è possibile e importante che l'Istituto sia coordinato e aperto alla comunicazione da e verso l'esterno, per poter collaborare e conseguire la necessaria formazione e competenza al fine di migliorare l'asservimento delle opere al carisma fondazionale.

Da parte nostra, le competenze che possiamo fornire sono riassunte in una recente pubblicazione¹, che fornisce spunti teorici e pratici per l'apprendimento di conoscenze fondamentali nella gestione di qualsiasi attività (privata, pubblica, o anche caritatevole e di servizio al prossimo).

A conclusione di questo intervento, richiamiamo due passi dei Vangeli in apparente contrapposizione:

¹ L. Puddu, C. Rainero, V. Tradori, A. Migliavacca, *Ragioneria*, 2021, Giappichelli, Torino

- Matteo, che invita a non affannarsi per le **necessità della Vita** e a non fare della pura programmazione lo scopo dell'attività, che deve essere subordinata al carisma;
- Luca, che indica l'importanza di programmare oculatamente e **portare a compimento ogni Opera** (Torre)

Matteo 6,25-34

Perciò vi dico: per la vostra vita non affannatevi di quello che mangerete o berrete, e neanche per il vostro corpo, di quello che indosserete; la vita forse non vale più del cibo e il corpo più del vestito?

Guardate gli uccelli del cielo: non seminano, né mietono, né ammassano nei granai; eppure il Padre vostro celeste li nutre. Non contate voi forse più di loro? E chi di voi, per quanto si dia da fare, può aggiungere un'ora sola alla sua vita? E perché vi affannate per il vestito?

Osservate come crescono i gigli del campo: non lavorano e non filano. Eppure io vi dico che neanche Salomone, con tutta la sua gloria, vestiva come uno di loro. Ora se Dio veste così l'erba del campo, che oggi c'è e domani verrà gettata nel forno, non farà assai più per voi, gente di poca fede?

Non affannatevi dunque dicendo: Che cosa mangeremo? Che cosa berremo? Che cosa indosseremo?

Di tutte queste cose si preoccupano i pagani; il Padre vostro celeste infatti sa che ne avete bisogno. Cercate prima il regno di Dio e la sua giustizia, e tutte queste cose vi saranno date in aggiunta. Non affannatevi dunque per il domani, perché il domani avrà già le sue inquietudini. A ciascun giorno basta la sua pena (Sufficit diei malitia sua).

Luca 14,28-33

Chi di voi, volendo costruire una torre, non si siede prima a calcolarne la spesa, se ha i mezzi per portarla a compimento? Per evitare che, se getta le fondamenta e non può finire il lavoro, tutti coloro che vedono comincino a deriderlo, dicendo: Costui ha iniziato a costruire, ma non è stato capace di finire il lavoro.

Oppure quale re, partendo in guerra contro un altro re, non siede prima a esaminare se può affrontare con diecimila uomini chi gli viene incontro con ventimila? Se no, mentre l'altro è ancora lontano, gli manda un'ambascieria per la pace.

Così chiunque di voi non rinunci a tutti i suoi averi, non può essere mio discepolo.

I due passi, in apparente contraddizione, rammentano che lo spirito di Carità, di Gratuità, di Fraternità, di Servizio, e di Giustizia devono essere il motore fondante dell'attività degli Istituti. Occorre preoccuparsi e tenere sotto controllo le proprie opere, senza però affannarsi nel reperimento delle risorse.

Bisogna svolgere le proprie attività nei limiti delle capacità e competenze direttamente reperibili tra le persone dell'Istituto e che gravitano attorno ad esso, ossia gli altri Istituti, gli enti di ordine Superiore, e i laici che possono fornire un servizio alla missione evangelica. La Divina Provvidenza opera perché la missione di portare il Lieto Annuncio in tutto il mondo possa compiersi, e questa sua azione sul mondo si estrinseca nell'attività dei Fratelli e Sorelle impegnati secondo il carisma fondazionale di ciascun istituto e comunità.

L'attività deve essere programmata e monitorata, ma sempre nella Fede e con Timore verso il Padre nostro, preoccupandosi delle necessità giorno per giorno, senza affanni, nella certezza che l'Amore di Dio verso il Suo Popolo sarà sempre in grado di portare a termine la missione evangelica.

Gli enti ecclesiastici e il Modello Organizzativo ex Dlgs 231/2001

Premessa

Il Decreto Legislativo n. 231, rubricato “*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*”, costituisce l’attuazione degli impegni assunti dall’Italia, anche a livello comunitario ed internazionale, nell’ambito della lotta alla corruzione ed ha introdotto nell’ordinamento italiano un regime di responsabilità in sede penale a carico degli Enti per alcuni reati commessi, a vantaggio o nell’interesse dell’Ente, da persone fisiche che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione degli enti stessi o di una unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria o funzionale (soggetti apicali), nonché da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati (soggetti sottoposti).

Tale responsabilità si aggiunge a quella della persona fisica che ha materialmente commesso il reato.

Quando si parla di “Ente” si fa riferimento al secondo comma dell’art.1 del D.Lgs. n.231/2001, nel quale si circoscrive l’ambito di applicazione delle disposizioni in esso contenute a tutti gli Enti dotati di personalità giuridica (tranne gli enti pubblici territoriali, non economici, enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale come partiti politici e sindacati) e alle società ed associazioni anche prive di personalità giuridica.

Si è assistito, di recente, alla tendenza, anche da parte di Enti pubblici, di adottare un modello Organizzativo che sebbene non sia un obbligo di legge, diventa strumento di “*governance*” per la prevenzione del rischio di commissione di reati. A livello di legislazione regionale, a volte viene imposta l’adozione del Modello organizzativo per poter contrarre con la Pubblica Amministrazione o per ricevere specifici accreditamenti. A titolo esemplificativo, si ricorda che la Regione Lombardia¹ prevede l’obbligo di dotarsi di un Modello 231/01 per gli Enti di Formazione che vogliano chiedere/mantenere l’accreditamento presso l’Albo regionale degli operatori per i servizi di istruzione e formazione professionale e di nominare un Organismo di Vigilanza entro il 31.12.2010.

Analogamente, sempre la Regione Lombardia, in ambito sanitario, impone alle ASL di richiedere per l’accreditamento delle strutture private di ricovero e case di cura, l’adozione del Modello 231/01. Altri casi analoghi si rilevano in Calabria, dove la Regione non stipula o

¹ Decreto della Regione Lombardia n.5808 del 8 giugno 2010.

rinnova convenzioni con Enti che non si siano dotati di un proprio Modello Organizzativo 231/01.² Anche la Regione Abruzzo³ impone l'adozione del Modello 231/01 agli Enti dipendenti e strumentali della Regione, alle società controllate e partecipate dalla Regione medesima, con esclusione degli Enti pubblici non economici.

La Regione Lazio, con Decreto del Commissario ad Acta del 9 maggio 2013 n. U00183, ha approvato lo schema tipo di contratto/accordo per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le Aziende Sanitarie Locali e i soggetti privati erogatori di prestazioni sanitarie.

In considerazione della necessità di assicurare - ai fini dell'accreditamento - che le strutture sanitarie private garantiscano, oltre ai tradizionali requisiti tecnologici, strutturali e organizzativi, anche requisiti minimi di affidabilità e onorabilità che elevino gli standard di qualità, il suddetto Decreto ha previsto l'obbligo per le strutture sanitarie private di dotarsi di un Modello Organizzativo ai sensi del D.Lgs. 231/2001. L'art. 2 prevede, infatti, che l'ASL acquisisca dall'ente una dichiarazione attestante l'avvenuta adozione del Modello Organizzativo di cui al D.Lgs. 231/2001 in materia di prevenzione dei reati, ovvero l'adesione al Codice Etico adottato sulla base del modello proposto dalla Regione e il contestuale impegno all'adozione di un proprio Modello Organizzativo entro la fine del 2014. La mancata adozione del Modello da parte dell'ente entro i termini ha come conseguenza l'impossibilità per la struttura sanitaria privata di sottoscrivere il contratto con l'ASL.

Altro episodio di ampliamento del novero dei soggetti destinatari della responsabilità amministrativa degli Enti, si è avuto con un innovativo intervento giurisprudenziale che ha sostenuto l'applicabilità del decreto alle imprese individuali: la Corte di Cassazione, con la sentenza n.15657 del 2011, ha confermato la decisione con cui il Tribunale del riesame di Caltanissetta aveva ritenuto legittima l'applicazione della sanzione interdittiva della revoca dell'autorizzazione alla raccolta e conferimento di rifiuti speciali nei confronti di una impresa individuale, coinvolta in un procedimento penale per associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati in materia di trattamento dei rifiuti. L'impresa individuale aveva richiesto l'annullamento del provvedimento, deducendo inosservanza ed erronea applicazione del Decreto 231, sostenendo l'inapplicabilità in quanto, a suo dire, la nozione di Ente non poteva coincidere con quella di impresa individuale. Di diverso avviso la Corte di Cassazione, secondo cui l'impresa individuale può essere assimilata a tutti gli effetti ad una persona giuridica, nella quale viene a confondersi la persona dell'imprenditore come soggetto fisico che esercita una determinata attività. La sentenza in questione ha contraddetto tutte le precedenti pronunce giurisprudenziali, nelle quali si era sancita l'esclusione delle imprese individuali dalla sfera di influenza del D.Lgs. 231/2001 (in tal caso potrebbe verificarsi un cumulo di sanzioni in capo al medesimo soggetto, con conseguente sostanziale violazione del principio del *ne bis in idem*).

Pur in presenza di dubbi interpretativi, la pronuncia giurisprudenziale è espressione di un trend consolidato, orientato all'inasprimento dell'azione di prevenzione e contrasto

² Legge Regione Calabria n.15 del 21 giugno 2008

³ Legge Regione Abruzzo n.15 del 27 maggio 2011

della criminalità economica con l'onere per l'imprenditore individuale, incluso tra i destinatari del Decreto, dell'autorganizzazione in chiave penal-preventiva, unico elemento in grado di garantire l'esimente da responsabilità per l'illecito da reato.

La responsabilità della società è esclusa nei casi in cui il reato sia stato commesso dall'autore esclusivamente per perseguire un interesse personale.

Dall'entrata in vigore del decreto, e soprattutto negli ultimi anni, sono intervenuti numerosi interventi del Legislatore che hanno esteso la responsabilità penale ed amministrativa degli Enti ad una sempre maggiore gamma di reati. Merita particolare cenno l'introduzione degli articoli che hanno esteso la responsabilità in materia di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle *norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro* e l'estensione dei reati presupposto agli illeciti in materia ambientale. L'art. 25-septies del D. Lgs. n. 231 del 2001 è stato aggiunto (con uno dei numerosi interventi normativi che si sono succeduti per ampliare il novero degli illeciti costituenti presupposto della responsabilità degli enti) dall'art. 9, comma 1, l. n. 123 del 2007, poi sostituito dall'art. 300, comma 1, del D. Lgs. n. 81 del 2008 (T.U. sicurezza sul lavoro).

In verità, l'inserimento dei reati di cui agli artt. 589 e 590, comma 3, c.p. commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative alla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità degli enti era già previsto dall'art. 11, comma 1, lett. c), della legge-delega n. 300 del 2000, ma il legislatore delegato in un primo momento si era determinato diversamente, non esercitando la delega ad hoc.⁴

1.1 Criteri di imputazione della responsabilità oggettiva

Il legislatore ha ricondotto i criteri di imputazione oggettiva della responsabilità dell'Ente alla presenza di due tipologie di rapporto: quella del rapporto di rappresentanza, al quale viene associata una responsabilità tendenzialmente assoluta dell'Ente, e quella del rapporto di subordinazione, dal quale scaturisce invece una responsabilità dell'Ente per colpa. Il primo comma dell'art. 5, infatti, suddivide le persone fisiche alla cui condotta illecita è ricollegata la responsabilità dell'Ente in due categorie⁵.

Gli autori del reato dal quale può derivare la responsabilità dell'Ente possono essere:

- soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché soggetti che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso (c.d. "soggetti apicali"). Rientrano in tale categoria amministratori, direttori generali, rappresentanti legali ecc.
- soggetti sottoposti alla direzione e alla vigilanza altrui, i quali eseguono nell'interesse dell'ente le decisioni intraprese dal vertice (c.d. "soggetti

⁴ "I reati presupposto della responsabilità degli Enti: punti fermi e questioni controverse-III Parte" di Sergio Beltrani, Magistrato in Cassazione.

⁵ Per la puntuale individuazione dei soggetti compresi nell'una e nell'altra categoria, A.De Vivo, *Responsabilità 231*, in www.eutekne.info, 14 febbraio 2021.

sottoposti all'altrui direzione"). Appartengono a questa categoria tutti i dipendenti dell'ente nonché tutti coloro che agiscono in nome, per conto o nell'interesse dell'Ente, quali collaboratori, parasubordinati e consulenti.

A titolo semplificativo, nella Casa Generalizia sono figure formalmente apicali la Superiore Generale, il Rappresentante Legale. Figure di fatto apicali sono il Consigliere Generale, il Responsabile dell'Ente Gestore (p.e. nelle istituzioni scolastiche è dotato di autonomia di fatto in ordine alle attività svolte).

Nella Casa generalizia sono figure sottoposte all'altrui direzione il Segretario Generale, l'Economo. In una Scuola sono figure apicali, oltre al Gestore, il Coordinatore Didattico, sono sottoposti i docenti, il personale ausiliario, il segretario ecc..

In applicazione dei criteri di imputazione oggettiva, l'Ente è tenuto a rispondere allorché il fatto di reato sia stato commesso da parte di un soggetto funzionalmente legato all'Ente e **nell'interesse o a vantaggio** dell'Ente medesimo; quest'ultima condizione ricorre allorché l'autore del reato abbia agito con l'intento di favorire l'Ente e quest'ultimo, grazie all'illecito, abbia ottenuto un vantaggio ovvero sia un risultato favorevole. Per converso, l'Ente non risponde se il fatto di reato è stato commesso nell'interesse esclusivo dell'autore del reato o di terzi.

Sui concetti di "interesse" e di "vantaggio" si è soffermata la giurisprudenza di legittimità⁶, sostenendo che ai fini dell'applicazione della sanzione interdittiva ad una società per reati commessi dal suo amministratore, occorre che la stessa ne abbia tratto un vantaggio economico, ovvero anche solo che ne abbia avuto un interesse. In particolare, in merito alla sussistenza del requisito oggettivo dell'interesse o del vantaggio dell'ente, presupposto di applicabilità della sanzione, la Suprema Corte ha precisato che i termini "interesse" e "vantaggio" vanno intesi separatamente: non a caso tra essi il legislatore ha utilizzato la congiunzione disgiuntiva "o".

1.2 Criteri di imputazione soggettiva

Quanto ai criteri di imputazione soggettiva dell'Ente, gli artt. 6 e 7 del Decreto 231 la articolano diversamente, a seconda che il reato sia stato commesso da un soggetto apicale o da un soggetto subordinato:

- se il reato è commesso da un soggetto apicale (A), si presume che l'illecito sia imputabile ad una politica dell'Ente o, perlomeno, ad un deficit organizzativo, ragione per cui l'Ente si riterrà responsabile ove non dimostri la sua estraneità al fatto illecito.

L'Ente deve di fatto dimostrare che non solo la volontà criminale sia riconducibile esclusivamente al soggetto che materialmente ha compiuto l'illecito, ma anche di avere efficacemente implementato un sistema idoneo a realizzare gli effetti preventivi previsti dalla norma. La relativa verifica è di competenza del giudice penale, tenuto ad accertare post factum non solo la colpevolezza dell'autore materiale del reato, ma anche la sussistenza delle circostanze esimenti, valutando discrezionalmente l'adeguatezza del Modello.

⁶ Cass. Pen., 30 gennaio 2006, n.3615

- se il reato è commesso da un soggetto in posizione subordinata (B), la responsabilità dell'Ente viene ricondotta all'inadempimento (doloso o colposo) degli obblighi di direzione o di vigilanza da parte di soggetti in posizione apicale. Ciò in quanto la diversa posizione di tali soggetti nell'ambito della gerarchia aziendale induce a ritenere che la volontà criminale degli stessi non possa essere ricondotta direttamente in capo all'Ente, essendo a tal fine necessaria l'inosservanza, da parte degli organi dirigenti, degli obblighi di direzione e vigilanza ad essi imposti.

La differenza rispetto ad i reati commessi dai soggetti in posizione apicale sta nell'onere della prova, che nel primo caso grava sull'Ente, presunto colpevole, che dovrà dimostrare che essi (gli apicali) hanno violato il divieto da essa imposto ed eluso i modelli predisposti per la sua tutela; mentre qualora il reato sia commesso dai sottoposti, l'onere della prova grava sull'accusa alla quale spetta il compito di dimostrare la mancata attuazione del Modello organizzativo da parte dell'Ente. In altre parole il legislatore pone a favore dell'ente una presunzione relativa, il cui superamento è a carico dell'accusa.

I criteri di imputazione soggettiva dell'Ente attingono all'elemento della "colpa": perché l'Ente sia ritenuto responsabile di un reato, l'illecito deve essere "rimproverabile", ovverosia espressione della politica aziendale o, perlomeno, di un deficit di organizzazione. La responsabilità dell'Ente sussiste se non sono stati adottati o non sono stati efficacemente attuati standard di gestione e di controllo adeguati al settore di operatività dell'Ente.

2. Sanzioni

IL sistema sanzionatorio delineato dal Decreto 231 è "essenzialmente binario"⁷, in quanto prevede l'applicazione di **sanzioni pecuniarie e interdittive**. Le prime derivano direttamente dalla commissione dell'illecito, quale sua conseguenza fisiologica, mentre le seconde si applicano esclusivamente nei casi di particolare gravità. Completano il sistema:

- confisca del profitto del reato, anche "per equivalente";
- pubblicazione della sentenza.

La sanzione pecuniaria è incentrata sul concetto di "quota" e viene applicata in un numero non inferiore a cento né superiore a mille. L'importo di una quota va da un **minimo di euro 258,23 ad un massimo di euro 1549,37**. Nella commisurazione della sanzione pecuniaria il Giudice determina il numero delle quote tenendo conto dei principi fondanti della teoria penal-preventiva e cioè: della gravità del fatto, del grado di responsabilità dell'Ente nonché dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti. Nella determinazione dell'importo della quota, si tiene conto delle condizioni economiche e patrimoniali dell'Ente, allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione.

Il Giudice, infine, porrà in essere un calcolo moltiplicativo assumendo come moltiplicatore il numero delle quote determinato in relazione alla gravità oggettiva e

⁷ Relazione al D.Lgs. 231/2001 paragrafo 5

soggettiva dell'illecito e moltiplicando il valore monetario della singola quota stabilito in relazione alle condizioni economiche e patrimoniali del soggetto coinvolto.

Le sanzioni pecuniarie possono essere ulteriormente ricondotte da un terzo alla metà se prima dell'apertura del dibattimento di primo grado:

- l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato, o si è adoperato efficacemente in tal senso;
- è stato adottato e attuato un modello organizzativo idoneo alla prevenzione di reati della specie di quello verificatosi.

In entrambe le ipotesi elencate, quale presupposto per la riduzione della sanzione rileva il comportamento assunto dall'Ente *post factum*.

Le sanzioni interdittive, previste dall'art. 9, comma 2, sono quelle che possono comportare conseguenze dirette sull'attività di impresa, in quanto possono consistere nella:

- interdizione dall'esercizio dell'attività;
- sospensione o nella revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione, salvo che per ottenere la prestazione di un pubblico servizio;
- esclusione di agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e revoca di quelli già concessi;
- divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Va in ogni caso precisato che le sanzioni interdittive possono essere applicate solo per i reati per i quali sono espressamente previste e quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

- l'ente abbia ottenuto dal reato un profitto di rilevante entità ed il reato sia stato posto in essere da un soggetto apicale o da soggetti sottoposti all'altrui direzione;
- in caso di reiterazione degli illeciti.

Le sanzioni interdittive hanno un limite temporale minimo di tre mesi ed un massimo di due anni. Tra le sanzioni interdittive vi è anche l'interdizione dall'esercizio dell'attività che deve essere applicata solo se le altre sanzioni interdittive sono ritenute dal Giudice inadeguate.

Le sanzioni devono avere ad oggetto la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'Ente: ciò denota la volontà di non voler paralizzare in toto l'attività d'impresa. La scelta del tipo e della durata della sanzione deve essere effettuata nel rispetto dei criteri per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie: gravità del fatto, grado di responsabilità dell'Ente, attività svolte da quest'ultimo al fine di eliminare o attenuare le conseguenze dannose dell'illecito e per prevenire la commissione di ulteriori reati.

Pubblicazione della sentenza di condanna

A seguito dell'applicazione di una sanzione interdittiva, il Giudice può disporre la **pubblicazione della sentenza di condanna** in uno o più giornali ovvero mediante

affissione nel comune ove la Società ha la sede principale. Con la sentenza di condanna, il Giudice dispone sempre **la confisca del prezzo o del profitto del reato**, ovvero di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente, salvo la parte che possa essere restituita al danneggiato.

Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato, mentre l'inosservanza delle medesime può comportare la reclusione da sei mesi a tre anni per l'autore materiale della trasgressione nonché l'applicazione della sanzione pecuniaria e di misure interdittive ulteriori nei confronti dell'Ente.

3. Delitti tentati

Il D.Lgs 231/2001 prevede e regola i casi in cui il delitto si realizzi solo nelle forme del tentativo. L'art. 26 del Decreto stabilisce che *“le sanzioni pecuniarie e interdittive sono ridotte da un terzo alla metà in relazione alla commissione, nelle forme del tentativo, dei delitti indicati nel presente capo del decreto 231/2001”*. L'Ente non risponde dei delitti tentati quando volontariamente impedisce il compimento dell'azione o la realizzazione dell'evento.

4. Responsabilità e vicende modificative

Il Decreto disciplina il regime della responsabilità qualora l'Ente modifichi la propria struttura successivamente alla commissione di un reato.

In caso di trasformazione o fusione, la società risultante dalla modifica è responsabile dei reati commessi dall'Ente originario, con conseguente applicazione delle sanzioni irrogate. In caso di scissione parziale, rimane impregiudicata la responsabilità dell'Ente scisso per i reati commessi anteriormente alla scissione. Tuttavia, gli enti beneficiari della scissione sono solidamente obbligati, limitatamente al valore del patrimonio trasferito, al pagamento delle sanzioni pecuniarie dovute dall'ente scisso per i reati anteriori alla scissione. Le sanzioni interdittive eventualmente comminate si applicano agli enti cui è rimasto o è stato trasferito, anche in parte, il ramo di attività nell'ambito del quale il reato è stato commesso.

In caso di cessione o di conferimento dell'azienda nell'ambito della quale è stato commesso il reato, il cessionario è solidamente obbligato con il cedente al pagamento della sanzione pecuniaria, salvo il beneficio della preventiva escussione dell'ente cedente e comunque nei limiti del valore dell'azienda ceduta e delle sanzioni pecuniarie risultanti dai libri contabili obbligatori, o di cui il cessionario era comunque a conoscenza.

5. L'evoluzione del catalogo dei reati

A venti anni di distanza dall'entrata in vigore del d.lgs. 231/2001, il panorama della responsabilità amministrativa della persona giuridica è stato ampiamente rivisitato, sia attraverso una progressiva estensione del novero di reati presupposto da cui dipende la responsabilità dell'ente, sia attraverso una significativa elaborazione giurisprudenziale che sembra ormai univocamente ritenere applicabile la legislazione de qua, sussistendone le condizioni e ricorrendo la giurisdizione nazionale per il reato presupposto, anche agli enti

stranieri privi di sedi nel territorio dello Stato italiano (Cass. pen., sez. VI, sent. 11626, 11 febbraio 2020, dep. 7 aprile 2020)⁸. Il catalogo dei reati presupposto, con il passare degli anni, si è andato gradualmente ampliando, con l'effetto di trasformare il Decreto 231 da disciplina volta a punire i *corpora crimes* in norma ad ampio spettro in cui sono confluiti gli illeciti più disparati.⁹

Ad oggi il quadro dei reati presupposto risulta così composto:

- ✓ Art. 24. Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture
- ✓ Art. 24-bis. Delitti informatici e trattamento illecito di dati
- ✓ Art. 24-ter. Delitti di criminalità organizzata
- ✓ Art. 25. Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio
- ✓ Art. 25-bis. Falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento
- ✓ Art. 25-bis.1. Delitti contro l'industria e il commercio
- ✓ Art. 25-ter. Reati societari

⁸ 1 Si veda Cass. pen., sez. VI, sent. 11626, ud. 11 febbraio 2020, dep. 7 aprile 2020, secondo cui, in tema di sussistenza della giurisdizione dell'ente straniero privo di sedi in Italia «(...) Conferma l'assunto secondo il quale la giurisdizione va apprezzata con riferimento al reato – presupposto il disposto del Decreto n. 231 del 2001, art. 4, che – nel disciplinare la situazione opposta in cui il reato presupposto sia stato commesso all'estero nell'interesse o a vantaggio di un ente avente la sede principale in Italia – assoggetta alla giurisdizione nazionale nei casi e alle condizioni previste dagli artt. 7, 8, 9 e 10 c.p., purché nei suoi confronti non proceda lo Stato del luogo in cui è stato commesso il fatto, realizzando una parificazione rispetto all'imputato persona fisica (salvo il limite del bis in idem internazionale). Condivisibile risulta inoltre il passaggio argomentativo nel quale la Corte capitolina ha notato come, ai fini della procedibilità in ordine all'illecito amministrativo, sia del tutto irrilevante la nazionalità – appunto straniera dell'ente, non essendovi ragione alcuna per ritenere che le persone giuridiche siano soggetta ad una disciplina speciale rispetto a quella vigente per le persone fisiche sì da sfuggire ai principi di obbligatorietà e territorialità della legge penale codificati all'art. 3 c.p. e art. 6 c.p., comma 1, secondo i quali rispettivamente – la legge penale italiana obbliga tutti coloro che, cittadini o stranieri, si trovano nel territorio dello Stato, salve le eccezioni stabilite dal diritto pubblico interno e dal diritto internazionale' e 'chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge italiana'. D'altronde, lo stesso art. 6, comma 2, considera commesso il reato in Italia, sottoponendolo alla giurisdizione del giudice italiano, anche qualora sia qui commessa una sola frazione dell'azione o dell'omissione o si sia qui verificato l'evento di condotta delittuosa, a maggior ragione allorché sia stato commesso in Italia (o qui debba ritenersi commesso) il reato – presupposto, componente la struttura complessa dell'illecito amministrativo. (...)»

⁹ Senza considerare dovutamente fattori quali la prevedibilità di detti illeciti e, di conseguenza, la fattiva prevenzione (così A. Tonani, "Decreto Legislativo 231/2001: evoluzione ed ampliamento dei modelli di organizzazione, gestione e controllo", in *La responsabilità amministrativa delle società degli Enti*, 3,2010,231.

- ✓ Art. 25-quater. Delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico
- ✓ Art. 25-quater.1. Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili
- ✓ Art. 25-quinquies. Delitti contro la personalità individuale
- ✓ Art. 25-sexies. Abusi di mercato
- ✓ Art. 25-septies. Omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro
- ✓ Art. 25-octies. Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio
- ✓ Art. 25-novies. Delitti in materia di violazione del diritto d'autore
- ✓ Art. 25-decies. Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria
- ✓ Art. 25-undecies. Reati ambientali
- ✓ Art. 25-duodecies. Impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
- ✓ Art. 25-terdecies. Razzismo e xenofobia
- ✓ Art. 25-quaterdecies. Frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati
- ✓ Art. 25-quinquiesdecies. Reati tributari
- ✓ Art. 25-sexiesdecies. Contrabbando

6. Elementi del Modello organizzativo

6.1. L'adozione del Modello: obbligo o facoltà?

Prima di descrivere le caratteristiche del modello di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. 231/2001 e dell'iter da seguire per la sua costruzione, è necessario approfondire l'aspetto dell'opportunità e della obbligatorietà della sua implementazione. Esiste un obbligo giuridico in tal senso?

Alla luce del dettato normativo, bisogna evidenziare che **non esiste un vero e proprio obbligo di adozione del modello**¹⁰. La sua mancata attuazione non è soggetta ad alcuna sanzione, ma espone l'Ente alla responsabilità nel caso di illeciti posti in essere sia da soggetti apicali che subordinati, nell'interesse o a vantaggio dello stesso.

¹⁰ Come confermato dalle Linee Guida per la costruzione del modello organizzativo, elaborate da AGIDAE nel 2007.

Il D.lgs 231/2001 all'art. 6 comma 1 specifica che se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'art.5 comma 1 lettera a), l'Ente non è responsabile se prova che l'Organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato prima della commissione del reato modelli di gestione ed organizzazione idonei a prevenire reati della stessa specie di quello verificatosi.

Pur non esistendo una soluzione standard di elaborazione del modello organizzativo di gestione e controllo ex D.lgs, n.231/01, l'art. 6, co. 2, del D. Lgs. n. 231/2001, indica le caratteristiche essenziali per la costruzione di un Modello di organizzazione, gestione e controllo. In particolare, le lettere a) e b) della citata disposizione si riferiscono, espressamente, ad un tipico sistema di gestione dei rischi (risk management). La norma segnala infatti le due fasi principali in cui un simile sistema deve articolarsi:

(A) l'identificazione dei rischi: ossia l'analisi del contesto aziendale per evidenziare dove (in quale area/settore di attività) e secondo quali modalità, si possono verificare eventi pregiudizievoli per gli obiettivi indicati dal D. Lgs. n. 231/2001 (*attività di risk assessment*);

(B) la progettazione del sistema di controllo, ossia la valutazione del sistema esistente all'interno dell'Ente ed il suo eventuale adeguamento, in termini di capacità di contrastare i rischi identificati.

6.2. Check up dell'Organizzazione

La prima fase del progetto di redazione del modello di organizzazione, gestione e controllo, si propone come fine quello di pervenire ad una conoscenza generale della organizzazione dell'ente, allo scopo di individuarne gli aspetti che saranno oggetto di approfondimento e di specifico esame nelle fasi successive. Risulta fondamentale effettuare, in via preliminare, un check up dell'Organizzazione dell'Ente, prendendo visione ad esempio dell'organigramma, delle eventuali procure conferite a soggetti esterni, delle deleghe e delle responsabilità dei diversi soggetti che agiscono in nome e per conto dell'ente, del DVR e di altri documenti inerenti il sistema della sicurezza del lavoro, di eventuali certificazioni (qualità, ambiente), del Codice etico, se esistente ecc. Tale attività di *risk management* è un processo finalizzato ad individuare, valutare e gestire eventi che possono produrre effetti negativi sullo svolgimento delle attività dell'Ente.

6.3. Individuazione dei fattori di rischio

L'identificazione dei rischi (*risk identification*) è finalizzata alla ricerca e selezione degli eventi e delle variabili che devono essere monitorati al fine di prevenire la commissione dei reati. La normativa di riferimento, all'art. 6, comma 1, lett.a) segnala espressamente che i modelli devono essere in grado di "*individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi i reati*". Valutare il grado di rischio di una attività ai fini del Decreto 231 significa analizzare la probabilità che l'evento o il comportamento che si cerca di evitare possano verificarsi all'interno dell'Ente, compromettendo anche la stessa esistenza o l'attività dell'Organizzazione.

6.4. Identificazione delle aree "sensibili"

Non è possibile definire a priori ed in maniera generale quali rischi la specifica organizzazione si troverà a fronteggiare, ma occorre individuare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di commissione dei reati presupposto. Quindi per farlo occorre guardare in primis all'organigramma dell'Ente, al mansionario, al manuale delle procedure ecc.. Solo in seguito al più approfondito esame delle informazioni reperite attraverso l'analisi dei documenti menzionati, si avrà piena contezza del modello dell'Organizzazione, dei rapporti tra le diverse funzioni e tra i diversi membri, quindi si potranno individuare le aree maggiormente esposte in modo abbastanza circostanziato. Ad esempio, già in prima battuta, si potrebbe individuare una maggiore esposizione al rischio per l'area Amministrazione se si riscontrasse che in essa non esistono procedure formalizzate per la gestione delle risorse finanziarie o per la redazione dei contratti o per il controllo dei documenti in entrata o in uscita.

Successivamente ad una prima individuazione delle aree potenzialmente a rischio reato, è necessario approfondire la conoscenza di tali aree attraverso colloqui o interviste con i Responsabili delle funzioni per valutare l'eventuale presenza di meccanismi di controllo interno che possono fungere da deterrente per la commissione dei reati, quali:

- separazione di funzioni
- meccanismi di autorizzazione, approvazione e firma
- controlli incrociati.

Questa analisi è di grande utilità in quanto, oltre ad identificare il rischio reato a cui sono soggette le aree più "sensibili", consente di riconoscerne le modalità di commissione, rilevando casi concreti che possono dare luogo ad un reato. E' altresì importante individuare, nell'ambito delle aree di rischio, i soggetti in posizione apicale o subordinata che, in relazione alle loro responsabilità ed autonomia decisionale, possono incorrere nella commissione di fatti illeciti.

6.5. Valutazione dei rischi: impatto, probabilità, esposizione

Una volta ultimata la fase di identificazione dei rischi, attraverso l'individuazione delle aree e dei processi sensibili, nonché dei soggetti coinvolti, occorre procedere alla loro valutazione circa la probabilità di accadimento e l'impatto sull'organizzazione. Le metodologie potenzialmente utilizzabili per la misurazione dei fattori di rischio sono molteplici e possono essere ricondotte a tecniche di tipo quantitativo o qualitativo. Senza addentrarci nel merito delle stesse, si può sostenere che in seguito alla stima della probabilità che si verifichi il reato, è possibile prevedere l'esposizione connessa allo svolgimento di determinate attività operative e la previsione di appositi protocolli di controllo preventivi. Al fine di evitare di danneggiare le attività operative dell'Ente attraverso l'istituzione di procedure eccessivamente rigorose che avrebbero come effetto quello di paralizzarle, è necessario fare riferimento al principio invocabile nel diritto penale, dell'esigibilità concreta del comportamento, sintetizzato dal brocardo latino "*ad impossibilia nemo tenetur*".

In prospettiva 231, la soglia concettuale di accettabilità del rischio è rappresentata da un sistema di prevenzione tale da non poter essere aggirato se non intenzionalmente e/o fraudolentemente. Tale concetto è tra l'altro una naturale conseguenza della lettera del

Decreto che, come condizione esimente dell'Ente, cita la fattispecie in cui *“le persone che hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione”*.

6.6. Protocolli e sistemi di controllo preventivi

Il sistema dei controlli che l'Ente intende progettare costituisce la parte concreta e visibile del modello organizzativo e quella che interviene in maniera più incisiva sulle pratiche operative e sulle attività dell'Organizzazione. Il D.lgs. 231/2001 prevede all'art. 6, che i modelli di organizzazione, gestione e controllo, per essere considerati efficaci e corretti, debbano *“prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'Ente in relazione ai reati da prevenire”*.

Il Decreto 231, tuttavia, non detta alcuna prescrizione in ordine alle modalità di redazione dei protocolli o procedure specifiche, delegando alle associazioni di categoria l'individuazione di linee guida idonee ad ispirare i contenuti delle stesse. A tal fine è utile richiamare l'ordinanza del GIP del Tribunale di Milano del 2004 (Ordinanza Secchi, dal nome del giudice), che entrando nel merito dell'idoneità dei Modelli organizzativi, adottati prima della commissione del reato, sostiene che *“il Modello deve contenere protocolli e procedure specifici e concreti”*.

Protocolli e procedure sono ambedue strumenti che mirano a razionalizzare e modellare comportamenti singoli o di un team sulla base di parametri e criteri prestabiliti. Il rilievo mosso dal GIP, atteneva non al protocollo in quanto tale, quanto alla presumibile assenza di ulteriori indicazioni pratiche che consentissero ai destinatari di capire le modalità operative con cui si intende realizzare una data operazione. **In estrema sintesi, il termine protocollo è l'insieme dei principi generali e delle specifiche procedure di controllo volti a prevenire la commissione di uno dei reati previsti dal D.Lgs. n.231/2001.**

Le procedure di controllo si estrinsecano fondamentalmente nella identificazione ed analisi di 4 elementi per ogni processo sensibile:

- reati ipotizzabili
- funzioni coinvolte/soggetti attivi del reato
- modalità di commissione del reato
- attività di controllo specifiche.

Per fare un esempio concreto, guardiamo alle procedure di controllo specifiche relative alla richiesta di finanziamenti pubblici.

I reati ipotizzabili nell'ambito del processo in questione sono principalmente quelli di **malversazione ed indebita percezione di erogazioni pubbliche**. Tali illeciti trovano origine ad esempio dalla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi al fine di ottenere contributi o finanziamenti agevolati che, diversamente, non sarebbe stato possibile ottenere. Tali reati possono concorrere con varie ipotesi di corruzione in quanto, l'azione illecita principale, per la quale si configura la malversazione e/o l'indebita percezione dell'erogazione, può essere preceduta e supportata da una azione corruttiva nei confronti dei funzionari pubblici incaricati di valutare la richiesta dell'Ente.

I soggetti coinvolti nel reato possono essere coloro che, all'interno dell'Organizzazione, hanno rapporti con le autorità chiamate a deliberare sull'erogazione dei contributi e dei finanziamenti agevolati:

- Superiora generale

- Superiore locale
- Amministratori con poteri di firma
- Responsabili delle funzioni interne, in relazione alle mansioni che svolgono in virtù del rapporto di lavoro subordinato o professionale che li lega all'Ente
- professionisti o collaboratori che operano in virtù di un mandato temporaneo o di un incarico.

Le modalità di commissione del reato può avvenire con:

- la presentazione di documenti o dichiarazioni false
- la promessa o l'offerta in denaro o altra utilità fatta al soggetto pubblico, al fine di ottenere vantaggi o priorità nell'assegnazione del finanziamento
- la destinazione totale o parziale dei fondi agevolati ottenuti a scopi diversi da quelli prescritti

Attività di controllo specifiche

Le attività di controllo consistono in verifiche su:

- ✓ *effettività e necessità del progetto per il quale vengono concesse le erogazioni*
- ✓ *requisiti soggettivi ed oggettivi per l'ottenimento del contributo. E' necessario controllare che ci sia corrispondenza tra le caratteristiche del richiedente ed i requisiti soggettivi previsti dalla norme di agevolazione*
- ✓ *iter dell'istruttoria, finalizzato alla completezza e correttezza della documentazione presentata*
- ✓ *veridicità dei documenti presentati*
- ✓ *separazione dei ruoli tra chi predispone la documentazione necessaria, chi invia la domanda di accesso all'agevolazione, chi effettua il controllo e la rendicontazione delle attività svolte.*

7. Il sistema disciplinare

L'elaborazione del Modello non può prescindere dalla previsione di un adeguato sistema sanzionatorio per la violazione delle norme contenute nel Modello e nel codice etico. Per quanto attiene l'elaborazione del sistema disciplinare, la norma non suggerisce né i destinatari, né le sanzioni, né i requisiti, ma si limita a fornire previsioni di tipo generico; pertanto le indicazioni dottrinali e giurisprudenziali affermano che il sistema disciplinare:

- b) si aggiungerà a quello eventuale esterno (di tipo penale), volto a sanzionare il trasgressore del modello organizzativo indipendentemente dal fatto che da quella violazione sia scaturita la commissione di un reato;
- c) dovrà essere elaborato per iscritto;
- d) sarà adeguatamente diffuso, costituendo parte integrante del modello, mediante una capillare opera di informazione e formazione ai destinatari;
- e) prevederà delle sanzioni la cui irrogazione deve essere caratterizzata dai principi di specificità, tempestività ed immediatezza, nonché dall'idoneità a svolgere un'azione deterrente avendo una specifica funzione preventiva e non meramente ed esclusivamente punitiva;
- f) dovrà garantire il contraddittorio, ovvero il soggetto a cui è contestato il comportamento deve poter proporre argomenti a sua difesa.

Il sistema disciplinare dovrebbe contenere:

- *le violazioni sanzionabili*: Possono essere oggetto di sanzioni i comportamenti e le azioni che violino le regole procedurali previste dal Modello o i principi statuiti nel Codice etico, nonché le omissioni di azioni e comportamenti prescritti dal modello medesimo.
- *i soggetti sanzionabili*: Deve essere previsto un apposito sistema disciplinare per i lavoratori subordinati. Al riguardo il sistema deve prevedere l'applicazione delle sanzioni di cui all'art.7 della L. n.300/1970 (Statuto dei Lavoratori) e di quelle previste dai rispettivi CCNL di categoria (AGIDAE Scuola, Università e Socio-sanitario-assistenziale-educativo).

Il modello può prevedere che eventuali violazioni siano segnalate dall'OdV agli Organi di vertice dell'Ente ecclesiastico, contemplando cause di decadenza e di sospensione automatica della carica, in caso di comportamenti contrari al modello. Dovranno essere previste sanzioni da applicarsi ai collaboratori esterni, ai consulenti, ai fornitori e partner commerciali, come l'introduzione di clausole che determinino la risoluzione automatica del rapporto.

- *Le procedure di applicazione delle sanzioni*: E' necessario che il Modello preveda specifiche procedure di applicazione delle sanzioni, stabilendo, in particolare:
 - Le modalità di acquisizione della notizia dell'illecito disciplinare;
 - I soggetti preposti all'accertamento dell'illecito;
 - I parametri ai quali fare riferimento nella concreta commisurazione della sanzione;
 - L'esecuzione della sanzione con l'indicazione dei soggetti incaricati e delle regole di applicazione.

8. Formazione del personale e divulgazione del modello.

Successivamente alla progettazione ed adozione del Modello, per una corretta ed efficace attuazione, è necessario porre in essere una fase di formazione del personale. Essa andrebbe diversificata in base ai ruoli dei destinatari all'interno dell'Ente, a seconda che essi siano o meno coinvolti in processi sensibili. Gli strumenti da utilizzare, che devono essere richiamati esplicitamente all'interno del modello, sono rappresentati dall'effettuazione di seminari di aggiornamento, corsi e/o programmi di formazione la partecipazione ai quali è obbligatoria.

Un processo di comunicazione chiaro, autorevole e concreto è assolutamente necessario: l'obiettivo è far conoscere a coloro che operano nell'ambito dell'organizzazione il duplice messaggio fondamentale che:

- un determinato tipo di comportamento in violazione delle procedure stabilite può dar luogo a sanzioni disciplinari da parte dell'Ente e soprattutto ad un illecito perseguibile in sede giudiziaria;
- forme di comportamento devianti dalle procedure sono fortemente condannate dall'Ente, in quanto ancorchè apparentemente in vantaggio dello stesso, sono in

contrasto con i principi giuridici e con il modo di operare che si reputa corretto e rispondente a valori etici.

Gli strumenti per effettuare una comunicazione efficace ed efficiente all'interno dell'organizzazione sono rappresentati da:

- distribuzioni di pubblicazioni o invio di una lettera informativa a tutti i responsabili di funzione con allegato il Modello organizzativo;
- riunioni informative tra gli organi di vertice dell'Ente ed i responsabili che illustrino le ragioni etiche, giuridiche che stanno alla base delle procedure adottate;
- consegna del modello ai neo-assunti.

Se gli organi di vertice trascurano la fase di divulgazione, il Modello non sarà mai efficacemente e sostanzialmente applicato, rimanendo solo su un piano teorico e perdendo parte della sua portata esimente. Ai fini della divulgazione del modello anche a collaboratori esterni, fornitori e partner commerciali, risulta favorevole anche la pubblicazione sul sito internet dell'Ente e l'introduzione, nei contratti, di una apposita clausola di adeguarsi ai principi del modello.

9. Organismo di Vigilanza

L'organismo di vigilanza è la figura prevista dal Legislatore (Art.6, co.1,lett.b) con il preciso compito di *“vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli, di curare il loro aggiornamento”*.

Valutiamo i compiti ad esso espressamente conferiti dalla legge, nonché i requisiti che esso deve avere per poter svolgere in maniera adeguata ed efficiente i propri compiti.

La normativa, peraltro, non prevede delle prescrizioni precise sulla composizione dell'OdV e, per tale ragione, l'Ente potrà optare o per un OdV monocratico ovvero per uno a composizione collegiale.

Il Legislatore non ha specificato, inoltre, quali dovessero essere le caratteristiche dell'Organismo di vigilanza, demandando alle associazioni di categoria, nonché alla dottrina e giurisprudenza l'arduo compito di fornire ulteriori indicazioni “illuminanti” sul piano pratico. L'AGIDAE, fin dal 2007, ha ritenuto utile fornire ai propri Associati alcune Linee Guida per la corretta applicazione del D.Lgs. 8 giugno 2001, n.231, che tengano in considerazione le specifiche caratteristiche sia dei settori in cui operano gli Enti ecclesiastici sia la loro particolare natura e connotazione giuridica.

Secondo le Linee Guida dell'AGIDAE, ciascun Ente che per il diritto canonico sia riconducibile ad un medesimo istituto di vita consacrata o ad una stessa società di vita apostolica dovrà dotarsi di un proprio Organismo di vigilanza, che potrà pure avvalersi delle risorse umane e materiali allocate presso l'Organismo di vigilanza dell'ente da cui dipendono e, quindi, condividerle. È inoltre opportuno prevedere processi di coordinamento tra gli Organismi di vigilanza delle province o case civilmente riconosciute e quello dell'Istituto, pianificando anche un'attività di riferimento periodico di quelli a questo.

Negli enti di modeste dimensioni, invece, la costituzione di un Organismo di vigilanza potrebbe rivelarsi eccessivamente dispendiosa; in tali casi, l'organo dirigente potrebbe svolgerne le funzioni, integrato da qualche persona ad esso estranea, al fine di impedire l'identificazione dell'Organismo di vigilanza con lo stesso organo dirigente.

Dalle indicazioni contenute nelle sopra citate Linee Guida elaborate dall'AGIDAE, è possibile evincere i principali requisiti previsti per l'OdV:

Autonomia, indipendenza, professionalità e continuità di azione.

Autonomia: Detto carattere è prescritto dallo stesso legislatore che attribuisce all'OdV *"autonomi poteri di iniziativa e controllo"* da ogni forma d'interferenza e/o di condizionamento da parte di qualunque componente dell'ente ed indipendenza rispetto ad ogni struttura.

Per assicurare la necessaria autonomia di iniziativa e l'indipendenza è indispensabile che all'OdV non siano attribuiti compiti operativi che, rendendolo partecipe di decisioni ed attività operative, ne minerebbero l'obiettività di giudizio nel momento delle verifiche sui comportamenti e sul Modello.

L'autonomia decisionale si esprimerà quindi, nell'esercizio di poteri ispettivi, di accesso a tutte le informazioni aziendali utili allo svolgimento dell'attività di controllo, di consultazione e proposta, quale necessario corollario di una assenza di dipendenza non formale, ma sostanziale. Ne consegue la possibilità per l'OdV di disporre di autonomia finanziaria e di potestà autoregolamentare.

Indipendenza: L'autonomia dell'OdV non avrebbe alcun senso se i soggetti che lo compongono si trovassero in una condizione di dipendenza di tipo personale nei confronti dei vertici dell'Organizzazione.¹¹ Dunque l'OdV deve qualificarsi come soggetto terzo, le cui decisioni siano insindacabili. In dottrina si ritiene che il requisito dell'indipendenza debba caratterizzare l'organismo nel suo complesso e non necessariamente ciascun singolo componente.

Professionalità: Con riferimento alla professionalità e all'onorabilità, si deve tenere conto del bagaglio culturale del soggetto appartenente all'organismo di vigilanza che deve essere tale da garantire un'efficace azione ispettiva, di controllo e di valutazione sul Modello.

L'ODV deve possedere al suo interno competenze tecnico-professionali adeguate alle funzioni che è chiamato a svolgere; i componenti dell'OdV dovrebbero avere specifiche competenze in materia di Sistemi di Organizzazione e Gestione Aziendale, in aspetti legali ed in aspetti amministrativi e finanziari. Inoltre, i componenti dell'Organismo di vigilanza devono possedere capacità specifiche in tema di attività ispettiva e consulenziale.

Continuità di azione: Perché il funzionamento dell'OdV sia efficace, la sua attività deve essere costante nel tempo e in continua interazione con i vertici dell'Ente. Tale caratteristica

¹¹ In tal senso, A. Ceccherini, "L'Organismo di vigilanza e la piccola impresa nel D.Lgs. n.231/2001", in Società, 2,2010,139

deve essere intesa non già come impegno esclusivo da parte dei membro dell'OdV, bensì come assolvimento delle sue funzioni con continuità, efficienza e presenza.¹² L'ODV deve:

- lavorare costantemente sulla vigilanza del Modello Organizzativo con i necessari poteri di indagine;
- essere una struttura interna, in modo da garantire la continuità dell'attività di vigilanza;
- curare l'attuazione del Modello Organizzativo e assicurarne il costante aggiornamento;
- non svolgere mansioni operative, con particolare riferimento alle attività soggette a controllo.

9.1 Funzioni e responsabilità

Le funzioni dell'OdV si evincono dall'art.6, comma 1, lett.b) del D.Lgs. 231/2001 che prevede in capo all'Organismo di Vigilanza l'obbligo di *"vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e curarne il loro aggiornamento"*. Dunque le attività possono essere raggruppate nelle seguenti macro-aree:

- a) analisi, vigilanza e controllo del Modello;
- b) aggiornamento del Modello;
- c) formazione sul Modello.

Analisi, Vigilanza e Controllo

Tale attività consiste nel verificare l'adeguatezza del Modello, cioè la sua capacità di prevenire i comportamenti illeciti, monitorandone la duttilità, l'efficacia e la rispondenza alle esigenze concrete. Per un effettivo espletamento di tale compito l'OdV dovrà avere accesso a tutte le informazioni e documentazioni aziendali e dovrà essergli concesso, nel contempo, la facoltà di prendere parte alle riunioni degli Organi di vertice dell'Ente ecclesiastico.

L'OdV dovrà essere informato di quanto avviene nell'Ente e dovrà relazionarsi con la Direzione e gli organi di controllo che dovranno assicurargli collaborazione e cooperazione. Nell'ambito della sua attività di vigilanza, l'Organismo dovrà poter effettuare i seguenti interventi:

- verifiche periodiche sulle operazioni di maggior rilievo di finanza e tesoreria;
- verifiche sulla tenuta e sul rispetto del Codice etico, del Modello e delle procedure di attuazione;
- verifiche sulle mappature delle aree a rischio;
- controlli contabili a sua discrezione;
- verifiche sul Modello di valutazione dei rischi in materia di salute e sicurezza del lavoro.

Infine, in quanto preposto all'osservanza del Modello, l'OdV, qualora venga a conoscenza di eventuali violazioni dello stesso, ha il compito di proporre all'organo amministrativo le sanzioni disciplinari che si rendono applicabili in conformità alle disposizioni previste.

¹² S.Bartolomucci, *Corporate Governance e responsabilità delle persone giuridiche*, Ipsoa, Milano, 2004.

9.2 Aggiornamento del Modello

L'OdV deve curare l'aggiornamento del modello, ovvero garantire che lo stesso si mantenga efficace ed adeguato sotto il profilo della funzionalità. E' opportuno precisare che ancorchè la norma affidi la cura dell'aggiornamento del modello all'OdV, di fatto il soggetto competente ad apportare modifiche è esclusivamente l'organo amministrativo, mentre spetta all'OdV il compito di formulare proposte a quest'ultimo circa gli aggiornamenti e/o adeguamenti da realizzare. Nel silenzio della legge circa l'individuazione delle circostanze da cui scaturisce l'obbligo di formulare le proposte di aggiornamento, nella prassi si sono individuate alcune ipotesi:

- **Significative violazioni del modello organizzativo:** le violazioni sono significative quando, al fine di garantire l'effettività del modello, è necessario apportare delle modifiche al modello medesimo, affinché siano cambiate, introdotte o integrate regole che siano accettabili da parte dei destinatari.

- **Significative modificazioni dell'assetto interno della organizzazione e/o delle modalità di svolgimento delle attività dell'Ente:** l'aggiornamento del modello diviene obbligatorio in presenza di modificazioni dell'assetto interno dell'organizzazione o delle modalità di svolgimento delle attività che siano significative o che determinino un mutamento del profilo di rischio di commissione dei reati, con un impatto sul sistema dei controlli interno. Si tratta di circostanze che comportano la necessità di rivedere la mappatura delle aree di rischio, in quanto potrebbero aggiungersene delle altre, così come sussiste parallelamente, l'esigenza di prevedere nuovi principi specifici e procedure di controllo.

- **Modifiche normative:** L'introduzione di nuove fattispecie di reato ai sensi del D.Lgs. 231/2001, comporta la necessità di verificare se l'Ente presenta aree sensibili, nell'ambito delle quali sussiste il rischio potenziale di commissione di nuovi illeciti. Ne consegue l'obbligo in capo all'OdV di segnalare all'organo dirigente il cambiamento normativo.

Formazione

Il processo di formazione costituisce un aspetto di rilevante importanza ai fini della corretta ed adeguata implementazione del modello di organizzazione, gestione e controllo.

L'OdV deve promuovere iniziative per la formazione e comunicazione del modello, coordinandosi con gli uffici del personale.

L'OdV dovrà pianificare, coordinandosi con il responsabile, apposite sezioni formative ed informative, che abbiano ad oggetto i punti cardine del D.Lgs. 231/2001

9.3 Compiti

All'OdV devono essere attribuiti i seguenti compiti:

1. verificare l'adeguatezza e l'efficacia del Modello Organizzativo adottato rispetto alla prevenzione ed all'impedimento della commissione dei reati attualmente previsti dal D.Lgs.

231/2001 e di quelli che in futuro dovessero comunque comportare una responsabilità amministrativa della persona giuridica;

2. verificare il rispetto delle modalità e delle procedure previste dal Modello Organizzativo e rilevare gli eventuali scostamenti comportamentali che emergessero dall'analisi dei flussi informativi e dalle segnalazioni alle quali sono tenuti i responsabili delle varie funzioni;

3. formulare proposte per gli eventuali aggiornamenti ed adeguamenti del Modello Organizzativo adottato da realizzarsi mediante le modifiche e/o le integrazioni che si rendessero necessarie;

4. a seguito dell'accertamento di violazioni del Modello Organizzativo, segnalare tempestivamente le stesse agli organi di vertice per gli opportuni provvedimenti disciplinari che dovranno essere irrogati; l'ODV ha l'obbligo di informare immediatamente l'Organo Dirigente qualora le violazioni riguardassero i soggetti di vertice dell'Ente ecclesiastico;

5. predisporre una relazione informativa, su base almeno annuale, verso l'Organo Dirigente in ordine alle attività di verifica e controllo compiute ed all'esito delle stesse.

9.4 Regolamento dell'ODV

Vista la complessità e la specificità dei compiti assegnati all'OdV ed anche il numero degli interlocutori con cui lo stesso deve agire, ne consegue l'opportunità di disciplinare la sua attività attraverso un regolamento interno, redatto ed approvato dall' Organismo stesso nell'ambito dei suoi poteri di iniziativa e controllo. Il Regolamento dell'OdV dovrebbe contenere misure volte a definire i seguenti aspetti:

- a) ambito di applicazione
- b) composizione e sostituzione dei membri
- c) convocazione, diritto di voto e validità delle deliberazioni
- d) gestione delle riunioni, ordine del giorno e verbali
- e) presidenza e segreteria
- f) risorse finanziarie
- g) consulenti esterni
- h) obblighi di riservatezza
- i) modifiche del regolamento

9.5 Flussi informativi

Il D.Lgs. n.231/2001 contempla l'obbligo di prevedere flussi informativi nei confronti dell'Organismo di Vigilanza. Questi flussi informativi riguardano sia l'esecuzione di attività sensibili (c.d. informazioni ordinarie), sia le situazioni anomale o le possibili violazioni del Modello (c.d. informazioni straordinarie). Tale attività di reportistica consente all'OdV di essere informato costantemente in ordine ai fatti che potrebbero comportare una responsabilità dell'Ente. I flussi informativi devono essere "bidirezionali". Infatti se l'OdV deve essere costantemente informato di quanto accade nell'Organizzazione, dall'altro esso stesso dovrà periodicamente relazionarsi con l'organo dirigente e con gli organi di controllo, al fine di indirizzarne l'azione. Dirigenti, amministratori, dipendenti e collaboratori dovranno garantire la massima cooperazione con l'OdV trasmettendogli ogni informazione utile per

l'espletamento delle funzioni che gli sono proprie. Sono d'altronde previsti sia dal codice etico che dal sistema disciplinare specifici obblighi a carico dei dipendenti e collaboratori che venissero a conoscenza di violazioni, inadempimenti o accadimenti sospetti, di informare tempestivamente l'OdV. I responsabili dell'Organizzazione dovranno tenere informato l'OdV sulle effettive modalità di svolgimento delle attività che presiedono. Ad esempio l'area degli Acquisti dovrebbe inviare periodicamente un report riepilogativo degli acquisti superiori ad un certo importo o il report periodico su consulenze, partner commerciali.

L'Ufficio del personale dovrebbe inviare un report periodico sulle assunzioni di personale che abbia relazioni di parentela o affinità con dipendenti, collaboratori o soggetti che ricoprono cariche nella P.A. o report sulla formazione su temi di interesse (Sicurezza sul lavoro, D.Lgs. n.231/2001).

Gli obblighi informativi nei confronti dell'OdV possono riguardare altresì:

- attività finanziarie di notevole entità che possono portare ad una notevole esposizione del rischio di commissione di reati
- operazioni straordinarie (acquisizioni o fusioni) che l'Ente intende realizzare
- instaurazione di rapporti con la P.A.

La legge 30 novembre 2017, n. 179, recante «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato» ha disciplinato l'istituto del **whistleblowing** per il settore pubblico e privato.

La ratio sottesa all'adozione della normativa in esame – e, in particolare, alla riforma del Decreto 231 – è stata quella di individuare strumenti di tutela nei confronti dei lavoratori che denunciino reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito delle proprie attività lavorative.

Nel settore privato, le Aziende che adottano un Modello di Organizzazione e Gestione 231, sono tenute a:

- prevedere uno o più canali per consentire la segnalazione di condotte illecite, e almeno uno con modalità informatiche, che garantiscano la totale riservatezza dell'identità del segnalante (**whistleblower**) e del contenuto della segnalazione;
- contemplare misure aggiuntive che tutelino l'identità del segnalante anche in tutte le fasi successive alla segnalazione in senso stretto;
- osservare il divieto di atti di ritorsione o discriminatori nei confronti di chi segnala.

Nel settore privato, le segnalazioni sono solitamente destinate e gestite dall'**Organismo di Vigilanza**. I compiti dell'Organismo di Vigilanza in ambito whistleblowing concernono l'aggiornamento del MOG e del Regolamento dell'OdV, la verifica dei canali predisposti alla segnalazione degli illeciti, la vigilanza sul rispetto del divieto di ripercussioni nei confronti del segnalante e le eventuali attività di formazione necessaria.

La recente **Direttiva UE 1937/2019** ha esteso l'obbligo di istituzione di canali interni sicuri per la segnalazione di illeciti anche a tutte le Aziende con più di 50 dipendenti.

10. Vantaggi derivanti dall'adozione del Modello organizzativo 231

Preme ricordare che l'adozione del Modello Organizzativo è facoltativa e non obbligatoria; l'eventuale mancata adozione non è soggetta ad alcuna sanzione, ma espone l'Ente, nel caso di commissione di uno dei reati presupposto, ad una responsabilità amministrativa da illecito che avrebbe potuto non configurarsi in ipotesi di effettiva attuazione del Modello stesso, anche in virtù del riconoscimento giudiziale della sua efficacia esimente.

Inoltre:

- si evita qualsiasi forma di sospensione o interruzione dell'attività dell'Ente in caso di accertamenti in sede penale di responsabilità dell'Ente per i reati ex D.Lgs. 231/2001;
- si manifesta attenzione alle tematiche di compliance normativa e si soddisfano congiuntamente le esigenze di Utenti, Clienti Fornitori al fine di consolidare i rapporti commerciali con questi;
- si partecipa proficuamente alle gare pubbliche che spesso richiedono l'adozione dei Modelli organizzativi, anche per l'attribuzione di maggior punteggio;
- si tutela l'Ente Gestore per i danni cagionati dalla condotta illecita delle persone fisiche che prestano la propria attività in nome e per conto dell'Ente.

11. Codice Etico

operazione è la redazione ed adozione di un Codice Etico, nel quale si racchiudono gli impegni e le responsabilità morali delle attività svolte dalle persone che lavorano nell'Organizzazione o che entrano in contatto con essa per evitare proprio comportamenti non etici.

Il Codice etico si articola nei seguenti livelli:

- ❖ **Premessa**, che fornisce una definizione del codice etico e incorpora la missione e la visione dell'Ente ecclesiastico. Essa identifica, inoltre, le modalità con le quali l'Organizzazione vuole conseguire la mission e le modalità con cui i portatori di interesse sono chiamati a parteciparvi.
- ❖ **Destinatari ed ambiti di applicazione**, ove bisogna indicare tutti i soggetti tenuti ad adeguare le proprie azioni ed i propri comportamenti ai principi, agli obiettivi e agli impegni previsti nel Codice.
- ❖ **Principi etici**, che determinano quali aspettative dovranno essere considerate in via prioritaria ed il livello di soddisfazione che si vuole garantire a queste attese. In sostanza i principi etici stabiliscono i doveri fiduciari dell'impresa nei confronti dei portatori di interesse.

- ❖ **Norme di comportamento**, il cui obiettivo è evitare comportamenti devianti o non allineati alla visione del Codice Etico. Le norme di comportamento possono essere di due tipi:
 - ✓ divieti che consistono nella proibizione di adottare un determinato tipo di comportamento;
 - ✓ standard di comportamenti consentiti ovvero regole o procedure che stabiliscono il tipo di condotta alla quale l'intera organizzazione deve conformarsi.
- ❖ **Procedure di attuazione, controllo e diffusione del codice**, che rappresentano una componente essenziale di ogni modello, in quanto mirano a diffonderlo all'interno e all'esterno dell'organizzazione, a farlo rispettare e a garantirne l'efficacia nel tempo.
- ❖ **Meccanismi disciplinari**, ovvero la previsione di sanzioni in caso di violazioni delle regole di comportamento inserite nel Codice Etico.

Le procedure e gli obblighi contenuti nel Codice etico, necessario per la corretta implementazione del Modello Organizzativo esimente, devono considerarsi alla stregua di obbligazioni contrattuali assunte dal prestatore di lavoro ai sensi e per gli effetti dell'art. 2104 c.c..

Conclusioni

L'elemento innovativo dei sistemi di organizzazione e gestione aziendale per la prevenzione dei rischi da reato 231 è certamente la previsione di un modello di gestione integrato, con una *compliance* a 360°.

Analizzando le Organizzazioni associate all'AGIDAE, anche attraverso le attività svolte dalle nostre Società specializzate, emerge, infatti, l'esigenza **di un sistema di *compliance* integrato, che potrebbe consentire la razionalizzazione dei processi** e delle attività (in termini di risorse economiche, umane, strumentali e tecnologiche), **l'efficientamento dei controlli**, nonché **l'ottimizzazione dei flussi informativi tra le diverse Funzioni dell'Ente e delle relazioni tra i vari attori deputati al controllo e alla gestione dei rischi**.

Per fare ciò, sarebbe auspicabile l'esecuzione di attività di “*risk assessment*” e la manutenzione periodica (attraverso *audit e riesami*) dei programmi di *compliance* in un'ottica coordinata e sistemica, al fine di assicurare una possibile interazione tra il Modello 231, deputato a prevedere specifici controlli per la prevenzione dei “reati presupposto” ed altri strumenti di controllo.

A parere di chi scrive, la vera opportunità offerta dal “Modello 231 integrato” è quella di superare la trattazione degli eventi rischiosi nell'accezione “negativa”, come se esistessero solo le minacce degli eventi-reato, per ragionare in termini di positività e trarre opportunità di miglioramento, crescita, benessere per l'intera organizzazione. Infatti, i rischi del verificarsi di un illecito sono eventi aleatori, possono realizzarsi o non realizzarsi, ma **la gestione del rischio va permeata all'interno dell'Ente**, per anticiparlo in modo che quest'ultimo possa essere precorso, con la consapevolezza che il cambiamento derivante dal sistema dei controlli preventivi posti in essere, può creare anche opportunità. Solo

ragionando in tal modo, il Modello organizzativo 231 non si configura solo come un mero soddisfacimento normativo di esimente della responsabilità amministrativa in sede penale, ma vive nell'Ente e si evolve con esso.

Bibliografia:

De Vivo A. *Il professionista e il D.Lgs.231/2001*, Ipsoa, Ed. 2018; Pesenato A., *Il Modello di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. 231/2001*, Ipsoa, Milano 2018; Gentili G-Arena M. Belardinelli P. Camilletti P. Rocchegiani R., *Modello Organizzativo 231 e Sicurezza sul lavoro*, Maggioli Editore, 2019.; Agidae, *Linee Guida per l'adozione di modelli organizzativi sulla responsabilità amministrativa degli enti ecclesiastici*, Ed. 2008.

Trasparenza e privacy negli atti di gestione degli Enti ecclesiastici

Nell'ordinamento scolastico, prima della novella del 2000, comparivano - accanto alle scuole statali - due tipologie di scuole private: quelle "autorizzate" (che non rilasciavano titoli di studio aventi valore legale) e quelle che erano abilitate a rilasciare tale titolo, suddivise a loro volta in parificate, pareggiate e legalmente riconosciute.

La legge n. 62 del 2000 ha, poi, previsto che il sistema nazionale di istruzione fosse costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie. Ebbene, l'art. 1 della L. 10 marzo 2000 n. 62 ha riformato l'ordinamento scolastico prevedendo i termini e le condizioni per il riconoscimento delle scuole paritarie, legittimate a rilasciare titoli di studio aventi pieno valore legale.

Alle scuole paritarie viene riconosciuta la "parità" in termini di allineamento ai parametri posseduti dalle scuole statali, riguardanti l'offerta formativa e l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio equipollenti e sono stati previsti penetranti controlli e rigide prescrizioni per gli istituti paritari.

In attuazione di tale disciplina e, soprattutto, dei principi costituzionali, l'art. 2, c. 2 del D.L. n. 225/2001 ha espressamente preso atto della equiparazione di servizi statali e paritari, disponendo che siano *"valutati nella stessa misura"*. Com'è noto, infatti, ai sensi del d.l. n. 255/2001 (conv. in l. n. 333/2001), *"i servizi di insegnamento prestati dal 10 settembre 2000 nelle scuole paritarie sono valutati nella stessa misura prevista per il servizio prestato nelle scuole statali"*. In seguito, l'articolo 1 bis del D.lgs n. 250 del 2005, disciplinando il fenomeno delle successioni tra istituti giuridici, ha espressamente previsto che *"Le scuole non statali di cui alla parte II, titolo VIII, capi I, II e III, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, sono ricondotte alle due tipologie di scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge 10 marzo 2000, n. 62, e di scuole non paritarie"*.

Il riconoscimento del servizio pre-ruolo prestato negli istituti paritari riguarda, però, solo la valutazione del servizio all'interno delle graduatorie ad esaurimento (nonché in generale per l'assegnazione delle supplenze). Negli ultimi anni, ci si è chiesto se l'equiparazione del servizio prestato presso tali istituti potesse valere anche ai fini della

mobilità e/o della ricostruzione della carriera. Il servizio pre-ruolo svolto nelle scuole paritarie non viene riconosciuto né ai fini della "ricostruzione di carriera" e quindi ai fini dell'inquadramento e del trattamento economico, né ai fini delle operazioni di mobilità.

La questione in questi anni è stata vagliata da diversi giudici di merito con esiti contrastanti, anche se prevalentemente favorevoli ai lavoratori¹. La vicenda era giunta all'attenzione della Corte di Cassazione che, con la sentenza n. 32386 del 11 dicembre 2019, aveva negato il riconoscimento del punteggio derivante dagli anni di servizio preruolo prestato nella scuola paritaria.

La Corte di Cassazione ha ritenuto che – pur avendo il legislatore delineato un servizio pubblico d'istruzione nel quale l'insegnamento svolto nelle scuole paritarie private merita lo stesso riconoscimento di quello impartito nelle scuole pubbliche – *“ciò non dà luogo all'equiparazione del rapporto di lavoro che intercorre con la scuola paritaria con quello instaurato in regime di pubblico impiego privatizzato, attesa la persistente non omogeneità dello status giuridico del personale docente, come si evince già dalla modalità di assunzione, che nel primo caso può avvenire al di fuori dei principi concorsuali di cui all'art. 97 Cost.”*.

La Corte di legittimità ha osservato, quindi, che nelle scuole paritarie le assunzioni non vengono effettuate sulla base dei principi concorsuali di cui all'art. 97 Cost.

Veniva affermato, peraltro, che *“Non sussiste, quindi, in mancanza di una norma di legge – come invece nella fattispecie di cui all'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 – la necessaria premessa della omogeneità delle posizioni professionali per pervenire al riconoscimento del servizio pre ruolo prestato presso le scuole paritarie in via interpretativa”*.

Con ordinanza del 9 novembre 2020, la Corte d'Appello di Roma ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 485 d.lgs. n. 297/1994 per contrasto con l'art. 3 Cost., rimettendo la questione alla Corte Costituzionale.

La corte di Appello di Roma afferma espressamente che *“sarebbe paradossale (e quindi irragionevole e pertanto in contrasto con l'art. 3 Cost.) ammettere il riconoscimento del servizio di docente non di ruolo prestato presso le scuole “pareggiate” fino ad una certa data (anno scolastico 2005-2006) ed escluderlo, invece, per il periodo successivo solo perché tali scuole – a suo tempo “pareggiate” – non hanno più tale qualificazione giuridica e quindi non sono più titolari di una concessione di “pareggiamento”, divenuta ormai priva di effetto”*.

I giudici della Corte di Appello, poi, si soffermano sulla norma di cui all'art. 2, comma 2, del D.L. n. 255/2001, che prevede la piena valutabilità del servizio prestato nelle scuole paritarie ai fini dell'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento: tale norma

¹ Sul punto, *ex multis*, Trib. Napoli, Sez. Lavoro, 31 gennaio 2018, n. 7901; Trib. Milano, Sez. Lavoro, 6 settembre 2017, n. 2268; Trib. Napoli Nord, Sez. Lavoro, 19 marzo 2018, n. 1032; Corte d'Appello Aquila, 5 aprile 2018, n. 235; Tribunale di Milano, sentenza 17 febbraio 2017; Tribunale Roma, Sez. Lavoro, 25 marzo 2019, n. 2908; Tribunale Catania, Sez. Lavoro, 23 aprile 2019, n. 1943.

sarebbe, infatti, espressione dell'equivalenza fra scuole paritarie e scuole pubbliche statali, tenuto peraltro conto che siffatta valutazione consente l'immissione in ruolo tramite le graduatorie medesime.

Viene, infatti, giustamente evidenziato che “sarebbe palesemente irragionevole ammettere la rilevanza di quel servizio ai fini dell'assunzione e non pure ai fini della ricostruzione della carriera (con i connessi effetti giuridici ed economici) di un docente già assunto in ruolo. Infatti, sul piano della verifica della professionalità acquisita dal docente, è certamente più rilevante il momento dell'assunzione rispetto a quello della (mera) ricostruzione di carriera, in quanto il primo è volto alla costituzione di un nuovo rapporto di pubblico impiego, così che è massimamente necessaria quella verifica relativa all'aspirante alla docenza in ruolo”.

La Corte di Appello, infine, si sofferma sulla “persistente non omogeneità dello status giuridico del personale docente” non di ruolo nelle scuole pubbliche statali ed in quelle paritarie, ciò che giustificherebbe, secondo la Corte di Cassazione, l'esclusione del riconoscimento del servizio. Ebbene, la Corte sottolinea che, “già nel sistema dell'originaria formulazione dell'art. 485 cit. il servizio non di ruolo rilevante – come si è visto – era anche quello prestato presso le scuole “pareggiate”. E tali erano non solo quelle degli enti pubblici (diversi dallo Stato), ma pure quelle degli enti ecclesiastici, che non hanno natura di ente pubblico e presso i quali, in ogni caso, l'assunzione non è retta dal necessario criterio del pubblico concorso ex art. 97 Cost., poiché non si verte in materia di pubblico impiego”.

La Corte di appello afferma che non sussiste l'asserita diversità di status fra le due categorie di docenti non di ruolo, in quanto è del tutto irrilevante sia la natura pubblica o privata del datore di lavoro (e lo era già per l'originaria formulazione dell'art. 485cit), posto che gli enti ecclesiastici (che pure potevano istituire, organizzare e gestire scuole “pareggiate”) non sono enti pubblici, sia il sistema di assunzione, posto che i rapporti di lavoro “precari”, anche nella pubblica amministrazione, sono costituiti mediante sistemi diversi dal pubblico concorso.

Orbene, all'esito dell'udienza, tenutasi il 23 giugno 2021, la Corte Costituzionale con la sentenza 30 luglio 2021, n. 180² ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 485 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, sollevata, in

² La sentenza 30 luglio 2021, n. 180 della Corte Costituzionale è stata pubblicata solo dopo il Campus AGIDAE di Assisi.

Ebbene, la Corte Costituzionale ha affermato che non sussiste la totale equiparazione del rapporto di lavoro degli insegnanti delle scuole paritarie a quello dei docenti della scuola statale in regime di pubblico impiego privatizzato.

La mancanza, nelle paritarie, di selezioni concorsuali, non consente, secondo la Corte Costituzionale, di tenere conto dei principi che, sulla base dell'articolo 97 della Costituzione, devono informare l'attività delle amministrazioni pubbliche.

Con riferimento all'applicazione degli istituti che regolano la carriera degli insegnanti, l'assimilazione della disciplina del rapporto di lavoro dei docenti delle scuole paritarie e di quelle statali risulta solamente parziale, spettando al legislatore il compito di modularne le forme e la misura, nel rispetto dei principi di cui all'art. 33 Costituzione. Per l'effetto, non è stata ritenuta irragionevole l'opzione legislativa di limitare tale assimilazione ad alcuni aspetti del rapporto.

riferimento all'art. 3 della Costituzione in riferimento al mancato riconoscimento del servizio svolto nelle paritarie ai fini della ricostruzione di carriera.

Come noto, il d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), all'articolo 1, comma 2, afferma che *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONP”*.

Le principali norme sulla trasparenza sono: il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* (titolo così sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 97 del 2016) e il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*³.

³ L'art. 2-bis. del decreto n. 33/2013, al comma 1, afferma che *“Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione”*.

Al comma 2, afferma che *“La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche; (lettera così sostituita dall'art. 27, comma 2-ter, d.lgs. n. 175 del 2016, introdotto dall'art. 27 del d.lgs. n. 100 del 2017); c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.*

Al comma 3, afferma che *“La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto*

La Delibera ANAC 26/06/2019, n. 617 si è occupata della qualificazione - ai fini delle misure anticorruzione - degli istituti paritari, considerando se gli stessi dovessero essere ricompresi nel concetto di P.A. di cui all'art. 1 del D. Leg.vo 165/2001, comma 2, oppure se dovessero essere ricondotti nell'alveo dell'art. 2-bis del D. Leg.vo 33/2013, comma 2 o comma 3. Tale qualificazione, infatti, appare dirimente sotto il profilo dell'assoggettabilità delle stesse alle misure di prevenzione della corruzione: nel primo caso, infatti, troverebbero piena applicazione sia le misure di trasparenza che le misure di prevenzione della corruzione.

Al contrario nel secondo caso - facendo seguito a quanto indicato nella precedente Delib. ANAC 08/11/2017, n. 1134 - andrebbe applicata la sola normativa di trasparenza e limitatamente all'attività di pubblico interesse svolta. Ad avviso dell'ANAC, le scuole paritarie pur assolvendo ad un servizio pubblico non possono esser ricomprese nell'alveo dell'art. 1 del D. Leg.vo 165/2001, comma 2, in considerazione di elementi quali la gestione privatistica, l'autonomia organizzativa, statutaria e regolatorie e l'autonomia finanziaria fondata prevalentemente sulle rette corrisposte dagli studenti.

Parimenti, le scuole paritarie non possono essere ricondotte agli enti di cui al comma 2 dell'art. 2-bis del D. Leg.vo 33/2013, in quanto non paragonabili ad associazioni, fondazioni o altri enti di diritto privato perché manchevoli dei requisiti di controllo "tipici" quali attività finanziata in modo maggioritario da pubbliche amministrazioni, totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo di pubblica designazione.

La Delibera ANAC 26/06/2019, n. 617 propende, invece, per inquadrare gli istituti paritari negli enti di cui al comma 3 dell'art. 2-bis del D. Leg.vo 33/2013, sulla considerazione che l'attività degli istituti paritari - attinente a discipline di istruzione, formazione e cultura - rientri nell'area di pubblico interesse (cfr. Delib. ANAC 08/11/2017, n. 1134, lettera b, par. 2.4) e dopo aver ovviamente accertato che l'ammontare di bilancio superi la somma di 500.000 Euro.

Ciò posto, dovendo esprimersi sull'applicazione degli obblighi di anticorruzione e trasparenza a carico degli istituti scolastici paritari, l'Autorità ha ritenuto che gli istituti scolastici paritari con bilancio superiore a 500.000 Euro vadano ricompresi tra gli enti di cui al comma 3 dell'art. 2-bis del D. Leg.vo 33/2013, e che per l'effetto di tale ricomprensione, gli istituti paritari sopra indicati: applicano le stesse disposizioni di trasparenza previste per le PA, in quanto compatibili, ma limitatamente all'attività di pubblico interesse svolta; non applicano le misure di prevenzione della corruzione di cui alla L. 190/2012; non sono tenuti a nominare un RPCT (responsabile prevenzione corruzione trasparenza); non sono tenuti ad adottare un PTPC (piano triennale prevenzione corruzione).

privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici".

L'ANAC ritiene auspicabile, anche per questa tipologia di enti, l'adozione di misure di prevenzione della corruzione, posto che non viene meno l'interesse generale a prevenire eventi corruttivi e che la Delib. ANAC 13/04/2016, n. 430⁴ è valida ed efficace e deve essere ottemperata, nella parte in cui chiede che i piani di prevenzione della corruzione di ambito regionale degli istituti statali riportino un'apposita sezione finalizzata ad incrementare e rendere più efficiente il sistema dei controlli sulle istituzioni scolastiche paritarie rientranti nell'ambito territoriale di competenza.

Per quanto attiene alla trasparenza, la Delib. ANAC 08/11/2017, n. 1134 sostiene che per l'attuazione delle disposizioni in tema di trasparenza, il d.lgs. 33/2013 prevede l'applicazione della medesima disciplina dettata per le società soltanto partecipate.

Tuttavia, al fine di semplificare per tali soggetti interamente privati l'applicazione di una normativa di tipo pubblicistico, e di evitare limitazioni all'attività concorrenziale, l'Autorità, in applicazione del potere ad essa conferito dall'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013, con le Linee guida dell'ANAC ha individuato, nell'Allegato 1) della delibera n. 1134, più precisi e delimitati obblighi di trasparenza e ha previsto, nelle disposizioni transitorie, un termine più lungo per l'adeguamento.

Alcuni obblighi di trasparenza sono, ai sensi dell'art. 9 bis, d.lgs n. 33/2013, la pubblicazione delle banche dati, ai sensi dell'art. 35, alcune informazioni fondamentali, come descrizione del procedimento, nomina del responsabile del procedimento, ufficio competente all'adozione del provvedimento, la modulistica, gli strumenti di tutela.

In relazione agli atti delle amministrazioni aggiudicatrici, l'art. 29 del d.lgs n. 50/2016 prevede la pubblicazione, ad esempio, del bando, avvisi, risultati, graduatorie, esclusioni, commissioni e l'art. 29 del d.lgs n. 33/2013 prevede obblighi di pubblicazione di bilancio.

Giova analizzare, poi, le varie tipologie di accesso ai documenti in possesso di un'amministrazione.

L'articolo 5 del lgs n. 33/2013 disciplina l'accesso civico ai dati e documenti, prevedendo, al comma 1, "L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".

Al comma 2, invece è previsto l'accesso generalizzato (FOIA), prevedendo, "Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis".

⁴ Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

La legge 7 agosto 1990, n. 241, invece, disciplina l'accesso documentale, stabilendo che "Ai fini del presente capo si intende: a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi; b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso; c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza; d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale; e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

Occorre, poi, analizzare i Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, istituiti ai sensi dell'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388⁵

⁵ L'art. 118 Legge n. 388/2000 stabilisce che "1. Al fine di promuovere, in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, lo sviluppo della formazione professionale continua, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori, possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, nelle forme di cui al comma 6, fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, nel presente articolo denominati "fondi". Gli accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possono prevedere la istituzione di fondi anche per settori diversi. Il fondo relativo ai dirigenti può essere istituito con accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative. I fondi finanziano piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le parti sociali, nella misura del 100 per cento del progetto nelle aree depresse di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 e nella misura del 50 per cento nelle altre aree. Ai fondi afferiscono, progressivamente e secondo le disposizioni di cui al presente articolo, le risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, quarto comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e successive modificazioni, relative ai datori di lavoro che aderiscono a ciascun fondo".

2. L'attivazione dei fondi è subordinata al rilascio di autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previa verifica della conformità alle finalità di cui al comma 1 dei criteri di gestione delle strutture di funzionamento dei fondi medesimi e della professionalità dei gestori. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale esercita altresì la vigilanza sulla gestione dei fondi.

3. I datori di lavoro che aderiscono ai fondi effettuano il versamento del contributo integrativo di cui al comma 1 all'INPS, che provvede bimestralmente a trasferirlo al fondo indicato dal datore di lavoro.

«Disposizioni per la formazione annuale del bilancio e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» per promuovere lo sviluppo della formazione professionale. Tali Fondi sono soggetti giuridici di natura associativa, ai sensi dell'articolo 36 del codice civile, ovvero soggetti dotati di personalità giuridica concessa con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. È indubbio quindi che detti Fondi abbiano natura giuridica di enti di diritto privato e svolgano funzioni che rientrano nell'ambito dei compiti tipicamente appartenenti ai pubblici poteri.

Come precisato dal Consiglio di Stato, Sezione VI, nella sentenza n. 4304, del 15 settembre 2015, si configura nel caso dei Fondi *«un'ipotesi di delegazione di funzioni pubbliche nell'ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, coerentemente con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 ultimo comma Cost.»*.

Al riguardo, la delibera ANAC 08/11/2017, n. 1134 ritiene che, alla luce dei criteri dettati dalle modifiche normative introdotte col d.lgs. 97/2016, considerata la natura giuridica e le funzioni svolte, i Fondi debbano essere ricompresi tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3 del d.lgs. 33/2013.

Pertanto, sussistendo per questi enti il requisito dell'esercizio di funzioni amministrative, stante la verifica del requisito del bilancio superiore a cinquecentomila euro che ciascun Fondo è tenuto a svolgere e a precisare sul proprio sito web, essi sono tenuti ad applicare il regime della trasparenza e ad adottare le misure di prevenzione della corruzione previste per gli enti di diritto privato di cui all'art. 2 bis, co. 3, secondo le indicazioni contenute nel § 3.4 delle Linee ANAC.

Appare opportuno soffermarsi, poi, sul Decreto Sostegni BIS. Il DL n. 73/2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 123 del 25 maggio 2021, recante *“Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”*, prevedeva *“5. Per le medesime finalità di cui al comma 4 alle scuole primarie e secondarie paritarie, facenti parte del sistema nazionale di istruzione di cui all'articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, è erogato un*

4. Nei confronti del contributo versato ai sensi del comma 3, trovano applicazione le disposizioni di cui al quarto comma dell'articolo 25 della citata legge n. 845 del 1978, e successive modificazioni.

5. Resta fermo per i datori di lavoro che non aderiscono ai fondi l'obbligo di versare all'INPS il contributo integrativo di cui al quarto comma dell'articolo 25 della citata legge n. 845 del 1978, e successive modificazioni, secondo le modalità vigenti prima della data di entrata in vigore della presente legge.

6. Ciascun fondo è istituito, sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, alternativamente:

a) come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'articolo 36 del codice civile;
b) come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'articolo 12 del codice civile, concessa con un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

7. I fondi, previo accordo tra le parti, si possono articolare regionalmente o territorialmente.

contributo complessivo di 50 milioni di euro nell'anno 2021. Con decreto del Ministro dell'istruzione il predetto contributo è ripartito tra gli uffici scolastici regionali in proporzione al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche paritarie di cui al precedente periodo. Gli uffici scolastici regionali provvedono al successivo riparto in favore delle istituzioni scolastiche paritarie primarie e secondarie in proporzione al numero di alunni iscritti nell'anno scolastico 2020/2021, compresi i servizi educativi autorizzati”.

Tra gli emendamenti al DL Sostegni bis, bisogna evidenziare quello relativo ai fondi destinati alle scuole paritarie, ove è stato previsto che alle scuole dell'infanzia e alle scuole primarie e secondarie paritarie, facenti parte del sistema nazionale di istruzione di cui all'articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, è erogato un contributo complessivo di 60 milioni di euro nell'anno 2021, di cui 10 milioni di euro a favore delle scuole dell'infanzia. Sono stati inseriti una serie di vincoli e requisiti che gli istituti devono possedere per potere accedere a tali finanziamenti. Il Contributo che verrà erogato dagli USR in proporzione al numero di alunni iscritti.

Pena la revoca del finanziamento, le scuole dovranno pubblicare, infatti, sul proprio sito tutta una serie di informazioni, quali: a) l'organizzazione interna, con particolare riferimento all'articolazione degli uffici e all'organigramma; b) le informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, compresi gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il curriculum vitae e il compenso erogato; c) il conto annuale del personale e delle relative spese sostenute, con particolare riferimento ai dati relativi alla dotazione organica e al personale effettivamente in servizio e al relativo costo, nonché i tassi di assenza; d) i dati relativi al personale in servizio con contratto di lavoro non a tempo indeterminato; e) i documenti e gli allegati del bilancio preventivo e del conto consuntivo; f) le informazioni relative ai beni immobili e agli atti di gestione del patrimonio.

Lo stanziamento, fortemente sollecitato da alcune associazioni a seguito della mancata previsione di fondi nel primo decreto sostegni, potrebbe rappresentare un passo avanti importante verso la vera parità tra scuole statali e scuole paritarie, ma evidenzia alcune importanti lacune.

Giova precisare, infatti, che i richiamati requisiti (veri e propri vincoli) che gli istituti paritari devono ottemperare per potere accedere a tali finanziamenti rischiano di sminuire la vera natura delle scuole paritarie. Le informazioni richieste, pena la revoca del finanziamento, appaiono oltremodo penalizzanti ed invadenti dell'autonomia e specifica natura delle scuole paritarie, soprattutto se enti religiosi⁶.

Per quanto riguarda, invece, la privacy, occorre sottolineare come nella carta costituzionale italiana non è previsto il diritto alla protezione dei dati personali, anche se interpretazioni adeguate hanno riscontrato riferimenti negli articoli 14, 15 e 21,

⁶ Al riguardo, si veda il comunicato dell'Agidae del 20 agosto 2021 ove vengono forniti i suggerimenti agli istituti paritari sulle informazioni da pubblicare richieste per ottenere i finanziamenti.

rispettivamente riguardanti il domicilio, la libertà e segretezza della corrispondenza, e la libertà di manifestazione del pensiero.

Il primo e più importante riferimento è nell'articolo 2 della Costituzione, dove si incorpora la privacy tra i diritti inviolabili dell'uomo. L'Italia arrivò come penultima in Europa ad approvare una legge di tutela della privacy di applicazione generale, trasfusa prima nella legge 675 del 1996, e poi nel Codice in materia di protezione dei dati personali (Codice Privacy) cioè il Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il quale prevede il diritto a non vedere trattati i propri dati personali in assenza di consenso, ma anche l'adozione di cautele tecniche ed organizzative che tutti devono rispettare per procedere in maniera corretta al trattamento dei dati altrui.

Il Codice è poi stato modificato col decreto legislativo approvato l'8 agosto 2018, n. 101, in modo da adeguare la normativa italiana al regolamento europeo in materia di tutela dei dati personali (Regolamento UE 679/2016 (cosiddetto GDPR). Il decreto adegua il Codice soprattutto con riferimento ai trattamenti particolarmente complessi e delicati (es. dati sulla salute), conferendo all'Autorità di controllo anche poteri di stabilire specifiche misure di sicurezza.

Dal 25 maggio 2018 in Italia sono in vigore due corpus normativi: quello europeo Regolamento UE 2016/679; quello canonico Decreto CEI 2018. L'ente ecclesiastico è un unico soggetto tenuto, pertanto, ad osservare sia la disciplina canonica, sia quella statale/europea.

Il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27.4.2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (GDPR) nel considerando 165, conferma che il Regolamento *“rispetta e non pregiudica lo status di cui godono le chiese e le associazioni o comunità religiose negli Stati membri in virtù del diritto costituzionale vigente”*.

In attuazione del citato principio, l'art. 91 del GDPR precisa che *“Qualora in uno Stato membro chiese e associazioni o comunità religiose applichino, al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, corpus completi di norme a tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento, tali corpus possono continuare ad applicarsi purché siano resi conformi al presente regolamento”*. Proprio in adempimento di tale prescrizione la 71^a Assemblea Generale della Conferenza Episcopale Italiana ha approvato l'aggiornamento (decreto CEI 2018) del *“Decreto generale di Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza”* risalente al 1999 che ha, quindi, adeguato il corpus normativo precedente, al GDPR. *Nulla quaestio* circa l'applicazione di tale *corpus* normativo proprio laddove l'ente ecclesiastico svolga trattamento dati nell'ambito dell'attività confessionale.

La questione più delicata si pone, invece, nella diversa ipotesi in cui l'ente ecclesiastico svolga il trattamento per finalità diverse da quelle di religione o di culto, vale a dire *“quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”*; in questo caso infatti, come chiarito dall'art. 7 l.

121/1985 “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”. Per tale motivo ai trattamenti svolti in adempimento di tale seconda ipotesi vi è la piena applicazione del GDPR.

Anche le istituzioni scolastiche, durante lo svolgimento dei loro compiti, hanno il dovere di rispettare la privacy e tutelare e proteggere i dati personali che trattano, in particolare perchè afferiscono a soggetti generalmente minorenni.

Il trattamento dei dati da parte delle istituzioni scolastiche, compreso i dati a protezione speciale, è giustificato per motivi di interesse pubblico rilevante. L'art. 2 sexies del Codice Privacy aggiornato precisa che: "I trattamenti delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, necessari per motivi di interesse pubblico rilevante ai sensi del paragrafo 2, lettera g), del medesimo articolo, sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell'Unione europea ovvero, nell'ordinamento interno, da disposizioni di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato. 2. Fermo quanto previsto dal comma 1, si considera rilevante l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri nelle seguenti materie: bb) istruzione e formazione in ambito scolastico, professionale, superiore o universitario".

Le scuole, quindi, sia pubbliche che private, hanno l'obbligo di informare (tramite apposita informativa) gli interessati delle caratteristiche e modalità del trattamento dei loro dati, indicando i responsabili del trattamento. Si intende che gli interessati non sono solo gli studenti, ma anche le famiglie, e gli stessi professori.

E' altresì importante che le scuole verifichino i loro trattamenti controllando se i dati siano eccedenti rispetto alle finalità perseguite. Le norme in materia di protezione dei dati personali prevedono che non sia necessario il consenso in tutti quei casi in cui il trattamento è previsto per legge o per l'adempimento di un contratto. Per cui, per le scuole private, in casi specifici, come relativamente ai dati per l'iscrizione a scuola o per specifiche attività scolastiche, non necessita il consenso degli interessati.

Di contro occorrerà il consenso dell'interessato, da intendersi, ovviamente, il genitore o chi esercita la tutela, nel caso di minori, per tutte le attività non strettamente connesse a quelle didattiche.

Le istituzioni scolastiche private possono trattare anche dati a trattamento speciale, come ad esempio dati relativi alle origini razziali per favorire l'integrazione degli alunni, dati relativi alle convinzioni religiose al fine di garantire la libertà di culto, e dati relativi alla salute per adottare misure di sostegno degli alunni.

Questi dati possono essere trattati anche in caso di contenziosi con alunni e genitori, al fine di difendere l'istituzione scolastica. La conoscenza di dati degli allievi disabili o con

disturbi dell'apprendimento deve essere limitata a soggetti specifici, quali docenti, genitori e operatori sanitari che congiuntamente devono predisporre il piano educativo individualizzato (L. n. 104/92, L. n. 328/2000 e D.Lgs. n. 66/2017).

L'articolo 9 comma 1 del Regolamento definisce come categorie particolari di dati quelli che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona. Normalmente l'ente non tratta dati che appartengono a tale categoria, fatta eccezione per le seguenti categorie di dati, il cui Trattamento è necessario per garantire il corretto svolgimento dell'attività scolastica e per garantire l'incolumità e la sicurezza dell'allievo ed avviene esclusivamente nei seguenti casi stabiliti dal Garante per la Privacy nella Linea Guida per le scuole⁷.

Giova inoltre, evidenziare che il primo step che ogni istituto scolastico deve realizzare riguarda l'individuazione delle responsabilità e, in questo senso, assume imprescindibile rilevanza l'organigramma che, nel caso degli istituti scolastici, sarà sicuramente più complesso che per altre categorie di titolari. In primo luogo, si tratterà di distinguere i soggetti che trattano dati personali da coloro i quali non sono autorizzati ad accedere ai dati e, nell'ambito dei soggetti autorizzati a trattare i dati, individuare i referenti preposti alla gestione delle diverse procedure.

In secondo luogo, è consigliabile che i soggetti scolastici integrino procedure per la gestione efficiente dei registri e, in questo senso, è opportuno che si dotino di quattro modelli di registri, fra cui il registro delle attività di trattamento, il registro per la gestione delle violazioni, il registro della formazione e, da ultimo, il registro della strumentazione.

Una delle novità, introdotta dal GDPR, (General Data Protection Regulation) Regolamento UE 2016 /679, è l'individuazione e la nomina della figura del DPO (Data Protection Officer) o RPD – Responsabile della Protezione Dati.

⁷ In particolare: - origini razziali ed etniche: I dati sulle origini razziali ed etniche possono essere trattati dalla scuola per favorire l'integrazione degli alunni stranieri; - stato di salute: I dati idonei a rivelare lo stato di salute possono essere trattati per l'adozione di specifiche misure di sostegno per gli alunni disabili o con disturbi di apprendimento; per la gestione delle assenze per malattia; per la partecipazione alle attività sportive, alle visite guidate e ai viaggi di istruzione; - dati relativi al ricevimento dei sacramenti religiosi: tali dati vengono raccolti al momento dell'iscrizione esclusivamente a scopo conoscitivo in considerazione della mission dell'istituto; - Dati di carattere giudiziario: i dati di carattere giudiziario possono essere trattati relativamente ai provvedimenti emessi dal Tribunale circa l'affido esclusivo di un minore o comunque provvedimenti che modificano le precedenti decisioni del Tribunale; - Eventuali contenziosi: Il Trattamento di dati sensibili e giudiziari è previsto anche per tutte le attività connesse ai contenziosi con gli alunni e con le famiglie (reclami, ricorsi, esposti, provvedimenti di tipo disciplinare, ispezioni, citazioni, denunce all'autorità giudiziaria, etc.), e per tutte le attività relative alla difesa in giudizio delle istituzioni scolastiche.

Lo scopo principale che ha portato alla nascita di questa figura è stato quello di far fronte alla crescente necessità di tutela dei dati personali dovuta all'incremento dei dati sensibili trattati dalle nuove tecnologie.

L'RPD ha come scopo principale quello di "responsabilizzare" l'amministrazione della scuola, facendo sì che il responsabile del trattamento dati adotti delle politiche adeguate al fine di garantire (e dimostrare) che il trattamento dei dati è conforme al GDPR. Se, da un lato, tutte le scuole pubbliche hanno l'obbligo di provvedere alla nomina del DPO, è erroneo ritenere che una scuola privata, solo perché un soggetto non formalmente pubblico, sia sottratta a questo obbligo normativo. Le scuole, infatti, quand'anche private sono ricomprese all'interno della categoria degli organismi di diritto pubblico.

Il DPO avrà il compito di affiancare gli interessati consigliando i responsabili del trattamento, fornendo, ove richiesti, gli opportuni pareri e verificando la corretta esecuzione degli adempimenti. Potrà, attraverso l'inserimento di regole, chiarire l'informativa e il consenso al trattamento dei dati e dare una definizione dei limiti della automazione per il trattamento degli stessi.

Deve, inoltre, verificare la corretta tenuta dei registri e vigilare sugli obblighi di formazione delle figure coinvolte. Il Garante per la protezione dei dati personali ha stilato un decalogo per ricordare quelle che devono essere le regole finalizzate al rispetto della privacy in ambiente scolastico⁸. Innanzitutto il Garante ha confermato l'estensione dell'interesse

⁸Il decalogo prevede: - Cellulari, tablet e smartphone: il loro utilizzo deve ritenersi consentito per uso personale e nel rispetto delle persone. - Si possono registrare le lezioni (spetta agli studi scolastici decidere come regolamentare l'utilizzo di questi strumenti elettronici compresa la possibilità di vietare del tutto l'uso di essi). - Si possono consultare in classe libri elettronici e testi on line. - Divieto di diffondere immagini e video sul Web senza il consenso delle persone eventualmente riprese. (Si ricorda che la diffusione di immagini che ledono la riservatezza e la dignità delle persone può far incorrere in sanzioni disciplinari e pecuniarie o perfino in veri e propri reati). - Temi in classe: l'insegnante può liberamente assegnare gli alunni temi che riguardano il loro mondo personale senza che ciò possa costituire una violazione della privacy. L'insegnante deve però trovare il giusto equilibrio (in caso di lettura dei temi in classe) tra le esigenze dell'insegnamento e il rispetto della privacy quando nei temi vengono trattati argomenti delicati. - Gite scolastiche, saggi e recite: Non c'è violazione della privacy per le riprese fotografiche e per i video fatti dai genitori durante recite, saggi e gite scolastiche, ma queste immagini possono essere usate solo in ambito familiare. Se si intende pubblicarle nel Web, occorre il consenso delle persone presenti nei video e nelle foto. - E' vietato pubblicare nel sito della scuola le generalità di chi è in ritardo nel pagamento della retta del servizio mensa. - È vietato pubblicare i nominativi di chi usufruisce della mensa. - Nel sito della scuola gli avvisi devono avere carattere generale giacché ogni altra comunicazione di carattere personale deve essere trasmessa individualmente. - Utilizzo di telecamere: Pur non essendo vietata l'istallazione all'interno degli istituti, la loro presenza deve essere segnalata con cartelli e, in ogni caso, il funzionamento delle telecamere deve avvenire solo negli orari di chiusura. Se poi le telecamere sono collocate all'esterno della scuola è necessario delimitarne l'angolo visuale. In ogni caso le immagini registrate vanno cancellate dopo 24 ore. - Iscrizione on-line: particolare attenzione deve essere prestata inoltre all'eventuale raccolta di dati sensibili. Il trattamento di questi dati, oltre a dover

pubblico rilevante ai soggetti privati che trattino dati personali nelle materie previste dal Codice privacy.

Ne deriva che le Strutture Sanitarie private perseguono finalità di interesse pubblico rilevante. E' assolutamente ragionevole sostenere che le Strutture Sanitarie – siano esse di natura pubblica o privata – ricorrano all'interesse pubblico quale base giuridica per il trattamento di dati personali (nonché delle categorie particolari di dati personali) nell'ambito di attività essenziali per il perseguimento di finalità esplicitamente connesse alla cura della salute.

Ovviamente per le strutture sanitarie e socio assistenziali risulta indispensabile trattare tutte le informazioni legate alla storia clinica e allo stato di salute del paziente e devono, quindi, trovare applicazione in maniera puntuale e precisa gli obblighi collegati.

Il regolamento prevede che il trattamento di dati di cui al paragrafo 1 – art 9 – possa essere fatto in condizioni di necessità e tutela e a riguardo ci sembrano significativi 3 casi espressamente riportati: h) il trattamento è necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità, fatte salve le condizioni e le garanzie di cui al paragrafo 3; i) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale; j) il trattamento è necessario a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici in conformità dell'articolo 89, paragrafo 1, sulla base del diritto dell'Unione o nazionale, che è proporzionato alla finalità

essere espressamente previsto dalla normativa, richiede infatti speciali cautele e può essere effettuato solo se i dati sensibili sono indispensabili per l'attività istituzionale svolta. - Voti ed esami: gli esiti degli scrutini o degli esami di Stato sono pubblici. Le informazioni sul rendimento scolastico sono soggette ad un regime di conoscibilità stabilito dal Ministero dell'Istruzione. È necessario però che, nel pubblicare i voti degli scrutini e degli esami nei tabelloni, l'istituto scolastico eviti di fornire, anche indirettamente, informazioni sulle condizioni di salute degli studenti, o altri dati personali. (Quest'anno, solo "ammesso" o "non ammesso", voti area riservata sul registro elettronico individuale...). - Attività di ricerca: se prevedono l'utilizzo di questionari con raccolta di informazioni personali, è necessaria una preventiva informativa ad alunni e genitori sugli scopi della ricerca, le modalità del trattamento e le misure di sicurezza che vengono adottate. - Marketing e promozioni commerciali: Non è possibile utilizzare i dati presenti nell'albo - anche on line - degli istituti scolastici per inviare materiale pubblicitario a casa degli studenti. I soggetti terzi non sono autorizzati ad utilizzare tali dati per finalità non previste come, ad esempio, il marketing e la promozione commerciale.

perseguita, rispetta l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato.

Infine, la c.d. *Sanità elettronica o digitale* consente di rendere più efficiente e di qualità le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale, partendo dalla prevenzione e dalla cartella sanitaria elettronica, ma andando anche ad incidere sull'economicità della spesa. Vengono introdotti strumenti nuovi e rivoluzionari quali il Fascicolo Sanitario Elettronico, il Dossier Sanitario, i referti on line, la ricetta elettronica, i certificati di malattia telematici, le prenotazioni sanitarie on line, la telemedicina, ecc.

Ma se l'introduzione dell'informatica e della telematica da un lato comporta, indiscutibili vantaggi in termini di semplificazione e rapidità nel reperimento e nello scambio di informazioni fra operatori ed utenti, dall'altro, provoca un enorme incremento del numero e delle tipologie di dati personali, tra l'altro sensibili, trasmessi e scambiati, nonché dei pericoli connessi al loro illecito utilizzo da parte di terzi non autorizzati.

Il Fascicolo sanitario elettronico è l'insieme di dati e documenti digitali relativi all'intera storia clinica di una persona generati ora, oltre che dalle strutture sanitarie pubbliche, anche da quelle private – I principali riferimenti normativi: Art. 12, comma 1, d. l. n. 179/2012 e D.P.C.M n. 178/2015, art. 11 d. l. 19.05.2020 n.34.

Attraverso il FSE è possibile consultare molti documenti sanitari rilevanti, come ad esempio le prescrizioni mediche e farmaceutiche, le prenotazioni, le cartelle cliniche, i referti anche di pronto soccorso, le schede di dimissioni ospedaliere, i certificati medici e le esenzioni. Nel FSE è presente anche il *patient summary* (profilo sanitario sintetico) con i dati necessari a gestire un'emergenza sanitaria; attraverso il FSE è possibile accedere anche al dossier farmaceutico aggiornato dalla farmacia che eroga il farmaco. L'assistito, che potrà così consultare i propri documenti sanitari sia clinici che amministrativi, come le ricette o i certificati di malattia

Possono accedere al fascicolo, con il consenso dell'assistito, tutti gli esercenti le professioni sanitarie (pubblici e privati) che intervengono nel processo di cura dell'assistito, compreso il medico di base, cui compete il compito di redigere il *patient summary*, e le Regioni e il Ministero della salute per finalità di governo e di ricerca (senza i dati identificativi diretti dell'assistito e nel rispetto dei principi di indispensabilità, necessità, pertinenza e non eccedenza).

Non possono accedere, invece, i periti, compagnie di assicurazione, datori di lavoro, medici legali, terzi non autorizzati.

L'informativa deve essere chiara e indicare, oltre a tutti gli elementi richiesti dall'art. 13 del Regolamento (titolare, finalità del trattamento, etc.), il diritto di conoscere quali accessi sono stati effettuati al proprio FSE.

Una volta che l'assistito abbia espresso il proprio consenso, che deve essere reso *una tantum* e può essere sempre revocato, il personale sanitario che lo ha in cura può accedere al suo FSE.

La prestazione sanitaria è comunque garantita anche in caso di mancato consenso. Con i recenti interventi di semplificazione, il FSE viene automaticamente alimentato in modo che lo stesso assistito possa facilmente consultare i propri documenti socio-sanitari, anche se generati da strutture sanitarie situate al di fuori della Regione di appartenenza, grazie all'interoperabilità assicurata dal Sistema Tessera Sanitaria.

A prescindere dal consenso dell'assistito, gli organi di governo sanitario (Ministero della salute, Regioni) possono accedere a dati presenti nel FSE per svolgere le relative funzioni istituzionali (es. programmazione delle cure, gestione delle emergenze sanitarie).

Enti ecclesiastici ed Enti del Terzo Settore: compatibilità, opportunità, rischi, limiti

Il tema dell'intervento ne indica il proposito: sciogliere le perplessità che la riforma del Terzo settore ha suscitato negli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e, in particolare, negli istituti di vita consacrata e nelle società di vita apostolica che - nell'esercitare le opere di pietà, di apostolato e di carità - da sempre svolgono quelle attività che ora l'art. 5 Cts (il codice del Terzo settore emanato con il D.Lgs. n. 117/2017) definisce «di interesse generale» per riconnettere al loro esercizio, purché in forma di volontariato o gratuita o comunque non commerciale (art. 4, comma 1, Cts) la riconoscibilità della qualifica di Ets («Ente del terzo settore»). Queste attività si considerano non commerciali qualora i ricavi non superino di oltre il 5% i relativi costi per ciascun periodo di imposta e per non oltre due periodi di imposta consecutivi (art. 79, comma 2-bis, Cts), tranne alcune eccezioni, che riguardano, ad esempio, la ricerca scientifica e certe attività delle fondazioni «ex Ipab».

Due premesse

1^a premessa: *nel Cts si riconosce che gli enti religiosi non appartengono al Terzo settore.*

L'art. 4, comma 3, Cts consente l'applicazione delle norme del codice agli enti religiosi civilmente riconosciuti: 1) limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale; 2) a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata che, se non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del Cts; 3) a condizione che detto regolamento sia depositato nel RuntS (il Registro unico nazionale del Terzo settore); 4) a condizione che per lo svolgimento di tali attività sia costituito un patrimonio destinato; 5) a condizione che siano tenute separatamente le relative scritture contabili e il relativo bilancio.

Viene così ribadito che gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti costituiscono una tipologia di soggetti giuridici ben distinta dagli Ets, le cui attività diverse da quelle di religione e di culto restano pur sempre assoggettate alla disciplina di derivazione concordataria, dunque di rango costituzionale in forza dell'art. 7 della Carta, contenuta in una serie di norme affatto distinte da quelle che regolano il Terzo settore; in particolare, dalla L. n. 222/1985

non a caso richiamata, a ribadire la specialità in materia di imposte dirette e tributi local proprio dal Cts (art. 82, comma 6). Solo a determinate condizioni possono assoggettarsi volontariamente, nell'esercizio di alcune loro attività, alle norme che lo regolano nel Terzo settore, pur non essendo enti che appartengono ad esso.

Il Cts usa la locuzione «enti religiosi civilmente riconosciuti» per riferirsi non soltanto agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in forza della normativa concordataria con la Chiesa, bensì a tutti gli enti promossi delle confessioni religiose con le quali lo Stato abbia stipulato patti, accordi o intese, sulla base del parere in tal senso formulato dal Consiglio di Stato (n. 1405 del 14 giugno 2017).

2^a premessa: *non vi è ragione di farsi prendere dall'ansia.*

Non ricorre alcuna urgente ed improrogabile necessità per gli enti religiosi di decidere se costituire un «Ramo Ets» al proprio interno o se farsi promotori della costituzione di distinti Ets, perché:

- il Runts non è ancora operativo;
- salvo ulteriori proroghe c'è tempo fino al 31 maggio 2022 per adeguare gli statuti degli Ets esistenti beneficiando dei quorum propri delle assemblee ordinarie (art. 66 D.L. n. 77/2021);
- anche dopo la scadenza di questo termine gli statuti potranno essere adeguati con le maggioranze qualificate previste per le assemblee straordinarie;
- solo quando il Runts sarà operativo l'Agenzia delle entrate pubblicherà l'elenco degli enti iscritti nell'Anagrafe Onlus e comunicherà al Runts i dati relativi;
- solo da tale momento gli enti potranno iscriversi nel Runts optando per una delle sue sette sezioni;
- solo dal giorno prima rispetto alla data di operatività del Runts inizierà il trasferimento dei dati relativi agli enti iscritti nei registri degli Odv (Organismi di volontariato) e delle Aps (Associazioni di promozione sociale) e solo da allora gli Odv e le Aps di nuova costituzione dovranno iscriversi nel Runts;
- dopo che il Runts sarà operativo tutti gli altri enti non profit, associazioni e fondazioni in possesso dei requisiti di legge, e che sceglieranno di farlo, potranno tranquillamente iscriversi ad esso.

Il Regolamento

Il D.M. 15 settembre 2020, nel definire le procedure di iscrizione degli Ets, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta e la conservazione del Runts, ha individuato i contenuti del regolamento che devono adottare gli enti religiosi civilmente riconosciuti per chiedere l'iscrizione del Ramo Ets nel Runts.

Alcuni elementi non presentano soverchie difficoltà o insidie quali, ad esempio, l'individuazione delle attività di interesse generale e delle attività diverse ad esse strumentali e secondarie che si intendono eventualmente esercitare, la disciplina del trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti, la disciplina dei poteri di rappresentanza e di gestione, con specifica indicazione delle eventuali limitazioni e dei relativi controlli interni, le regole di redazione del bilancio di esercizio, la disciplina della tenuta dei libri sociali obbligatori (quali sono, però, per un ente ecclesiastico? Ce ne sono oppure ce ne dovranno essere per iscriversi al Registro?).

Altri pongono questioni che vanno affrontate e risolte prima di decidersi al passo o alla trasmigrazione degli attuali Rami Onlus, quando esistenti, nel regime del Terzo settore. Queste le più rilevanti:

— *vietare la distribuzione di utili.* È, questo, un aspetto che non dovrebbe suscitare problematiche, considerato che la maggior parte delle opere apostoliche genera perdite e non utili. Non si può tuttavia escludere che alcune attività possano generare utili, se non nel presente, nell'evoluzione futura dell'opera. Quando ciò accade, o dovesse accadere, nelle realtà congregazionali questi utili vengono destinati a sostenere altre proprie attività, alleviandone le perdite. Siffatta «osmosi» non sarebbe possibile in favore di attività non gestite dal Ramo Ets;

— *prevedere la devoluzione dell'incremento patrimoniale.* L'incremento del patrimonio realizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel RuntS dovrà essere devoluto ad altri Ets e non potrà essere destinato all'ente ecclesiastico una volta che il suo Ramo Ets avesse perduto, per scelta o per sopravvenuta carenza dei requisiti, l'iscrizione al RuntS. Né l'ente ecclesiastico potrebbe indicare, al momento della costituzione del Ramo Ets o al momento della sua estinzione, l'ente del Terzo settore cui devolvere l'incremento patrimoniale. Nell'ipotesi che si contempla, dunque, beni temporali fino a quel momento appartenuti a persone giuridiche pubbliche della Chiesa perderebbero la loro natura di beni ecclesiastici.

— *tenere separate le scritture contabili.* La norma (art. 14, comma 2, lett. e) dispone la tenuta separata delle scritture contabili relative allo svolgimento delle attività Ets dalle scritture contabili relative ad ogni altra attività dell'ente ecclesiastico. Il che parrebbe implicare l'esistenza di un obbligo che finora non c'era, e che continuerebbe a non esservi fuori dell'area di applicabilità dell'art. 14, vale a dire di tenere le scritture contabili relative «ad ogni altra attività» non Ets, senza esclusione neppure delle attività di religione e di culto. E d'altronde una sua logica la disposizione l'avrebbe, nel caso di costituzione del Ramo Ets, vale a dire quella di consentire l'effettiva segregazione del patrimonio destinato nonché il controllo di questa effettività.

— *individuare il patrimonio destinato.* Questo patrimonio, di cui il Ramo Ets dev'essere dotato dall'ente ecclesiastico, è quello destinato allo svolgimento delle attività di interesse generale e delle attività diverse ma secondarie e a quelle strumentali (art. 6 Cts). Può essere individuato con un atto distinto, da allegare al regolamento. La configurazione del

patrimonio destinato può essere riguardata sotto i diversi profili della responsabilità patrimoniale, di quella contabile e di quella canonica.

Il patrimonio destinato

A) La responsabilità patrimoniale.

L'esigenza del patrimonio destinato non nasce, nell'intenzione del legislatore, dalla volontà di sottrarre alcuni beni alla garanzia dei creditori generali dell'ente ecclesiastico bensì da quella di dotare il Ramo Ets dei mezzi necessari allo svolgimento delle sue attività e di fissare i limiti della garanzia patrimoniale offerta ai creditori particolari del Ramo.

Il tema del patrimonio destinato si riallaccia pertanto in modo diretto a quello della responsabilità patrimoniale: l'art. 2740 cod. civ. costringe il debitore a rispondere dell'adempimento delle obbligazioni «con tutti i suoi beni presenti e futuri», salve le limitazioni della responsabilità ammesse nei casi stabiliti dalla legge. L'ente ecclesiastico risponde sempre con l'intero suo patrimonio, al contrario degli altri soggetti privati che, quando svolgono attività organizzate, di interesse generale o meno, ricorrono alla costituzione di enti che consentano la limitazione della responsabilità.

Proliferano ormai nel nostro ordinamento molteplici figure di patrimoni destinati ad uno scopo e separati dal patrimonio originario, rivolti alla soddisfazione dei più svariati interessi, da quelli familiari a quelli economici fino a quelli di pubblica utilità. Il legislatore non ha congegnato una disciplina unitaria dell'insolvenza dei patrimoni destinati, applicabile a tutte le fattispecie di separazione patrimoniale. Le modificazioni apportate al comma 3 dell'art. 4 Cts dal D.L. n. 77/2021, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 108 del 29 luglio 2021, chiariscono tuttavia la sostanza della destinazione nella fattispecie che qui interessa: per le obbligazioni contratte in relazione alle attività Ets «gli enti religiosi civilmente riconosciuti rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato». L'effettiva portata della disposizione va vista tuttavia anche nella prospettiva della responsabilità contabile.

B) La responsabilità contabile.

La stessa identificazione del patrimonio destinato, che col tempo può constare di beni e valori anche diversi da quelli inizialmente segregati, potendosi convertire con lo svolgimento dell'attività in altra cosa rispetto alla dotazione iniziale, non sempre è agevolissima se basata solo sul regime di contabilità separata. Nella prassi l'eventuale sottrazione dei beni alla garanzia dei creditori si verifica ponendo a confronto la contabilità separata con quella generale, per accertare che non vi sia stata traslazione elusiva dall'una all'altra, vale a dire che patrimonio dell'ente e patrimonio separato non si siano di fatto confusi in danno dei creditori. Confronto che per gli enti ecclesiastici sarebbe impossibile oppure li costringerebbe, per rispondere con efficacia ai controlli, a confezionare una contabilità

«formale» anche per le attività di religione e di culto, nonché per le attività diverse per lo svolgimento delle quali non sia stato costituito un patrimonio destinato. È quanto in effetti prevede, come prima detto, l'art. 14 D.M. 15 settembre 2020 nel disporre la tenuta separata delle scritture contabili relative allo svolgimento delle attività del Terzo settore dalle scritture contabili relative alle altre attività dell'ente ecclesiastico.

Il Cts non scioglie i nodi che già si intravedevano nella disciplina delle Onlus, vale a dire il dubbio che le indagini sulla contabilità separata ridondino in indagini sulla contabilità generale. Questi dubbi hanno fatto sì che pochi enti ecclesiastici, e in pochi casi, abbiano ritenuto opportuno utilizzare la possibilità di essere considerati Onlus limitatamente all'esercizio delle attività di utilità sociale, che pure da vent'anni è riconosciuta dall'art. 10, comma 9, D.Lgs. n. 460/1997.

Tutto ciò senza neppure considerare - alla luce dei prevalenti orientamenti sulla fallibilità degli enti ecclesiastici - come la riforma della legge fallimentare del 2006 abbia introdotto una «stretta» proprio sui patrimoni destinati, stabilendo sia che gli atti che incidono su di essi, costituiti ai sensi dell'art. 2447-bis cod. civ., sono revocabili quando pregiudicano il patrimonio della società (art. 67-bis, ovviamente se sussiste la «scientia decoctionis») sia che se risultano violate le regole di separazione fra uno o più patrimoni destinati e il patrimonio residuo il curatore può agire in responsabilità contro gli amministratori (art. 156, terzo comma, della legge fallimentare).

C) La responsabilità canonica

La necessità di non sottrarre ai controlli canonici la gestione del patrimonio destinato importa, anzitutto, la corretta individuazione dei poteri gestori anche nei confronti del sistema del Terzo settore. Il comma 2 dell'art. 14 del citato decreto stabilisce che il regolamento deve disciplinare, per lo svolgimento delle attività Ets, i poteri di rappresentanza e di gestione, con specifica indicazione delle eventuali limitazioni e dei relativi controlli interni, se previsti dall'ordinamento confessionale, in conformità alle risultanze del Registro delle persone giuridiche nel quale gli enti religiosi sono iscritti. Deve inoltre prevedere espressamente le condizioni di validità o di efficacia degli atti giuridici prescritte dai relativi ordinamenti confessionali, ove tali condizioni abbiano rilevanza ai sensi di legge. Il successivo comma 3 dispone che dalla domanda di iscrizione nel Runtts devono altresì risultare le generalità delle persone fisiche titolari del potere di rappresentanza e di gestione per lo svolgimento delle attività Ets, l'indicazione del potere conferito e delle eventuali limitazioni, nonché la data di nomina. Nei confronti del Runtts, quindi, non valgono i poteri di rappresentanza, e le eventuali limitazioni, risultanti dal Registro delle persone giuridiche tenuto dalla Prefettura, sicché occorre prestare attenzione a rendere compatibile quanto risultante dal Runtts e quanto risultante da questo Registro, anche per non correre il rischio di rendere inopponibili ai terzi eventuali limitazioni ai poteri rappresentativi.

Nel dotare il *Ramo Ets* del patrimonio destinato occorrerà, poi, conseguire le prescritte licenze canoniche, tenendo presente che l'autorizzazione della Santa Sede non è necessaria soltanto nelle alienazioni ma, a prescindere dal valore degli stessi o dalla loro natura, ogni qual volta un qualsiasi negozio giuridico intacchi il patrimonio dell'ente peggiorandone la condizione (can. 1295). Resta comunque che, come prima esposto, nella devoluzione a terzi degli eventuali incrementi patrimoniali i beni perderebbero inevitabilmente la loro natura di beni ecclesiastici, dal momento che la devoluzione stessa resterebbe per legge sottratta ai controlli canonici.

La separazione patrimoniale

La stessa normativa del Terzo settore pone in rilievo l'opportunità, come visto, che alle attività di utilità sociale gli enti religiosi destinino una parte del proprio patrimonio, senza coinvolgerlo per intero col rischio di compromettere, in caso di insostenibilità di queste attività, tutte le altre, comprese quelle di religione e di culto. Il che costituisce soltanto la lettura, nello specifico, di un orientamento generale che pervade l'ordinamento del Terzo settore: separare il patrimonio destinato al perseguimento senza scopo di lucro delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dalle associazioni, dalle fondazioni, dagli altri enti di carattere privato, dalle imprese non profit da quello delle persone che si spendono nelle attività di questi enti salvaguardando la spontaneità e l'autonomia delle loro iniziative espressioni «di partecipazione, solidarietà e pluralismo» (art. 2, comma 1, Cts) e che fanno del Terzo settore, secondo una ricorrente definizione, un sistema sociale ed economico che si affianca al Primo settore (gli enti pubblici) e al Secondo settore (il mercato) nel concorrere al benessere comune.

Ma il Cts non dissipa per gli enti religiosi i dubbi che già ingenerava la disciplina delle Onlus, vale a dire:

- il dubbio che la separazione patrimoniale non impedisca ai creditori di soddisfarsi anche sul patrimonio complessivo dell'ente, specie in caso di procedura concorsuale;
- il dubbio che le indagini sulla contabilità separata finiscano per dilagare, sotto la pressione dei creditori, in indagini sulla contabilità generale;
- il dubbio che la costituzione dei patrimoni separati impedisca il trasferimento delle risorse generate dalle attività del Terzo settore alle altre attività dell'ente ecclesiastico bisognevoli di fondi, quali le opere missionarie, le opere di beneficenza, in genere le opere di carità, le case in cui sono incardinati i religiosi anziani.

Al di fuori del sistema del Terzo settore gli istituti religiosi possono tuttavia perseguire altre vie per segregare il patrimonio destinato a sostenere un'opera e proteggere al contempo i residui beni patrimoniali: il riconoscimento agli effetti civili delle case religiose o delle parti dell'Istituto che gestiscono di fatto le singole opere apostoliche o gruppi di esse oppure la promozione della costituzione di Ets collegati all'ente ecclesiastico.

L'art. 7 L. n. 222/1985 consente il riconoscimento agli effetti civili di:

- case religiose degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica che hanno la sede principale in Italia;
- case religiose delle province italiane di istituti di vita consacrata e di società di vita apostolica;
- case generalizie;
- case di procura.

Il diritto canonico prevede che

- le case religiose hanno il diritto di esercitare le opere proprie dell'Istituto (can. 611);
- per destinare una casa religiosa ad opere differenti da quelle per cui fu costituita occorre il consenso del Vescovo diocesano (can. 612);
- le case religiose hanno titolo a possedere, tanto che in caso di soppressione per i loro beni deve provvedere il diritto proprio dell'Istituto (can. 616).

La promozione di Ets collegati presenta alcuni evidenti vantaggi:

- limitare la responsabilità patrimoniale nella gestione di determinate opere;
- distinguere il patrimonio da conservare da quello da investire in determinate opere di pietà, di apostolato o di carità;
- adottare la veste giuridica più consona alla gestione delle specifiche attività;
- coinvolgere i laici nelle responsabilità gestorie.

Questi vantaggi coesistono con altrettante necessità:

- rendere di rilevanza civilistica i poteri che il diritto canonico attribuisce ai superiori;
- non perdere il patrimonio dell'ente collegato in caso di scioglimento dell'Ets;
- mantenere la fedeltà al carisma dell'istituto;
- evitare che i religiosi agiscano «*in nome proprio per conto altrui*», finendo cioè per adottare formalmente decisioni prese sostanzialmente dai laici coinvolti nell'ente in posizioni apicali, assumendosi così la responsabilità di atti della cui portata non sono a volte neppure del tutto consapevoli.

Gli Ets collegati

È soprattutto nel coinvolgimento dei laici che può rivelarsi una soluzione accettabile, quella della promozione di Ets collegati.

Di fronte alla contrazione del personale religioso di cui poter disporre per la gestione delle opere, le alternative sono sostanzialmente due: o si riduce il numero delle opere al numero di quelle che il personale religioso è in grado di gestire direttamente oppure si coinvolgono i laici nella gestione.

Coinvolgimento che può avvenire sia in posizioni di fatto dirigenziali, dunque con ruoli apicali nell'organigramma dell'istituto, sia in posizioni amministrative in enti collegati. In

entrambe le ipotesi sarebbe opportuno dare applicazione al principio «cuius commoda, eius et incommoda»: chi trae i vantaggi ne deve sopportare i pesi. Un dirigente se sbaglia è chiamato a risarcire l'ente e può anche perdere il posto di lavoro in qualsiasi momento quando venisse meno il rapporto fiduciario con il datore di lavoro; non così un dipendente, pur se chiamato a svolgere funzioni direttive. Un amministratore se sbaglia si espone all'azione di responsabilità dei soci e dei creditori sociali (art. 2394 cod. civ.) e può anche essere revocato dalla carica; non così un collaboratore, un consulente, un lavoratore subordinato.

Oggi i dipendenti o i collaboratori che assumono di fatto le decisioni non sono inquadrabili come dirigenti e non possono essere di certo nominati amministratori di questi enti. Non assumono, quindi, pressoché alcuna responsabilità, perché la assume il religioso che appone la firma in calce agli atti predisposti dal dipendente in posizione apicale o dal collaboratore amministratore di fatto.

La costituzione di un Ets collegato consente di attribuire ai laici chiamati a gestirlo la responsabilità derivante dall'esercizio dei poteri gestori, assicurando nel contempo all'ente ecclesiastico il controllo sul retto esercizio di questi poteri.

Due tipi di Ets appaiono i più adatti a rispondere alle esigenze ora segnalate: le Fondazioni Ets e le Imprese sociali («IS»), che non sono propriamente Ets ma che sono ricomprese dal legislatore nel Terzo settore.

Le Fondazioni Ets

Le associazioni e le fondazioni Ets possono, in deroga alle vigenti disposizioni (D.p.r. n. 361/2000), acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel Runt. Non c'è più bisogno di affrontare il procedimento di riconoscimento presso la Prefettura o la Regione. Il riconoscimento si ottiene automaticamente con il solo intervento del notaio nell'atto costitutivo e l'iscrizione nel Runt effettuata dallo stesso notaio. Si considera patrimonio minimo per il conseguimento della personalità giuridica una somma liquida e disponibile non inferiore a 15.000 euro per le associazioni e a 30.000 euro per le fondazioni.

Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, in un'associazione Ets, riconosciuta o non riconosciuta, l'ammissione di un nuovo associato è fatta con deliberazione dell'organo di amministrazione su domanda dell'interessato («carattere aperto» dell'associazione). Queste disposizioni si applicano anche alle fondazioni Ets il cui statuto preveda la costituzione di un organo assembleare o di indirizzo, comunque denominato, in quanto compatibili e sempreché non derogate dallo stesso statuto. Nel caso del fondatore unico, pertanto, è escluso in radice il «carattere aperto» e si concretizza la forma civile che più imita i rapporti tra istituto di vita consacrata e casa religiosa propri del diritto canonico, stante il potere dell'ente unico fondatore di nominare e revocare gli amministratori della fondazione. I controlli e i poteri previsti dal codice civile sono esercitati sulle fondazioni Ets dall'Ufficio del Runt.

L'opzione per la Fondazione Ets con fondatore unico riposa sulla garanzia che questo modello contempera tre esigenze:

1) assicura all'ente ecclesiastico la permanenza del vincolo fiduciario tra i superiori religiosi e gli amministratori della fondazione, magari laici in grado di apportare con assunzione di responsabilità un livello di qualificazione professionale di cui sia privo il personale religioso disponibile;

2) assicura la limitazione della responsabilità patrimoniale nella gestione dell'opera apostolica alle risorse individuate dall'istituto religioso all'atto della costituzione del patrimonio fondazionale, senza che vi resti coinvolto l'intero patrimonio ecclesiastico;

3) assicura il mantenimento nel tempo della destinazione delle risorse economiche investite alla finalità perseguita, vale a dire la durevolezza dell'opera, senza che la volontà degli amministratori possa immutare lo scopo fondazionale.

Affidata la legale rappresentanza della Fondazione Ets ai laici, nulla vieta che nel consiglio di amministrazione siedano anche religiosi: i componenti non professionali acquisirebbero col tempo nozioni da quelli professionali e questi ultimi assimilerebbero direttamente dai componenti religiosi i beni ideali portati dal carisma del fondatore. L'ente fondatore sarebbe così impegnato a somministrare costantemente alla fondazione Ets dosi del sistema di valori carismatici che lo ispirano, garantendo la permanenza di un'identità «sociale» rispondente alle aspirazioni fondamentali dell'ente ecclesiastico, «socializzando», cioè, non soltanto una parte del patrimonio economico dell'ente fondatore ma pure di quello ideale costituito dai valori cristiani, che sono anche storici, culturali e sociali.

Resta aperto il tema della «fondazione di partecipazione», di cui il codice del Terzo settore non tratta, ma che non dovrebbe suscitare perplessità circa la riconducibilità alle fondazioni Ets, trattandosi di una figura di elaborazione dottrinarie ampiamente praticata e della cui meritevolezza, ai sensi dell'art. 1322 cod. civ., non può dubitarsi.

Le Imprese sociali

La riforma del Terzo settore, intesa in senso lato, consente ai soggetti che intendono svolgere attività di interesse generale, di svolgerle anche con modalità lucrative, a condizione del «non distribution constraint»; nel rispetto, cioè, del divieto di distribuzione in qualsiasi forma degli utili conseguiti. Sono enti da preferire, quindi, se si gestiscono attività economicamente rilevanti e che presentano una dose di rischio d'impresa più elevata rispetto alle attività da affidare alle fondazioni.

Le IS sono gli unici enti non profit sottratti alla disciplina del Terzo settore. Sono disciplinate dal D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 112, in base al quale possono acquisire la qualifica di «impresa sociale» tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme societarie di capitali, che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori,

degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività. Queste si considerano svolte in via principale se i relativi ricavi siano superiori al 70% dei ricavi complessivi; la IS può così svolgere anche attività diverse da quelle di interesse generale, purché i relativi ricavi siano contenuti entro la soglia del 30% di quelli complessivi.

Con l'impresa sociale si istituisce la «società non profit», recuperando all'ordinamento la nozione del lucro in senso soggettivo: secondo l'art. 3 D.Lgs. n. 112/2017 la IS deve destinare eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio, mentre è vietata la distribuzione, anche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominati, a fondatori, soci o associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali.

Le cooperative sociali ed i loro consorzi acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Il loro ambito di attività viene così ampliato dalla modifica che il D.Lgs. n. 112/2017 ha apportato all'art. 1 L. n. 381/1991: gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, inclusi interventi e servizi sociali ed interventi e prestazioni sanitarie; educazione, istruzione e formazione professionale; attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa; servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro; svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La IS non costituisce un particolare tipo giuridico, bensì una qualifica normativa che tutti i tipi di enti, inclusi quelli societari e le stesse fondazioni, possono acquisire se presentano i requisiti suindicati; l'unica preclusione rimane per le società unipersonali. Alle IS la legge riconosce un regime ispirato alla detassazione degli utili, anche con riferimento agli utili e avanzi di gestione derivanti dallo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali, oltre a misure di sostegno degli investimenti: le persone fisiche hanno la possibilità di portare in detrazione dall'Irpef un importo pari al 30% della somma investita nel capitale sociale di una o più IS; i soggetti passivi Ires possono dedurre dalla base imponibile un importo pari al 30% della somma investita nel capitale sociale di una IS costituita in forma cooperativa oppure societaria.

L'opzione per la Società IS presenta essenzialmente i seguenti vantaggi:

1) assicura all'ente ecclesiastico, qualora la sua partecipazione al capitale sociale sia tale da garantire il controllo della volontà assembleare, la permanenza del vincolo fiduciario tra i superiori religiosi e gli amministratori della società, siano essi religiosi o laici;

2) assicura la limitazione della responsabilità patrimoniale al capitale sociale, che può anche essere minimo;

3) assicura la presenza nel mercato in regime concorrenziale con gli imprenditori che non fruiscono del regime di detassazione degli utili, ovviamente nel caso in cui l'attività consenta il conseguimento di utili; e in misura non trascurabile.

I controlli canonici

Non si pone il problema dei controlli canonici nell'ipotesi in cui la separazione patrimoniale consegua all'istituzione di un Ramo Ets o al riconoscimento agli effetti civili di case religiose o comunque di parti di un Istituto.

Vi è chi ha avvertito il rischio che, nel promuovere invece la costituzione di un ente di diritto civile, l'ente ecclesiastico finisca per sottrarre dei beni ecclesiastici ai controlli canonici.

Intanto, se non altro per definire «quantitativamente» la questione, vi è da considerare: 1) che la dotazione di un Ets può richiedere anche una somma minima (per le fondazioni bastano 30.000 euro, ma per le società sono sufficienti pochi euro); 2) che la licenza canonica, come s'è visto, va richiesta per qualunque negozio che possa peggiorare la condizione patrimoniale dell'ente (can. 1295).

Nel merito, basterà considerare che gli enti pubblici della Chiesa si conformano al diritto canonico e si assoggettano ai controlli ed ai vincoli che esso impone, soprattutto con riferimento alle licenze per le alienazioni, in tutti gli Stati del mondo, sussumano o no questi nel loro diritto positivo le norme del diritto canonico. E tutto ciò non pone particolari problemi.

Parrebbe dunque sufficiente ribadire un'ovvietà: quando beni ecclesiastici sono posseduti e utilizzati in base alle norme del diritto civile, non per questo gli atti che ne dispongono possono sottrarsi alle norme dettate in merito dal diritto canonico. Senza bisogno, in mancanza della licenza canonica, di invocare il rifiuto del notaio a stipulare. Come dire che i controlli canonici sarebbero più efficaci se effettuati da un notaio che dalla preposta autorità canonica: l'efficacia dei controlli canonici non può essere affidata alla loro rilevanza nell'ordinamento civile, presunta più forte della vigilanza canonica, che è lo strumento di presidio dell'attuazione delle finalità per le quali la Chiesa possiede i beni temporali, ragion per cui il Romano Pontefice è il supremo amministratore ed economo di tutti i beni ecclesiastici (can. 1273).

La tutela della persona nelle opere della Chiesa nell'ambito del Terzo Settore

Il ruolo dell'Ufficio Nazionale della Pastorale della Salute della CEI è cambiato molto in questi anni: per conoscerlo e capirlo meglio bisogna rendersi conto che siamo partiti dal coordinamento dei cappellani negli ospedali, la dimensione della pastorale sanitaria, e siamo arrivati alla pastorale della salute, soprattutto dovuta all'evento pandemico che ha modificato strutturalmente il suo assetto.

Credo che la pandemia abbia stravolto la vita di tutti, in ogni ambito, sicuramente in quello della scuola ma ancora di più della salute. In Italia ci sono state oltre 100.000 vittime solo per la pandemia. Di fatto, però, ha cambiato la vita di 60 milioni di persone e nessuno di noi è rimasto fuori da questo cambiamento.

La Pastorale della Salute festeggia trent'anni dallo Statuto, definito da Giovanni Paolo II con la creazione della Giornata Mondiale del malato. La Pandemia ci ha imposto di ricominciare tutto da capo: idealmente possiamo dire che la nuova Pastorale della Salute ha dovuto azzerarsi e ripensarsi nuovamente, a trent'anni della sua vita. Azzerare tutto: i paradigmi, i percorsi formativi, gli scenari, perché di fatto quello che avevamo fatto fino a due anni fa non era più possibile. Abbiamo sempre detto che la cosa più importante per la Pastorale della salute era la *prossimità al malato*; ne siamo stati allontanati; tanti cappellani sono stati messi fuori dagli ospedali; è cambiato completamente lo scenario. Grazie quindi per questa possibilità di confronto e anche di incontro.

Il tema che Padre Franco mi ha chiesto di trattare nello schema di lavoro è: “**la tutela della persona nelle opere della Chiesa, nell'ambito del terzo settore**”. Questa proposta l'ho articolata in tre ambiti: a) la tutela della persona, b) le opere della chiesa, c) il terzo settore. Cercherò brevemente di tratteggiare questi tre ambiti. Mi sta molto a cuore e spero che dopo queste mie parole introduttive si possa scambiare qualche idea, qualche confronto. Ho bisogno di sapere che cosa pensate, ne ho veramente bisogno perché siamo in una fase di cambiamento

molto impegnativa e abbiamo bisogno di capire che cosa ci si aspetta da noi, dall'ufficio della CEI. Per capire di che cosa si sta parlando dobbiamo tratteggiare che cosa si sta immaginando, quel che si pensa possa accadere.

Il sistema in cui operiamo, il sistema salute è strutturato fondamentalmente in tre componenti: tutto ciò che riguarda l'impianto strutturale: gli immobili, le imprese, le aziende, nel nostro caso sono le Congregazioni. Il secondo componente sono i mezzi economici, finanziari, le conoscenze, il know-how, la storia, tutto quello che abbiamo ereditato. I religiosi hanno una dimensione molto particolare nell'ambito della propria "*Mission*" perché difficilmente costruiscono qualcosa; nella maggior parte dei casi ereditano strutture estremamente importanti da chi li ha preceduti. Quindi, ci vuole anche un grande rispetto per la storia, uno sguardo verso chi ha costruito prima di noi.

Noi ereditiamo tanto ma dobbiamo adattare tutto agli scenari attuali, mantenere tutto possibilmente potenziale, quindi strutture e mezzi.

Il terzo componente essenziale sono le persone. Le persone sono una dimensione assolutamente importante. Per persone intendo sicuramente gli operatori, coloro che gestiscono le strutture, i dirigenti. Coloro che insieme a noi fanno funzionare le strutture; penso per esempio ai collaboratori, penso anche alle Aziende che lavorano con noi, ai referenti ecclesiali e politici, alla rete di relazioni.

Queste sono le tre macro componenti del sistema: strutture, mezzi e persone.

Prima osservazione, sento parlare molto dei primi due e molto poco del terzo elemento; sento continuamente parlare molto di strutture, sento molto parlare di mezzi, così come le ho declinate, ma molto meno di persone. Questo è un grande errore perché la persona è realmente il centro focale del sistema, in tutte le sue componenti. Se pensiamo di aggiustare strutture e mezzi senza prendere in considerazione il ruolo determinante delle persone, andiamo fuori strada. Ogni volta che pensate a un sistema di cura, ogni volta che pensate a una rete, a una qualsiasi forma il primo *step* non può essere né la struttura, né i mezzi, ma riguarda le persone.

Questo è estremamente importante perché nella concezione del sistema salute sono semplicemente le persone che si prendono cura di altre persone; tutto il resto è estremamente accessorio. È accessorio l'immobile, nonostante sia un elemento importante. Sono accessori i mezzi economici, finanziari; tante volte sento dire che c'è bisogno di sistemare e restaurare gli immobili, di investire e ripianare e che non ci sono i soldi.

Questa è la parte facile, questa si può risolvere, non è difficile. Il problema è costituito dalle persone. Il fuoco centrale, il punto nodale di ogni sistema di cura non può che essere "*la persona*".

La persona declinata in tre soggetti fondamentali che appartengono al processo di cura. Il primo di questo sistema di cura sicuramente è la persona assistita, il malato, quello che ha bisogno di attenzioni, di essere curato, ma è soltanto uno dei tre, non l'unico né il principale, né tantomeno il leader. Fissate questa idea: *persone che si prendono cura di persone*. L'assistito è sicuramente il protagonista, è quello che ha bisogno più urgente in ordine di tempo.

Il secondo soggetto fondamentale del sistema di cura è rappresentato dalla *rete parentale*, dalla rete amicale, dalle persone di riferimento di questo soggetto-paziente. Questa è una dimensione estremamente importante: che il sistema debba curare soprattutto la dimensione sanitaria forse un po' meno quello sociosanitario. Purtroppo quello sanitario si tende ad accantonarlo e anche a dimenticarlo.

Il terzo elemento fondamentale del sistema di persone sono *i curanti*. Questo è un punto nodale in questo momento perché abbiamo dimenticato di prenderci cura dei curanti. In tanti sistemi, in tante situazioni, in tante strutture il personale è sottoposto a livelli di stress enorme e non ci ricordiamo che sono le prime persone di cui dobbiamo prenderci cura.

In questo sistema composto da strutture, mezzi e persone conosciamo tre soggetti diversi, che parimenti sullo stesso piano devono essere considerate persone destinatarie di cure, in tre modi diversi, in tre scenari diversi, per tre ragioni diverse; tutti e tre destinatari di cura e di attenzione; tre categorie diverse per una uguale dignità di cura.

Qual è la dignità di cura di questi tre soggetti? Anzitutto la dignità di cura dell'assistito: essere curati con dignità, avere dignità, mantenere la dignità durante il processo di cura è estremamente difficile. La relazione tra curante e curato è totalmente asimmetrica. Noi siamo vestiti, in piedi, di fianco al letto e la sera andiamo a casa. Il paziente è normalmente nudo e disteso a letto, è inchiodato lì perché ha bisogno della nostra attenzione. Non dobbiamo mai dimenticare che è una relazione totalmente asimmetrica perché altrimenti mettiamo in difficoltà l'altro. Non ci rendiamo conto ma il nostro stesso essere lì, in un certo modo, può creare difficoltà all'altra persona.

E' vero che è il destinatario di cura, è vero che è l'oggetto della nostra attività ma è anche vero che il paziente non è certo colpevole della sua situazione. Bisogna stare molto attenti a non accentuare questo divario, questa asimmetria perché altrimenti si rischia di fare del male alla persona. Occorre sempre ricordare che mai si perde l'identità, la dignità di persona fino al momento della morte; dobbiamo sempre ricordare che non abbiamo nessun diritto su quella persona, non abbiamo nessuna opzione nei suoi confronti fino a quando siamo a servizio di quella persona.

E' molto difficile parlare di dignità della persona quando si sta morendo perché la morte non è bella e toglie la dignità. Dobbiamo fare tutto il possibile perché questa persona muoia bene, sia curata bene, passi una vecchiaia dignitosa, senza nessuna forma di paternalismo o compiacimento ma mantenendo pienamente il diritto di questa persona a vivere una vita piena e nel più possibile in autonomia.

La questione dell'autonomia è estremamente complessa. Ho dovuto fronteggiare l'idea per la quale le strutture sanitarie, soprattutto di riabilitazione, siano strutture segreganti. Si tratta di una valutazione profondamente ingiusta oltre che falsa storicamente e concretamente. Le nostre strutture non sono segreganti, le nostre strutture sono accoglienti. Tanto che abbiamo risposto tre anni fa con un Progetto che si chiamava "**Accolti**". C'è ancora il sito www.accolti.it. Fu un grande *open day* di oltre 180 strutture sanitarie che quel giorno dissero: "**venite a vedere**

come teniamo i nostri ospiti”. Non segregati, ma ospiti delle nostre strutture. Non sappiamo quanti possano sfidare la società e dire “venite a vedere le nostre strutture”. Altri tengono ben chiuse le porte e se metti gli occhi lì dentro non sai quello che trovi. I nostri ospiti, le persone assistite, i nostri malati sono veramente quella carne sofferente che noi accogliamo e curiamo senza mai nessun accenno che sottolinei questo squilibrio relazionale.

Un altro soggetto che ho indicato in queste tre categorie di persone che curano persone sono i parenti, la rete parentale, la rete amicale. E’ stata molto sottovalutata nella dinamica relazionale di cura, anzi a volte i parenti sono stati visti come ostacolo, come problematici oppure come quelli che scaricano gli anziani. Noi dobbiamo fare in maniera tale che non solo la rete parentale sia un elemento di cura, un elemento della rete di cura, ma non dobbiamo nemmeno deresponsabilizzarli. Nel momento in cui prendiamo in carico la persona loro non hanno risolto qualcosa; fanno parte del sistema di cure ed è nostro compito tenerli dentro il sistema di cura. Questo affinché la persona non debba minimamente percepire una condizione di abbandono, di allontanamento, e non deve percepire che noi siamo la sua nuova famiglia.

Questo sarebbe sbagliato: noi siamo un servizio aggiuntivo a sostegno di un sistema. La famiglia, la rete di nascita, la rete parentale, la rete all’interno della quale la persona è nata e vissuta è sua. Noi siamo un supporto, un servizio. Quando le persone sono sole, quando le persone vengono ampiamente scaricate, noi dobbiamo fare il possibile per mantenere, ricreare un sistema di rete amicale e parentale, dobbiamo fare in maniera tale da tenerli dentro il sistema, altrimenti confermiamo l'impressione anche involontaria che queste persone siano escluse o delegittimate o ancor peggio deresponsabilizzate.

L'altra delle tre categorie che ho elencato sono i curanti e qui siamo al punto più basso dell'attenzione, il punto più distante dai bisogni e della realtà. Operatori, medici, infermieri, operatori sanitari e socio assistenziali, una volta fatto quello che dovevano o potevano fare come nostri dipendenti, sono considerati un po’ fastidiosi o problematici. I curanti in tutte le loro categorie sono delle persone che hanno bisogno di cure a loro volta.

Se non partiamo da loro, il loro servizio ai malati non sarà soddisfacente. Parlare di cura ai curanti è una cosa difficilissima perché nel sistema sanitario pubblico nessuno si interessa di queste persone. Una ricerca fatta dall'Anaa, il sindacato dei medici Assomed ha certificato che negli ultimi 12 mesi sono stati erogati 10 milioni di ore di *prestazioni straordinarie non pagate*, 12 mesi in Italia, 10 milioni di ore di lavoro di straordinari non pagati. Significa spremere queste persone fino all'inverosimile.

Oltre ad essere profondamente ingiusto dal punto di vista sociale, ciò crea un danno enorme al sistema perché la persona stanca produrrà necessariamente un rischio di errore maggiore della persona che lavora in condizioni di vita migliori. La persona che si sente provata

dalla storia, dalla vita, reagirà male a determinate sollecitazioni, anche nei confronti dei malati e questo porterà un danno al malato e alla struttura.

Tutte le aziende, in particolare quelle a fine di lucro, la prima cosa che cercano è far star bene i dipendenti. Questa sensibilità spesso noi ancora non l'abbiamo completamente capita, salvo tutte le eccezioni. Non l'abbiamo del tutto capita ma la soffriamo, la patiamo un poco. Occorrerà forse modificare o integrare il contratto di lavoro.

Quando una struttura di bilancio è in perfetto equilibrio e arriva il rinnovo del contratto il problema è come fare a trovare le risorse necessarie. Un anno e mezzo fa le grandi Associazioni datoriali cattoliche non riuscivano a rinnovare il contratto. Il contratto del comparto Aris da 12 anni non veniva rinnovato. E' una questione di giustizia sociale; nell'anno della pandemia era impensabile dire a queste persone, dopo 12 anni che aspettavano, non abbiamo le condizioni per rinnovarvi il contratto! Sarebbe stato veramente una umiliazione per loro e soprattutto per noi. Faticosamente quindi ci si è messi a lavorare per cercare di trovare la quadra sul rinnovo contrattuale e, faticosamente, tante strutture hanno dovuto prendere atto che, pur mancando le risorse necessarie, il rinnovo del contratto collettivo era giusto oltre che necessario e doveroso.

Se non si parte dalle persone che sono i nostri più stretti collaboratori come si può dire agli altri "vi curiamo"? Come potevamo dire a quell'operatore stanco, arrabbiato per i suoi problemi, per le sue fatiche, al quale veniva già chiesto tanto: ti diamo quello che ti possiamo dare perché per le strutture datoriali il rinnovo del contratto è oneroso anche se non impossibile?

Queste sono le tre macro categorie di persone che ci troviamo a tutelare. La dignità di queste tre macro categorie di persone va salvata in ogni caso e in ogni modo; tutte e tre queste categorie negli ultimi 18 mesi sono state umiliate in ogni modo possibile. Tutte e tre queste categorie hanno perso dignità negli ultimi 18 mesi a causa di questo evento Pandemico, che si sta trascinando e che, purtroppo, abbiamo preso coscienza è tutt'altro che concluso. Oggi cominciamo a dichiarare ufficialmente la quarta ondata. I dati di ieri e oggi ci legittimano in qualche modo a parlare di quarta ondata.

Queste tre categorie vivono tre crisi diverse: tre crisi che in qualche modo avevamo già visto in un tempo pre-covid. Non è una novità; non possiamo dire che il Covid ha creato nuovi problemi. Il Covid ha fatto esplodere quello che già sapevamo esistere ma che per tutta una serie di ragioni avevamo deciso di sottovalutare.

Le crisi dell'assistito: siamo tornati indietro nei processi di cura, nei modelli di cura. Siamo tornati a un paternalismo medico pesante nel quale l'assistito è stato estromesso dal suo ambiente, chiuso in una struttura, messo in batteria per essere curato. Così si faceva 50/60 anni fa. Quando il sistema sanitario è stato stressato dalla pandemia ha risposto nel modo più vecchio possibile. Quello che, in qualche modo, nella mente del sistema era considerato il più sicuro, cioè l'isolamento: ti prendo, ti curo, decido dove devi andare, decido anche la struttura

dove essere ricoverato; ti isolo per il contenimento biologico e non ti spiego troppo quello che ti sta accadendo. Dal punto di vista relazionale, della qualità della cura siamo tornati indietro di cinquant'anni fa.

Si poteva fare diversamente? Francamente non lo so! Ho smesso di dormire a fine gennaio del 2020 e ho ricominciato verso marzo. Durante il momento di massimo stress dell'evento pandemico potevamo solo dire che non abbiamo capito niente, per otto settimane non abbiamo capito niente. Possiamo analizzare quello che è successo per evitare che accada di nuovo; questo possiamo farlo.

Quello che è accaduto è un passo indietro nella logica della relazione di cura: al malato isolato anche nel domicilio è stato impedito di comunicare, solo ordinato che cosa doveva fare. Questo ha moltiplicato lo stato di sofferenza della persona malata perché non capendo che cosa gli stava accadendo non aveva punti di riferimento. Chi ce l'ha fatta, l'ha fatta con fatica; chi non ce l'ha fatta è morto senza capire niente; e sono realmente molti.

La crisi di identità e di dignità è anche della rete parentale che è stata completamente estromessa, allontanata. Alcune persone hanno ricevuto più o meno una telefonata al giorno da un reparto caotico nel quale si domandava: Sì, è vivo? sta migliorando, sta peggiorando? I parenti erano appesi al telefono per 24 ore al giorno aspettando che qualcuno dicesse loro qualcosa.

Il culmine è stato l'arrivo dell'urna cineraria a casa. Ci sono state nel frattempo 10 telefonate e l'arrivo dell'urna: completamente disumano, non abbiamo potuto salutare le nostre persone, non abbiamo compiuto i riti premorte di commiato, espresso parole di conforto che ovviamente servono più ai vivi che al moribondo. Non abbiamo compiuto i riti di sepoltura che, anche dal punto di vista religioso, concludono l'evento terreno della persona: i saluti e la memoria sono riti comunitari perché è necessario il conforto della rete parentale.

Abbiamo estromesso tutto questo, lo abbiamo cancellato perché non era possibile realizzarlo. Con quale risultato? Sono circa 70/80 mila le famiglie in Italia che avranno un lutto aperto, impossibile da concludere, perché sono mancati i passaggi. Dovranno quindi elaborare il lutto in modo completamente diverso rispetto all'ordinario, sperando che qualcuno li aiuti a capire che cosa è successo. E' successo anche che i carabinieri arrivassero a casa di una famiglia portando le ceneri della persona morta e che il congiunto dicesse ai carabinieri *“grazie ma mi avete portato l'urna anche ieri?”*! E' devastante: dove è la persona che amavo?

Il terzo elemento di crisi, ovvero i curanti: hanno dato tutto quello che potevano nella prima ondata, ma hanno subito una ferita difficile da curare perché hanno visto il fallimento della propria professione. Hanno studiato, lavorato, si sono preparati per guarire le persone o per curarle nel miglior modo possibile fino alla morte. A un certo punto si sono trovati disarmati: tutto quello che conoscevano non funzionava più. Una frustrazione enorme perché per giorni e giorni davano medicine che fino a due mesi prima sanavano e le persone morivano lo stesso. Un fallimento personale, professionale. Sì, ma era la pandemia!

Ma l'anestesista era una persona! Non esistono medici, non esistono anestesisti che nel reparto, invece di 8 pazienti, non ne avessero 36 e si continuava a fare le cose note come giuste e le persone morivano lo stesso. Quei medici ad oggi, a 12/15 mesi di distanza, non si danno ancora una ragione. Portano un carico di stress e lavoro correlato, che va curato perché sono feriti, profondamente ferite dalla storia.

Qualche mese fa ho incontrato alcune caposala di ospedale, di quelle che fanno funzionare ottimamente i reparti, che non si fermano mai davanti a niente, quelle alle quali i Primari chiedono il permesso di poter fare qualcosa. Una di loro, sulla cinquantina d'anni, con famiglia e tre figli, dopo tre minuti era in lacrime. Mi ha detto: *“ho chiesto l'aspettativa, se non me la danno mi licenzio!”* Non hanno più energie, motivazioni, sono state sfiancate, ferite, piagate da questa storia. Noi abbiamo continuato a chiedere i turni, doppi turni, di aspettare le ferie, di rimandarle perché non avevamo il personale e c'era bisogno di coprire tutto.

Chi ha stabilito il fabbisogno del personale? Non certo la caposala, non il medico, non il direttore generale, ma neanche il proprietario dell'ospedale. Chi ha stabilito di quanti medici abbiamo bisogno in Italia, chi ha stabilito di quanti infermieri abbiamo bisogno in Italia? Un sistema ha sbagliato i conti, il decisore politico ha indubbiamente sbagliato i conti negli ultimi 20 anni. Un calcolo completamente sbagliato negli investimenti, nei tagli lineari che abbiamo subito negli ultimi 20 anni, nelle risorse, nella formula sanitaria, nel calcolo delle risorse.

L'accentramento in pochi ospedali per acuti e la chiusura di decine di presidi territoriali. Il decisore politico è colui che stabilisce quanti medici dobbiamo avere, quanti infermieri e ha sbagliato il calcolo degli anestesisti necessari. Adesso ci mancano medici e infermieri, non sappiamo dove prenderli. Quelli che abbiamo li siamo *“strizzando a morire”* e quindi non sappiamo più dove attingere le risorse umane.

Un ulteriore problema per le strutture private cattoliche: lo Stato che continua a fare i concorsi. Noi vediamo migrare le nostre professionalità: quelli che abbiamo formato, cresciuto, qualificato, forse giustamente vedono il posto pubblico come qualcosa di più solido rispetto al nostro; se ne vanno lasciandoci in difficoltà. Padre Franco è al corrente di un progetto che il mio ufficio ha messo in piedi, da un anno circa, per accogliere infermieri da tutti i paesi del mondo. Probabilmente entro la fine dell'anno riusciremo a creare la prima edizione di questo progetto: arriveranno 300 infermieri dalle scuole cattoliche di infermieristica delle diverse nazioni. Verranno a dare una mano e faremo loro un contratto per tre anni per potenziare le loro competenze, anche perché abbiamo bisogno di aiuto. Ci sono strutture cattoliche che sono in difficoltà di personale da dover chiudere alcuni reparti; non hanno il personale per tenerli aperti.

Questa è la situazione delle tre macro categorie. Ci sono le persone in tutte e tre le categorie in sofferenza, in crisi post pandemica, che hanno bisogno di essere curate.

Il significato di una struttura sanitaria cattolica.

Abbiamo provato a definirlo l'11 giugno del 2019 quando a Roma, in Laterano -forse era presente qualcuno di voi in sala- abbiamo passato la giornata a studiare il tema ***“Identità e ruolo della struttura sanitaria cattolica in Italia”***.

L'identità da recuperare: nel trend degli ultimi decenni abbiamo cercato di mantenere le nostre strutture, abbiamo cercato di farle funzionare e di far quadrare i bilanci con esiti più o meno felici, ma ci siamo dimenticati chi siamo e perché lo facciamo. Siamo legati alla struttura,, abbiamo il cappellano, le suore, la messa, facciamo pregare gli ospiti: tutte cose buone ma l'identità è anche qualcosa di più. Abbiamo perso forse, in alcuni casi, l'idea di fondo, *l'obiettivo delle nostre strutture che non è “essere funzionanti”, ma “essere testimonianti”*. Una cosa completamente diversa! Il parametro offerto alla rete italiana di Pastorale della Salute e delle strutture sanitarie cattoliche è proprio questo: ***il criterio di riconoscimento di una struttura cattolica è di essere testimone***.

Ci possono essere strutture in affanno dal punto di vista gestionale, ma che testimoniano veramente l'attenzione e la cura all'altro, o strutture con un buon equilibrio economico, una buona capacità anche di impresa ma che non testimoniano niente. Dobbiamo difendere e potenziare le prime e vedere dove ci sono delle difficoltà e portarle a una sostenibilità economica di autonomia necessaria. Traduco in un linguaggio più chiaro: *non si fa la carità e il bene degli altri con i debiti*. E' peccato. Che sia proprio peccato non lo so però per me è peccato, nel senso che se io indebito la struttura e lascio debiti qualcuno dopo di me li dovrà pagare; andrò a sottrarre delle risorse alla congregazione o da altre parti.

La struttura deve essere sostenibile, deve essere in equilibrio, deve essere capace di mantenersi e di marginare quello che le permette di essere testimone e di fare del bene. Essere testimone significa che qualcuno che si avvicina alla nostra struttura deve percepire immediatamente uno stile diverso di approccio alla persona: quella è la testimonianza che vogliamo dare, Il Vangelo.

Una buona amministrazione lo dà per scontato. La sostenibilità economica la dobbiamo raggiungere necessariamente perché non possiamo moltiplicare l'indebitamento con l'idea che facciamo del bene. Questa cosa è possibile? qualcuno si domanda! Si sa quanto è difficile pagare gli stipendi! So benissimo che è difficile pagare gli stipendi, però attenzione, qualcuno altro che svolge la nostra stessa attività ci guadagna! Allora dobbiamo chiederci come sia possibile che alcuni riescano a guadagnarci e noi ci rimettiamo.

Non passi il principio che noi siamo bravi perché non guadagniamo. Guadagnare non solo non è sbagliato ma mantenere una struttura in equilibrio economico è doveroso, ai fini della struttura e del bene che produciamo e, se ci sono avanzi di gestione li spenderemo per il bene.

Questo è il punto di equilibrio che cerchiamo. La differenza tra profit e non profit non è nella gestione e nella qualità di gestione, nella trasparenza dei bilanci, negli oneri contrattuali o nel contratto che applichiamo; la differenza tra un profitto o non profitto è

semplicemente ai fini della chiusura del bilancio: dove vanno le risorse attive in esubero? Se vanno nella tasca della proprietà siamo di fronte al Profit; se vengono reinvestite nelle strutture per il bene attraverso cure gratuite, percorsi di screening, ecc., allora facciamo del bene alle persone.

Quindi c'è un dovere di sostenibilità e per noi è un dovere di testimonianza. Paradossalmente si potrebbe affermare che se una struttura è sostenibile, magari economicamente anche buona, ma non testimoniante, converrebbe alienarla, auspicabilmente al prezzo giusto di mercato. perché se non è testimonianza di un'identità cristiana forte, che racconta un modo di cura diverso da quello degli altri, sarebbe del tutto insignificante.

Rimane un errore contrapporre l'equilibrio economico, la sostenibilità, alla testimonianza; troppe volte ci si è giustificati con queste motivazioni: sostenere la RSA, la struttura, l'ospedale solo perché fa del bene; ma non è corretto pensare che le risorse economica debbano gravare sulla la congregazione. O meglio, potrebbe essere corretto dopo aver applicato tutti i modelli di revisione gestionale, di potenziamento della struttura, dopo aver verificato ogni euro speso all'interno di quella struttura: "data la condizione di mercato, la situazione della regione e le difficoltà di rapporto per l'accreditamento, dopo tutta una serie di analisi si potrebbe assumere consapevolmente la scelta di rimetterci economicamente perché la struttura merita di essere sostenuta anche con risorse proprie dell'Istituto.

Prima però occorre aver testato tutta la filiera e attivato ogni azione utile affinché quella struttura sia sostenibile. E' possibile infatti che dando un'occhiata alla gestione, alla struttura, agli appalti, al personale si possa trovare la possibilità di recuperare risorse disseminate all'interno della filiera gestionale.

Identità e ruolo: a che cosa servono le strutture sanitarie cattoliche in Italia? Qual è il loro ruolo? Curare le persone senz'altro e per le persone vi ricordo le tre categorie che vi ho indicato prima, ma curarle così come lo farebbe Gesù Cristo. *E' il modo che fa la differenza*, ci sono tante strutture di qualità in Italia, ma ci sono tanti operatori *border line* nella sanità italiana. C'è tanta gente che sfrutta la sanità per arricchirsi. A volte appaiono anche più bravi di noi, perché ti sorridono quando entri. Ogni volta che vendiamo un ospedale ci sono due caratteristiche che nella storia non sono mai state contraddette: la prima è che mantengono il nome perché il nome è vincente; noi abbiamo un brand fortissimo, solo noi non ci crediamo. Mai è successo che qualcuno abbia cambiato il nome alla struttura venduta, il che significa che il nome funziona. Inoltre quando è possibile dicono: "Vorremmo mantenere il personale religioso". Certo, funzionano meglio dell'insegna, le religiose sono una garanzia. Ancora oggi, nell'immaginario collettivo italiano, la suora caposala è una garanzia assoluta. In realtà, non fanno nessun gesto di carità, investono sul nome che nei secoli ha costruito una credibilità indelebile. Questo è il motivo per cui siamo quotidianamente attaccati, questo il motivo per cui le strutture sanitarie cattoliche una volta alla settimana ricevono un'offerta d'acquisto. Prevale in maniera evidente l'interesse economico al di là di ogni ragionevole altra convenienza.

Alcuni anni or sono una struttura sanitaria piuttosto importante era stata valutata da un acquirente intorno ai 12 milioni. Dopo interminabili trattative quella struttura è stata ceduta a 32 milioni. Talvolta, oltre che santi occorre essere anche furbi.

C'è un altro ruolo fondamentale che è quello della *comunità*. Per comunità intendo quella rete relazionale, quei contatti, quella dimensione tipicamente strutturale della Chiesa che è comunità. Noi siamo fortemente individualisti, non c'è niente da fare; questa è una connotazione della struttura ecclesiale. Abbiamo forti individualismi. Questo è quello che ci condanna all'isolamento totale, è quello che ci condiziona, è quello che ci impedisce di volerci bene, ci impedisce anche di trovare delle soluzioni. Certe volte vendiamo al privato senza interpellare magari altre congregazioni o addirittura lo stesso Vescovo al quale vengono presentate decisioni già assunte.

Questa dimensione comunitaria che riguarda noi come Chiesa, riguarda i religiosi e le religiose, le Diocesi, il popolo di Dio. Bisognerebbe andare a riprendere in mano qualche documento del Concilio Vaticano Secondo per ricordarci che la categoria del popolo di Dio è dominante nell'azione pastorale. Il popolo di Dio è il protagonista della storia della Chiesa. Non è indifferente entrare o uscire da una comunità cristiana. Piangiamo talvolta perché abbiamo chiuso una casa, perché eravamo affezionati a quella casa, ma la gente piange perché si è impoverita la Chiesa alla quale quella casa apparteneva.

Dobbiamo essere capaci di essere più vicini, di cercare di fare le cose insieme il più possibile, perché ne abbiamo bisogno. Nessuno è più autosufficiente, nessuno può più dire ce la faccio da solo. Nessuno può più dire questa casa è mia e decido io. Se non passiamo da un IO a un NOI ecclesiale, non ce la possiamo fare a tracciare un futuro.

Qui non si parla di fusioni, commistioni, aggregazioni, confederazioni; si parla di essere capaci di mantenere la propria storia, la propria identità, il proprio patrimonio carismatico. Io non chiedo di aprire, né di chiudere, né di fare altro. Chiedo soltanto di *convergere*. Un verbo che mantiene l'identità di ciascuno ma stabilisce degli obiettivi comuni.

Noi non possiamo non avere degli obiettivi comuni. Noi non possiamo non convergere su una dimensione fortemente ecclesiale che ha una unica finalità strutturale che è quella della Chiesa: annunciare il Vangelo, curare i malati. Quello che esattamente ha chiesto nostro Signore Gesù Cristo a tutta la Chiesa, finché la Chiesa ci sarà sulla terra. Dobbiamo imparare a farlo insieme.

L'individualismo ucciderà tutto quello che abbiamo costruito. Sono molto preoccupato perché ogni volta che qualcuno prende questa deriva rischia di andare a sbattere. Magari non subito, nel medio periodo però non ce la farà: abbiamo bisogno di convergere.

Da ultimo, la collocazione nel terzo settore.

A causa della situazione attuale e dell'incertezza nella definizione dei decreti attuativi del terzo settore non siamo in grado di dare una risposta definitiva sulla validità o meno della collocazione nel terzo settore, così come è stato definito in Italia. C'è una collocazione ideale e il problema non è giuridico o fiscale.

Idealisticamente, su un piano identitario ipotetico, è bene che le strutture sanitarie cattoliche si collochino nel terzo settore. Stiamo ragionando se non sia il caso di aprire una quarta dimensione squisitamente definita per la sanità cattolica non profit. Stiamo lavorando perché in Italia la sanità ha soltanto due componenti: pubblica e privata. Non c'è nessuna distinzione tra la sanità profit e non profit. Quindi, la RSA degli Istituti religiosi viene protocollata e accreditata come il gruppo più grande profit, quelli che hanno 15.000 RSA in Europa e che hanno in mano il 50% delle RSA francesi. Questo è assolutamente scorretto perché dal punto di vista gestionale è improponibile l'idea di una comparazione.

Noi immaginiamo una triplice ripartizione, in cui ci sia una sanità pubblica, una sanità privata e *una sanità non profit* che venga collocata in questa posizione. E' una collocazione per ora ideale e non fattuale. Tante strutture sono transitate nel terzo settore e hanno fatto gli adeguamenti degli statuti. Per le strutture sanitarie cattoliche dobbiamo ancora definire il modello, perché i decreti attuativi possono spostare molto la convenienza. Quindi è un Sì condizionato; è un'opportunità condizionata agli scenari che si andranno definendo.

Non è un Sì applicabile a tutti, perché si va da un ospedale con 1000 posti letto con 4000 dipendenti a una RSA con 50 posti letto. Non esiste una soluzione per tutti.

Infine, ringraziandovi, vi chiedo veramente di ragionare, di portare a casa nel cuore, anzitutto questa attenzione alle tre dimensioni personali indicate. Sicuramente i pazienti, ma soprattutto i parenti che sono stati estromessi durante il Covid e i dipendenti, gli operatori, perché sono la risorsa più grande che abbiamo! Curiamoli perché hanno bisogno di essere curati, accompagnati e coccolati.

Cerchiamo di creare reti, anche micro reti. Cercate di conoscervi, di volervi bene, creiamo momenti di incontro, anche di confronto aperto, franco, sereno. Cerchiamo per quanto possibile di camminare insieme. L'ufficio della CEI sarà sempre a disposizione. Grazie.

Il sistema della formazione finanziata dei lavoratori dipendenti.

L'esperienza del Fonder Attualità e prospettive

Il contesto attuale

L'anno 2020 ha sottoposto tutti (aziende, istituti, organizzazioni e persone singole) ad una dura prova di resistenza e resilienza. La pandemia da Covid-19 e le conseguenze da essa indotte sia nel campo del lavoro che dell'economia, oltre a quelle relative alla salute pubblica, hanno amplificato notevolmente alcune problematiche che già da qualche anno stavano assillando datori di lavoro e lavoratori, come: Difficoltà nel mantenere il posizionamento della propria organizzazione sul mercato, in alcuni casi addirittura arretrando al punto da chiudere le attività; rigidità dei ruoli/profili dei lavoratori per rispondere a nuovi stimoli che arrivano dall'utenza e dal mercato e dalla necessità di ritrovare una quadra organizzativa efficiente ed efficace per restare nel proprio mercato e per interpretare i segnali che arrivano dalla propria utenza e dal territorio.

Il mondo del lavoro, infatti, aveva iniziato a mutare ben prima della pandemia da Covid-19 grazie alle nuove tecnologie digitali per migliorare i servizi e anche ai nuovi strumenti di welfare per i lavoratori. Gli eventi del 2020 di fatto hanno accelerato e amplificato questi mutamenti facendo intravedere a tutti in maniera più palese le difficoltà ma contemporaneamente ci sta mostrando nuove necessità, modalità e tecniche per stare sul mercato sia del lavoro che dell'erogazione dei servizi.

A questo punto non si tratta più solo di sviluppo ma di ripartire; una ripartenza che vede nuove competenze su cui poggiare.

Competenze ed abilità da sviluppare

L'ambiente di lavoro post-COVID-19, secondo lo studio di Deloitte Touche Tohmats

“The voice of the *European workforce 2020*”, richiederà nuove competenze da parte della forza lavoro e gran parte dei lavoratori sembrano esserne già consapevoli. In particolare, nel mondo post-pandemico saranno rilevanti alcune capacità e abilità come:

- La **capacità di adattarsi**;
- La **capacità di lavorare in team**;
- **L'abilità di sviluppare un pensiero creativo** fuori dagli schemi del lavoro tradizionale;
- Un **efficace time management** come esigenza indotta dall'aumento della flessibilità e dell'autonomia dovuta allo smart-working.

In altre parole, oltre alla capacità di utilizzare le tecnologie digitali (uno degli hard skills più importanti da implementare), per avere un vantaggio competitivo nel mercato del lavoro post-pandemia sarà importante sviluppare anche le soft skills, ovvero quelle capacità relazionali e sociali che vanno oltre quelle strettamente professionali, ma che sono ugualmente importanti. Autonomia, capacità di adattamento ai vari spazi lavorativi nei quali si dovrà operare, una combinazione sempre più intensa tra luogo di lavoro e *smartworking*, pianificazione, organizzazione, resistenza allo stress (per fronteggiare la sempre più richiesta flessibilità) saranno solo alcune delle soft skills da coltivare e sviluppare maggiormente.

Per quanto riguarda gli hard skill (competenze indispensabili per portare avanti le mansioni tipiche di ogni ruolo) si stanno sempre più affermando diversi framework (dizionari) nazionali ed internazionali che classificano i profili professionali utilizzati oggi nel mondo del lavoro e cominciano a delineare quelli di domani, declinandone i relativi hard skill. Questi dizionari possono essere un utile riferimento per prendere spunti per integrare i profili professionali esistenti o costruirne di nuovi in settori specifici.

Tra i dizionari che declinano profili e competenze più accreditati troviamo:

ESCO (European Skills, Competences and Occupation) - classificazione europea di abilità/competenze, qualifiche e occupazioni, redatta dalla Commissione Europea e disponibile online gratuitamente. Essa è strutturata come un dizionario che descrive e identifica un totale di 2.942 occupazioni professionali e 13.485 competenze rilevanti per il mercato del lavoro europeo e la relativa formazione.

EQF (European Qualifications Framework) - è un sistema che permette di confrontare le qualifiche professionali dei cittadini dei paesi europei. Per "qualifica" si intende una certificazione formale rilasciata da un'autorità competente a conclusione di un percorso di formazione come attestazione di aver acquisito delle competenze compatibili agli standard stabiliti dal sistema educativo nazionale.

A partire dal 14 febbraio 2008 per ogni qualifica rilasciata in Europa può essere identificato il corrispondente livello di EQF e questo permette di confrontare qualifiche acquisite in diversi paesi.

L'EQF adotta un sistema basato sui risultati di apprendimento ottenuti alla fine del percorso di formazione. I risultati di apprendimento sono definiti in termini di Conoscenze, Abilità e Competenze. Il risultato complessivo è un indice, compreso tra 1 ed 8, che si propone di identificare in modo veloce ed univoco il livello di approfondimento raggiunto in un certo ambito.

Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni - strumento di descrizione e classificazione delle qualificazioni gestito dall'INAPP ed istituito dal decreto interministeriale 8 gennaio 2018. Si tratta di uno strumento che permette di coordinare le diverse offerte di apprendimento e certificazione delle competenze e che si raccorda ai sistemi di classificazione europei.

Nuove tendenze: Argomenti e campi di applicazioni emergenti

Tra i campi di applicazione emergenti nei prossimi anni, in cui verranno richieste nuove competenze, si evidenziano:

1) La trasformazione digitale

La locuzione trasformazione digitale indica un insieme di cambiamenti prevalentemente tecnologici, culturali, organizzativi, sociali, creativi e manageriali, associati con le applicazioni di tecnologia digitale, in tutti gli aspetti della società umana.

Agendo in maniera organica e combinata su questi elementi, la trasformazione digitale va oltre la semplice adozione di nuove tecnologie e permette di erogare servizi, fornire beni, far vivere esperienze, trovare, elaborare e rendere accessibili grandi quantità di contenuti indipendentemente dalla reale disponibilità di risorse (umane, materiali, intellettuali ed economiche, ecc.), creando pervasivamente nuove connessioni tra persone, luoghi e cose. Si tratta di una vera e propria competenza trasversale da sviluppare.

Nel mercato del lavoro che si sta delineando, le persone devono essere in grado di interpretare, comunicare e fare valutazioni critiche attraverso il digitale. La crescente digitalizzazione mette al centro l'importanza di avere sempre le competenze adeguate, in rapido cambiamento rispetto a quelle richieste fino ad oggi, ormai destinate a modificarsi profondamente.

Acquisire competenze digitali diventa una abilità di base: tant'è che, secondo l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), in un mondo sempre più digitale e globalizzato, chi sa risolvere problemi utilizzando strumenti digitali ha competenze maggiormente spendibili nel mercato del lavoro.

Per questo motivo, è necessario colmare il divario tra le competenze possedute dai lavoratori e le competenze richieste dalle aziende per offrire prodotti e servizi appetibili sul mercato. Quindi, i lavoratori di oggi sono chiamati a fare riqualificazione ed aggiornamento delle proprie competenze per far fronte alle nuove esigenze e sfide lavorative.

Nel contesto della trasformazione digitale si sta definendo una nuova competenza quella dell'**e-leadership**. Le competenze di e-leadership, sono le capacità di utilizzare al meglio le tecnologie digitali all'interno di qualsiasi tipo di organizzazione e di introdurre innovazione digitale nello specifico settore di mercato in cui si opera. Le competenze digitali si integrano strettamente con le competenze trasversali tipiche del leader e con le competenze specifiche di settore.

In altre parole, l'e-Leader integra da una parte le competenze del ruolo del leader, dall'altra quelle specifiche del settore in cui opera, senza tralasciare le competenze digitali avanzate. Grazie a queste competenze, l'e-leader è quindi in grado di realizzare progetti di innovazione digitale e favorire il cambiamento dell'organizzazione.

2) La salute digitale

Secondo uno studio Deloitte Touche Tohmatsu, nei prossimi anni aumenterà la percentuale globale di visite mediche fatte online (teleconsulti) e ci sarà una crescita di quasi il 20% rispetto al 2019 dell'uso delle tecnologie medico-sanitarie domestiche per televisita e telemonitoraggio (soprattutto per il monitoraggio terapeutico).

C'è stato un cambiamento anche nella domanda di tali strumenti e si è già diffuso l'utilizzo di "chatbot" e assistenti virtuali (software progettati per simulare una conversazione con un essere umano), applicazioni a sostegno degli stili di vita e l'aderenza terapeutica, nonché sistemi di monitoraggio per pazienti cronici.

3) Formazione su salute e benessere

Incoraggiare la buona salute e il benessere dei lavoratori è sempre stato prioritario, ma oggi è indispensabile. Non solo, dunque, programmi di sicurezza negli ambienti di lavoro (uffici, spazi da condividere o a casa propria), ma formazione per garantire il benessere mentale, la consapevolezza e sul concetto di salute e benessere come dovere sociale più che obbligo formativo, ecc.. Emergerà in maniera sempre più insistente anche un nuovo rischio per la salute il "tecno-stress", vista l'inevitabile trasformazione digitale.

Se cambia il modo di lavorare, deve cambiare anche il modo di apprendere

In tal senso varie sono le tendenze e i cambiamenti che coinvolgeranno le modalità di formazione professionale, sia quelle già utilizzate e conosciute che quelle emergenti:

- **E-learning** (sia in modalità 100% online sia in modalità blended).
Con questo termine si intende l'erogazione di percorsi di formazione attraverso

attività di relazione, interazione, multimedialità e interattività, con l'obiettivo di riuscire a realizzare un percorso istruttivo mediato dalla tecnologia. Quindi, si sbaglia se si usa o si pensa all'e-learning come una semplice piattaforma online: un contenitore di informazioni.

Il mondo dell'e-learning comprende un vasto assortimento di strumenti per la formazione a distanza (FAD): piattaforme LMS, webinar, strumenti per la valutazione online, gestionali per la formazione, strumenti per la socializzazione e lo scambio di informazioni tra docenti/studenti e studenti/studenti, realtà aumentata e realtà virtuale al servizio dell'apprendimento.

L'e-learning offre numerosi vantaggi rispetto alla tradizionale didattica frontale: primo fra tutti l'assenza di vincoli di orario e di presenza per i lavoratori, tipici dei corsi formativi con docente.

- **Micro-Learning** - Il micro-Learning è una modalità di progettazione didattica che, avvalendosi delle tecnologie che abbiamo oggi a disposizione, è in grado di offrire risorse formative composte di piccole e brevi unità, ricombinabili in innumerevoli percorsi formativi fruibili in un qualsiasi momento nel tempo e nello spazio. Le parole chiave che guidano la progettazione in una logica di micro-Learning sono: brevità, leggerezza, sintesi, granularità, autoconsistenza, sequenzialità di contenuti. Trascorrere molte ore tutti i giorni davanti a uno schermo può causare burnout. La formazione sarà sempre più costante ma parcellizzata.
- **M-Learning (mobile-Learning)** - L'ascesa del mobile-Learning è in parte dovuta alla crescente consapevolezza che le persone sono alla ricerca di informazioni ed esperienze di apprendimento di alta qualità in un formato più accessibile. Fare formazione via mobile significa abbracciare la *gamification* e la condivisione sui social network. Il tutto, ancora una volta, in modo estremamente flessibile. Del resto, col cellulare sempre in mano possiamo fare formazione ogniqualvolta abbiamo un momento libero.
- **Contenuti in stile TikTok** per la formazione professionale - Creare un sapiente mix di educazione e intrattenimento, in gergo chiamato "edutain", attraverso contenuti video formativi molto brevi e in pieno stile social.
- **Nuovi strumenti di collaborazione** - Lo sviluppo digitale e dell'intelligenza artificiale vedrà la nascita di nuovi strumenti e piattaforme per l'apprendimento continuo. Poiché l'interattività in un ambiente virtuale è difficile, i professionisti dovranno adottare una strategia "smart" per favorire la partecipazione". Basta con i powerpoint riciclati.
- **Social learning** - A differenza dei modelli di apprendimento tradizionali, il social learning prevede un approccio in contesti professionali reali, scenari e situazioni concrete, concentrandosi su come i lavoratori interagiscono con i loro colleghi per l'apprendimento just-in-time e l'acquisizione di competenze, adottando il modello di

apprendimento 70:20:10: il 70% della propria conoscenza deriva dall'esperienza sul posto di lavoro, apprendimento informale (learning in the workplace); il 20% dall'interazione con gli altri, apprendimento sociale (learner-to-learner feedback); il 10% da momenti di formazione strutturati, apprendimento formale (structured learning).

In sintesi, non si tratta quindi di cambiare solo il modo di fare formazione, ma di sposare una mentalità diversa, mettendo sempre le persone al centro e partendo sempre dalle loro esigenze con l'obiettivo di ricevere una formazione "efficace".

Il ruolo della formazione continua

Ancora di più di adesso sarà necessaria una formazione continua ed un continuo aggiornamento delle modalità di lavoro per non rimanere indietro e ritrovarsi in una situazione di svantaggio o peggio in ritardo con i tempi. In tal senso sta emergendo un nuovo concetto il "lifelong learning" e cioè educazione e formazione durante tutto l'arco della vita, dalla nascita alla morte, quell'educazione che inizia ancor prima della scuola che nel tempo si trasforma in formazione e si prolunga fin dopo il pensionamento.

Il lifelong learning (o apprendimento permanente o apprendimento continuo) è un processo individuale intenzionale che mira all'acquisizione di ruoli e competenze e che comporta un cambiamento relativamente stabile nel tempo. Tale processo ha come scopo quello di modificare o sostituire un apprendimento non più adeguato rispetto ai nuovi bisogni sociali o lavorativi, in campo professionale o personale.

La formazione su misura

Un'altra grande tendenza che si sta affermando è costituita dalla necessità di avere piani di formazione personalizzati. In generale il management delle organizzazioni è sempre meno propenso a introdurre corsi di formazione standard su gruppi di persone, a favore di un'analisi più approfondita delle esigenze e delle indicazioni dei singoli dipendenti, progettando programmi di formazione personalizzati (piano formativi).

Tutte queste nuove tendenze descritte precedentemente ci rappresentano in maniera chiara ed inequivocabile un mondo in continuo e veloce cambiamento

Per un mondo che «corre» non può che corrispondere un'organizzazione che «corre».

Tutto ciò come si interpreta nel mondo AGIDAE. Il comparto Istruzione ed il S-A-E dovranno accelerare la formazione ed aggiornamento dei lavoratori con le competenze relative alla trasformazione digitale. In particolare, il comparto istruzione non potrà esimersi dal formare i propri lavoratori con le competenze tecnologiche per utilizzare al meglio le nuove piattaforme di didattica a distanza, costruire contenuti idonei alla didattica a distanze e sviluppare competenze per fare una didattica efficace e per competenze sia frontale che a distanza.

Fare lezione davanti ad un monitor ed una telecamera non è equivalente ad una lezione frontale.

In entrambi i comparti lo studio di particolari disagi dell'individuo, di malattie e di stati di salute sta sempre più aumentando facendoci conoscere sempre più in dettaglio problematiche, soluzioni e modalità di trattamento idonee. Tutti elementi che devono essere osservati, conosciuti e metabolizzati anche attraverso la formazione degli operatori per dare un servizio più adeguato all'utenza.

Tutto il mondo del lavoro e dell'erogazione dei servizi sta andando sempre più verso l'applicazione di standard e protocolli, ai quali bisognerà prepararsi, adeguarsi e certificarsi. Gli standard semplificano il lavoro in quanto ne tracciano le linee principali, aiutano il trasferimento di informazioni nell'inserimento di nuovo personale e lasciano comunque spazio all'organizzazione di differenziarsi esprimendo il proprio valore competitivo.

La modalità di risposta alle nuove tendenze farà da cartina al tornasole rispetto alla qualità del servizio che verrà percepita dall'utenza e quindi alla capacità di sopravvivere al mondo che sta cambiando. In tutto ciò sarà sempre più importante il costante dialogo tra Istituti e soggetti attuatori della formazione per definire piani formativi che rispettano i fabbisogni dell'istituto.

Stare al passo, quindi, diventerà sempre più fondamentale, ed in tal senso il suggerimento è quello di scegliere una formazione teorica, pratica e continua, che consenta di fare esperienza sul campo e di entrare in contatto con le nuove competenze richieste e con la *Digital Trasformation*, in un'ottica di aggiornamento costante su quelle che sono le tecnologie che stanno già cambiando alla radice la nostra società ed il nostro mondo.

Il Ruolo del FondER

FondER per sua natura sostiene nelle modalità che gli sono proprie l'attuazione della formazione continua e della formazione su misura. In tal senso, dal 2005 al 2020 ha:

- assegnato per la Formazione complessivamente € 52.909.029;
- finanziato 3.709 Piani Formativi e 6.328 richieste di Voucher;
- finanziato complessivamente 17.318 Enti Beneficiari che hanno formato così 273.578 lavoratori.

FondER continuerà a fare la sua parte in questa nuova fase di trasformazione giocando un ruolo abilitante e da facilitatore per lo sviluppo e la crescita dei propri aderenti:

- Finanziando la formazione attraverso avvisi generalisti ma puntando anche ad avvisi specifici per le tematiche emergenti.
- Finanziando man mano che si definiranno meglio le nuove tipologie di formazione.
- Promuovendo piani formativi che evidenzino la formazione delle competenze e introducano concetti di efficacia della formazione.

- Riducendo il tempo complessivo che va dal momento in cui viene approvato il finanziamento al momento in cui avviene il saldo finale.
- Mettendo in piedi politiche di gestione del ciclo di vita dei piani formativi che differenzino le esigenze delle realtà più piccole da quelle più grandi.
- Mettendo a punto delle regole che facilitano il concetto di formazione continua.
- Migliorando la piattaforma di presentazione e gestione dei piani per renderla più ergonomica, funzionale ed al servizio del responsabile di piano in particolar modo nella fase della gestione dei piani formativi.

Senza formazione non c'è ripartenza, non c'è sviluppo, non c'è futuro.

La telematica al servizio della didattica e delle Professioni

Nel ringraziare per l'invito al Campus AGIDAE 2021 esprimo un particolare apprezzamento a Padre Franco, persona illuminata e di grandi prospettive. Un grazie ai suoi collaboratori con cui abbiamo lavorato fianco a fianco, uno su tutti il Dottor Nicola Mercurio.

Il primo giorno che ho incontrato Padre Franco abbiamo immediatamente iniziato a discutere di questioni tecnologiche, metodologiche e pedagogiche apprezzandone la rivoluzione, il cambiamento che poi ha portato alla costruzione della piattaforma autonoma WebScuola AGIDAE. Io reputo che sia la prima e la più potente come strumento di studi delle scuole di ogni ordine e grado, mai fatta in Italia e che solo una persona come Padre Franco abbia saputo realmente realizzare. Quest'intervento mi permette di raccontare un po' quello che personalmente ho vissuto come startupper. Quando ho fondato l'Università Pegaso avevo 27 anni, ero giovanissimo con l'aggravante di essere una persona del sud ed ero entrato nel settore più refrattario e restio al cambiamento, quello universitario, quello dei baroni, quello grigio e polveroso in cui si viveva con rendite di posizione.

Immaginate tutte queste cose e come si poteva vedere la formazione universitaria online, ovviamente come una formazione trasgressiva, di serie "B", remedial – correttiva. Noi come Pegaso avevamo difficoltà a trovare i docenti per poter preparare i contenuti. A distanza di qualche anno è cambiata lentamente la percezione delle persone e siamo riusciti ad armonizzarci bene con il sistema universitario e così abbiamo festeggiato i nostri 15 anni con dei numeri impressionanti, circa 100.000 studenti con l'élite intellettuale universitaria che collabora con noi; con una percezione che è del tutto cambiata.

Oggi, non c'è una iniziativa culturale che non faccia anche una parte online e che non lo faccia con noi. Ora ufficialmente con AGIDAE, oltre alla RCS, alla formazione che fa l'industria Ferrero, all'Unione delle Camere di Commercio italiane, tantissimi sindacati, tantissime forze sociali e imprenditoriali ecc.. Ora sono circa 200 collaborazioni prestigiosissime sul territorio nazionale.

In questi mesi è successo che la Pandemia ha sdoganato e ha imposto uno scatto di accelerazione del processo di formazione telematica. Attraverso i mezzi telematici il sapere poteva essere garantito in termini di diritto allo studio. Tutte le scuole in Italia hanno capito che l'iter del trasferimento del sapere è un'importante azione della formazione. Una grande crisi sociale, sanitaria ed economica ci ha portato obbligatoriamente ad essere resilienti quindi a trovare nello svantaggio il coraggio di rilanciare.

Si è aperta una riflessione rotonda, perché da una parte ho sempre dichiarato che le scuole hanno dimostrato una grande resilienza nell'abbracciare immediatamente gli strumenti, dall'altra parte devo dire che talvolta è stato fatto questo in maniera raffazzonata e posticcia. Fare formazione a distanza non è la stessa cosa che fare formazione in aula perché cambiano gli strumenti; bisogna avere dimestichezza, bisogna avere un diverso linguaggio prossemico, bisogna offrire un coinvolgimento travolgente. Nella maggior parte dei casi i ragazzi stanno da soli davanti al computer, quindi vanno verso l'abbandono della concentrazione; in americano si chiama "fading away".

Il docente deve essere bravo a coinvolgere gli studenti che lo ascoltano e cambiare dal punto di vista docimologico la valutazione che è tutta diversa; cambia l'approccio di come costruire i materiali didattici e i linguaggi, cambiano i processi con cui si interagisce perché non c'è più il *Dominus* del docente che sta fisso in cattedra, può avere anche logiche di tatto e di toni totalmente differenti.

Per insegnare a distanza c'è bisogno innanzitutto che i docenti siano preparati alle tecnologie, siano preparati a come somministrare i contenuti perché ovviamente non è la stessa cosa che fare una lezione in aula. Per fare una lezione *on line*, come ben sapete, c'è bisogno di creare delle slide e dei materiali didattici che diano anche l'interazione, altrimenti lo studente perde l'attenzione. Tutto questo ha bisogno di grandi investimenti. Dal primo giorno dell'idea di permettere lo studio *on line*, io mi resi disponibile a formare tutta la classe e il personale scolastico italiano. Lo potevamo fare dal primo momento in Italia senza aspettare la Pandemia e non ho mai capito perché c'è stata questa scelta di non andare verso questa direzione da parte dell'Agenda di Governo, soprattutto del Ministero di competenza.

I docenti non devono essere convinti che aprire un semplice collegamento *on line* vuol dire fare formazione, , come succede nella stragrande maggioranza dei casi. No, non è questo fare lezione *on line*. Fare formazione ha dei canoni pedagogici ben precisi. Dal punto di vista scientifico c'è bisogno che la lezione duri un certo tempo e viene fatta in un certo modo. Serve che il docente parli in un certo modo, che il docente valuti il ragazzo in azioni

collaborative attraverso dei test di apprendimento intermedi e finali, attraverso una ritmica dei processi di apprendimento che è veramente differente.

Non desidero incanalarmi sugli aspetti pedagogici perché anche qui ci sarebbe tanto da dire, ma sicuramente è una cosa che non sfugge a voi, che siete così esperti. Io vorrei soprattutto entrare nel merito della gravidanza, della bontà della formazione a distanza. Mi viene l'orticaria quando sento che non si voglia andare in aula teledidattica. La formazione a distanza, soprattutto per i ragazzi, deve essere supplementare, deve essere una formazione di ausilio.

Quando non si può andare in aula si va e si trovano le lezioni su web e quindi viene garantito il diritto allo studio. Quando c'è una Pandemia, quando un genitore si trasferisce per lavoro non per forza dobbiamo fare a pugni tra quale sia la metodologia migliore per i ragazzi. Penso che oggi le scuole abbiano un obbligo fondamentale che è quello di dare accessibilità e garanzia di studio a tutti e di non lasciare indietro nessuno. Questo deve stare a cuore agli educatori: avere un approccio per dare strumenti suppletivi.

La Piattaforma non è solo interazione ma anche la possibilità di ripetere, di avere una impalcatura a sostegno, perché se un ragazzo non ha capito una lezione in aula può tranquillamente andare in piattaforma e rivederla 10 volte, fare test di approfondimento, dialogare con dei tutor e avere quindi tutto il supporto per non restare indietro. Questa è cosa fondamentale. I giorni che lo studente non può andare a scuola, per un motivo o per un altro, deve avere la possibilità di usufruire di questi supporti; e questa è una maniera quanto più democratica si possa pensare per un approccio a un sistema scolastico moderno. Dotato di tutte quelle soft skills oggi disponibili a cominciare dalla lingua inglese.

Una piattaforma sicuramente può dare l'opportunità di personalizzare dei programmi di studio. È comprensibile che tutto questo cambiamento spaventa perché fa uscire dalla zona di comfort. Questo è il futuro, questa è la scuola del domani, questo è l'unico modo per offrire dei validi grimaldelli ai giovani per competere a livello mondiale, globale.

Soprattutto la scuola deve legarsi come un giunco ai territori, all'economia, deve favorire l'intelligenza creativa, l'intelligenza divergente; abbiamo bisogno di gente che inventa la nuova Facebook, un nuovo Google, abbiamo bisogno di energizzare questi ragazzi dando loro nuove prospettive.

La scuola deve collegarsi alle nuove professioni, alle nuove start-up. Questo non deve essere trasgressivo. Capisco che l'omologazione da immediato consenso sociale, lo capisco. Se torno a casa e dico a mio padre che voglio diventare avvocato, mio padre mi dà una pacca d'approvazione sulla spalla. Se invece un ragazzo dice alla famiglia che ha voglia di inventare una start-up su big data per cambiare il mondo, perché si sente un po' Archimede e un po' Ray Kroc (l'inventore di McDonald) e realizzare un'idea così innovativa non ha la famiglia dalla sua parte, la quale cerca di dissuadere il proprio figlio.

La scuola ha un compito straordinario di non smorzare gli entusiasmi, di dare energia ai ragazzi e di trasferire coraggio. In America quando si fallisce è un pedigree; un grande

esempio è proprio il proprietario di Amazon che nel fallimento ha trovato la forza di diventare l'uomo più ricco del mondo. Mentre in America si fa questo, in Italia c'è la morte sociale perché non si può fallire. La società, la gente ti condiziona talmente tanto da non permettere il fallimento.

Bisogna cambiare il paradigma. la scuola deve cambiare totalmente le tecnologie, adeguare i programmi scolastici, cambiare il modo di dialogare con i ragazzi. Assolutamente non dobbiamo far sentire ai ragazzi che sono sbagliati, dobbiamo fare in modo di far esplodere tutta la loro energia. Nel più grande Campus al mondo Steve Jobs chiudeva la propria *Lectio magistralis* dicendo: siate affamati, siate folli”.

In Italia non è mai così; si va sempre per l'omologazione e sempre verso il "low profile", e sempre verso tutto quell'equilibrio per cui nulla deve cambiare. I tempi non sono più questi, non è il momento di essere cauti, di andare nel folco tracciato da altri. Questo è il momento di lanciare il colpo oltre l'ostacolo. Io dico sempre ai ragazzi di volare alto e vorrei trasferirlo a voi.

Questo è il momento che tutti noi dobbiamo sognare in grande insieme a loro, insegnare a loro a lavorare sulla loro formazione, a coltivare aspirazioni durante tutto l'arco della loro vita perché la formazione non è solo nell'età scolastica ma deve avere continuità. Affinché ci sia sempre una loro metamorfosi per mantenere le competenze c'è bisogno sempre di studiare per cambiare lavoro, per fare nuove professioni; si impara sempre tutta la vita. Dobbiamo abituare i ragazzi a studiare sempre, a prescindere dalla loro classe sociale o solo per determinate professioni. Bisogna inculcare loro che la formazione è essenziale anche se si fa l'elettricista, bisogna studiare sia in ambienti formali che in ambienti non formali, che sono quelli fuori dalle canoniche istituzioni scolastiche.

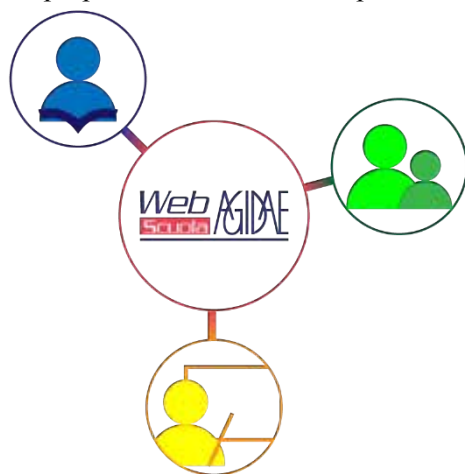
Completo e saluto solamente con un mio personale pensiero. Oggi si parla di Recovery Found e di rilancio dell'Italia; abbiamo un'occasione più unica che rara, ci apprestiamo a fare manovre di oltre 200 miliardi di euro. Vedo cose straordinarie sulla sostenibilità, su smart city, sulle questioni di accessibilità, sulle infrastrutture, sul turismo, su tante cose ma troppo poco sulla scuola. C'è bisogno di ammodernare le strutture, c'è bisogno di favorire l'ingresso sicuramente di nuovi percorsi didattici ed extracurricolari all'interno delle scuole. C'è bisogno di fare infrastrutture, di rifornire le scuole con attrezzature e anche con impianti sportivi.

Mi auguro che AGIDAE possa essere un megafono per questo grande cambiamento perché credo realmente che l'unico grimaldello, l'unica arma per superare la crisi e per avere un futuro migliore sia quello di puntare dritti sulla formazione dei giovani e di tutte le persone di buona volontà che vogliono costruire il nostro Paese, quello che spetta a noi italiani. Grazie ancora e buon proseguimento dei lavori.

Web Scuola Agidae: l'applicazione pratica della Piattaforma

Internet ha ormai guadagnato un ruolo di protagonista nella società odierna, tanto che è stata avanzata la proposta di renderlo un diritto previsto dalla Costituzione Italiana. Tale importanza è dovuta alla consapevolezza della molteplicità di campi di applicazione che caratterizza questo sistema di telecomunicazioni, tra cui compare anche quello della scuola. Dal 1991, infatti, la scuola ha subito un'introduzione graduale della tecnologia in ausilio della didattica tradizionale. L'utilizzo della tecnologia a servizio del Sistema Scolastico Italiano ha subito una vertiginosa impennata durante la pandemia da SARS-CoV-2. Già dal 9 marzo 2020, con il DPCM che imponeva la chiusura delle scuole, queste ultime hanno dovuto affrontare il problema di riorganizzare il proprio assetto affinché potessero continuare ad erogare lezioni ai propri alunni.

La formazione in rete è contraddistinta dalla grande attenzione all'interazione tra gli attori del processo formativo: studenti, tutor e docenti. La comunicazione e l'apprendimento, percepiti come processi sociali, si estendono in forma bidirezionale e collaborativa. La metodologia utilizzata è aperta a soluzioni one to one, modulabile in classi virtuali e tende ad ottimizzare tutte le potenzialità dei diversi possibili approcci alla formazione.





WebScuola AGIDAE è una piattaforma di didattica erogativa destinata agli alunni e ai docenti delle scuole di ogni ordine e grado, dall'infanzia alla secondaria di secondo grado. La piattaforma di AGIDAE è il

primo spazio in Italia per la fruizione di una didattica a distanza sia sincrona che asincrona, cioè accessibile in qualsiasi momento dai propri utenti. Nasce dall'accordo tra AGIDAE e MULTIVERSITY, la holding proprietaria dell'Università Telematica Pegaso. Grazie a tale collaborazione, WebScuola AGIDAE riesce a combinare la qualità dei contenuti prodotti da docenti specializzati e le tecnologie di e-learning più sviluppate in Europa.

Il progetto scaturisce dalla volontà di permettere agli alunni di non risentire di situazioni che possono ostacolare la didattica in presenza. Troppo spesso, infatti, gli studenti si trovano impossibilitati a raggiungere la propria scuola per i motivi più svariati: allerte meteo, terremoti, altre calamità naturali, problemi di salute o una pandemia, come quella che si è sviluppata negli ultimi anni cogliendo impreparato l'intero Sistema Scolastico Italiano, reo di essere tuttora ancorato a metodologie tradizionali obsolete. La piattaforma, infatti, non offre solamente videolezioni, ma propone anche tutto il materiale didattico di cui potrebbe necessitare l'alunno. In tal modo gli studenti hanno la possibilità di ripetere o recuperare gli argomenti affrontati in classe riguardando le videolezioni, consultando il materiale e cimentandosi in test di autovalutazione.

Fin dall'inizio l'idea di proporre una piattaforma di tale calibro era accompagnata dalla volontà di non trascurare nessuno. Proprio per questo motivo WebScuola AGIDAE offre videolezioni accompagnate dalla traduzione simultanea in LIS (Linguaggio Italiano dei Segni) e audiolezioni per consentire la fruizione dei servizi anche, rispettivamente, agli alunni ipovedenti e non vedenti e agli studenti non udenti. Nell'ideazione della piattaforma particolare attenzione è stata posta a tutte le esigenze delle singole scuole che ne usufruiranno: ciò che offre AGIDAE è una vera e propria biblioteca digitale composta da tanti libri e che offre la possibilità a tutti di integrare nei singoli corsi i contenuti proposti, in modo da esprimere al meglio la propria specificità e il proprio progetto educativo.

WebScuola AGIDAE, al fine di facilitare l'utilizzo della piattaforma da parte di tutti, offre la possibilità di creare 4 tipologie di account:

- **Gestore**
- **Coordinatore**
- **Docente**
- **Studente**

Il **gestore** è la persona o la congregazione che gestisce gli istituti registrati alla piattaforma. Può supervisionare tutte le attività dei propri istituti

Il **coordinatore** è persona che coordina il singolo istituto, gestendo gli account dei docenti e degli studenti, supervisionando le loro attività.

L'account **docente** indica il singolo docente che può gestire la parte didattica delle classi ad egli assegnate.

L'account **studente** indica il singolo studente che può usufruire di tutto il materiale didattico riferito al proprio ordine di scuola, seguendo le lezioni registrate, partecipando a quelle live, eseguendo i test di autovalutazione, ecc...

Ognuno di questi account ha delle proprie funzionalità, che possono essere condivise o individuali. Di seguito sono riportate le principali:



AVVISI

Consente di inserire, modificare o eliminare avvisi. Durante la creazione o la correzione di un avviso è possibile scegliere le sezioni a cui è rivolto, la data di riferimento o allegare un file.

CURRICULUM VITAE

Permette di creare il proprio curriculum vitae utilizzando il modulo predefinito fornito da Europass. Una volta compilato è possibile salvarlo in formato PDF per poterlo utilizzare anche all'esterno della piattaforma.

GESTIONE COMPITI

Offre la possibilità di assegnare compiti, verificare quali studenti li abbiano svolti e correggere i loro elaborati, pubblicando la soluzione ai problemi o alle domande poste.

AGENDA

Rappresenta un vero e proprio calendario in cui è possibile inserire eventi. Automaticamente all'interno dell'agenda vengono immessi anche gli avvisi riguardanti le proprie sezioni nelle date stabilite.

PROGRAMMA DEL CORSO

Contiene tutte le informazioni utili riguardo la materia. È possibile suddividere tali indicazioni in più sezioni assegnandone manualmente il nome (ad esempio obiettivi, descrizione, modalità di valutazione, ecc...).

VIDEOLEZIONI

Contiene le lezioni vere e proprie. Gli argomenti proposti in questa sezione sono gli stessi previsti dai programmi ministeriali, divisi in 30 lezioni, per le materie con più ore settimanali (italiano e matematica), o 20 lezioni, per le altre. Tutte le videolezioni hanno durata di 30 minuti, limite fissato per evitare di rendere le spiegazioni noiose o complicate da seguire. Ogni lezione è corredata da una traduzione LIS, per gli alunni con difficoltà uditive, e da una corrispondente audiolezione, per gli studenti con complicazioni visive.

TEST DI AUTOVALUTAZIONE

Contiene test proposti dai docenti sugli argomenti spiegati nelle videolezioni. Tale strumento può essere utile per gli studenti che vogliono mettersi alla prova per verificare di aver appreso correttamente tutte i concetti visti a lezione.

VIDEOCONFERENZA

Consente di organizzare videoconferenze con un massimo di 250 partecipanti. Offre quindi la possibilità di fare lezione o incontri extra-curricolari direttamente sulla piattaforma.

REGISTRO ELETTRONICO

WebScuola AGIDAE offre anche un registro elettronico che presenta tutte le funzioni dei moderni servizi di cui usufruiscono le scuole italiane con il vantaggio di essere integrata all'interno della piattaforma.

WebScuola AGIDAE introduce un'innovazione nel campo della didattica digitale, rappresentata dalle differenze con le altre piattaforme utilizzate durante l'emergenza COVID. Anzitutto la piattaforma di AGIDAE propone con temporaneamente sia una didattica sincrona (lo studente segue la lezione online svolta simultaneamente dal docente) sia una didattica asincrona (lo studente segue, in qualsiasi momento della giornata, una lezione registrata precedentemente dal docente, così da ripassarla o recuperarla).

In secondo luogo WebScuola AGIDAE offre alcuni servizi di cui le altre piattaforme non dispongono, tra cui registro elettronico integrato, glossario del corso, forum e tanti altri ancora.

Oltre a queste prime due differenze, nessun altro strumento online offre la possibilità di eseguire test di autovalutazione a corredo delle lezioni. Tale servizio offre agli alunni la possibilità di valutare le conoscenze acquisite tramite una serie di domande poste dal docente e inerenti agli argomenti trattati a lezione. In sintesi, la seguente tabella riassume il confronto tra la piattaforma AGIDAE e le due principali utilizzate durante il lockdown (Zoom e Google Classroom):

CONFRONTO TRA LE PRINCIPALI PIATTAFORME

	 zoom	 Google Classroom	
Videolezioni live	SI	SI	SI
Videolezioni registrate	NO	SI*	SI
Test	NO	SI	SI
Test di autovalutazione	NO	NO	SI
Registro elettronico	NO	NO	SI

*Il processo per la fruizione delle registrazioni delle videolezioni su Google Meet non è automatico.

Per iscrivere un Istituto Scolastico alla piattaforma **WebScuola AGIDAE** bisogna accedere al nostro sito (link: <https://webscuola.agidae.it/>). Una volta ricevute le proprie credenziali, per accedere alla piattaforma si può procedere in due modi:

1. Collegarsi al sito <https://webscuola.agidae.it> , cliccare sul tasto **ACCEDI** in alto a destra e inserire le credenziali

oppure
2. Collegarsi alla piattaforma all'indirizzo <https://agidae.multiversity.click> e inserire le credenziali.

Rianalizzando l'evoluzione del rapporto tra informatica e Sistema Scolastico Italiano, si nota come quest'ultimo sia sempre stato attento all'innovazione tecnologica. Tale interesse non è sempre stato in grado di migliorare una didattica ormai ferma a metodologie arcaiche e poco funzionali. WebScuola AGIDAE, invece, vuole essere un primo step nell'evoluzione della scuola italiana, nella speranza che si possa giungere, il prima possibile, ad una nuova versione di didattica, più moderna ed attenta alle nuove generazioni.

Contesto e Prospettive della Scuola Paritaria Cattolica

PREMESSA

La pandemia ha segnato uno spartiacque importante delle nostre vite, dei nostri rapporti, delle nostre attività e del nostro lavoro. Un *modus vivendi* ordinario e precostituito è stato interrotto da un evento esterno non ipotizzabile e di difficile comprensione. L'impatto del Coronavirus



sul contesto delle organizzazioni è stato percepito come un evento che ha portato un cambiamento che non ha avuto precedenti e ha stravolto equilibri, consuetudini, “*portando gli istituti e le organizzazioni a sperimentare nuovi processi/attività, sia per quanto riguarda alcuni fattori tecnologici (come ad esempio Internet, portatili etc..) che procedurali (come ad esempio i Protocolli Covid etc...)*”.

Inoltre con l'inizio della pandemia ogni certezza è andata perduta, infatti da uno “stato di sospensione²” generato dal lockdown siamo repentinamente passati ad uno “stato di incertezza³” derivante da una misconoscenza ed una paura del futuro. Il nostro sistema sociale ed economico si è sempre retto su indicazioni certe, tramandate dalla generazione precedente – il mantra del perché “si era sempre fatto così” - e tale per cui ci ha reso sicuri nell'agire quotidiano fino a ieri. D'ora in avanti tutte le azioni che dovremmo compiere saranno inevitabilmente influenzate da riti diversi, una nuova liturgia da

¹ Natalini A., (2020) «Il distanziamento sociale e la certificazione di qualità», articolo n.7, in RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO AGIDAE n. 3, Anno IX Maggio / Giugno 2020, pp. 60-67.

² Giorgio Agamben lo definisce come uno stato: “*con gravi limitazioni dei movimenti e una sospensione del normale funzionamento delle condizioni di vita e di lavoro in intere regioni*”. Cfr. G. Agamben, «Lo stato di eccezione», Bollati Boringhieri, Torino 2003.

³ Cfr. Z. Bauman, «La società dell'incertezza», il Mulino, Bologna 2014.

costruire, un nuovo modo di lavorare – si veda ad esempio l’uso massivo di strumenti come lo smart-working o le riunioni a distanza tramite piattaforme web – ma soprattutto di pensare il rapporto con le nostre attività/opere. Due sono state le parole chiave che hanno contraddistinto questo momento storico, allo stesso tempo, di stasi e successivamente di rilancio:

- Emergenza;
- Resilienza.

“**Emergenza** vuol dire appunto che qualcosa di diverso e sconvolgente entra a perturbare un sistema consolidato seppur instabile e vulnerabile⁴” che aziona un effetto e la “**resilienza** è la risposta – o meglio, una delle risposte, la più idonea e adeguata – a fronteggiare l'emergenza⁵”.

Ad esempio aver sospeso lo svolgimento di qualsiasi attività dapprima nelle aree interdette in quanto focolai del virus e dopo estendere tali limitazioni per il contenimento e il contrasto del virus all'intero territorio nazionale⁶, è stato un momento di risposta del sistema ad uno scenario mutato ed ostile. Nelle Scienze MM.FF.NN.⁷ – come ad esempio in Fisica o nella Chimica – la resilienza è la “*capacità di sostenere gli urti senza spezzarsi*”⁸,



termine legato essenzialmente al concetto di elasticità, flessibilità del corpo/oggetto che ha subito una forza, un carico, una sollecitazione di natura esterna. Nelle Scienze sociali come o in Sociologia o in Psicologia “la **resilienza** è la capacità di un sistema

⁴ Di Nuovo S., (2020), «Prefazione: dall'emergenza alla resilienza», in (ed.) Nuovo coronavirus e resilienza. Strategie contro un nemico invisibile, in a cura di Peirone L., ANTHROPOS Salute-Cultura-Psicologia Health-Culture-Psychology, Torino, pag. 16.

⁵ Ibidem.

⁶ Natalini A., (2020) «Il distanziamento sociale e la certificazione di qualità», articolo n.7, in RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO AGIDAE n. 3, Anno IX Maggio / Giugno 2020, pp. 60-67.

⁷ “Con il termine Scienze matematiche, fisiche e naturali (in sigla MM.FF.NN.) ci si riferisce a quel corpo di discipline scientifiche comprese in Italia all'interno dell'omonima Facoltà. Le scienze naturali (di cui le scienze fisiche sono un esempio) sono quelle discipline che applicano il metodo scientifico, con lo scopo di ottenere, a lungo termine, conoscenza oggettiva sulla Natura. Alcuni esempi sono la fisica, la chimica, la biologia, le scienze della Terra e le scienze ambientali”, accesso 29 settembre 2021, https://it.wikipedia.org/wiki/Scienze_matematiche,_fisiche_e_naturali

⁸ “Nel corso dei secoli e del progredire del pensiero scientifico occidentale – che, ricordiamo, è stato prevalentemente espresso in latino fin oltre il Seicento – l'aggettivo *resiliens* ha indicato sia il rimbalzare di un oggetto, sia alcune caratteristiche interne legate all'elasticità dei corpi, come quella di assorbire l'energia di un urto contraendosi, o di riassumere la forma originaria una volta sottoposto a una deformazione”, accesso 29 settembre 2021, <https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/elasticita%C3%A0-di-resilienza/928>.

di ripristinare la sua condizione di equilibrio dopo un intervento esterno” di tipo traumatico⁹. Dalle ultime riflessioni, è deducibile che le strategie, che da ora in poi metteremo in campo per contrastare il rischio pandemico (oggi è così, ma domani potrebbero essere rischi diversi), saranno la risposta del nostro sistema di gestione a fenomeni esterni che influenzeranno inevitabilmente la nostra attività/opera. Quanto saremo resilienti per contrastare azioni esterne di diversa natura? Proviamo ad analizzare i concetti fin qui espressi calandoli nel contesto della Scuola paritaria cattolica. Emerge una nuova riflessione che dobbiamo porci senza indugio e senza paura di un confronto: la destabilizzazione del sistema scolastico paritario può essere dedotta solamente da questo fattore esterno? Siamo certi che l’unico fattore destabilizzante - o meglio la causa – della crisi delle scuole paritarie sia stato l’effetto pandemico? Forse la pandemia ha solamente accelerato un processo che, analizzando i dati, era in fase critica da alcuni anni.

IL CONTESTO DELLE SCUOLE PARITARIE IN ITALIA

Il contesto della scuola italiana è mutato di anno in anno e l’analisi dei dati ci può aiutare a comprendere meglio le cause che hanno determinato gli effetti sulle attività/opere. Il Ministero dell’Istruzione, ogni anno, aggiorna il computo dei principali dati sulla scuola rilasciando sui propri canali di comunicazione, un’ampia sintesi sullo stato di salute del sistema scolastico italiano: dalla scuola statale alla scuola paritaria. La **popolazione studentesca**, nell’ultima analisi del settembre 2021 dell’avvio dell’anno scolastico 2021/2022¹⁰, ha subito una flessione di 100.172 alunni in meno (un decremento pari al -1,3%) rispetto all’avvio dell’anno scolastico 2020/2021¹¹, tale per cui si è passati da 7.507.484 alunni a 7.407.312 alunni.

⁹ Di Nuovo S., (2020), «Prefazione: dall’emergenza alla resilienza», in (ed.) Nuovo coronavirus e resilienza. Strategie contro un nemico invisibile, in a cura di Peirone L., ANTHROPOS Salute-Cultura-Psicologia Health-Culture-Psychology, Torino, pag. 16.

¹⁰ ANTICIPAZIONE del Focus «Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2021/2022»: dati alunni e classi delle scuole statali Settembre 2021, fonte: Ministero dell’Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica”; fonte: elaborazione su dati del Ministero dell’Istruzione - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica”.

¹¹ Focus «Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2020/2021» - Settembre 2020, fonte: Ministero dell’Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica; fonte: elaborazione su dati del Ministero dell’Istruzione - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica”.

Tab. 4 - Alunni, classi ed alunni con disabilità delle scuole statali per regione_ A.S.2021/2022

Regione	Totale		
	Alunni	Classi	Alunni con disabilità
Piemonte	514.644	25.582	17.488
Lombardia	1.161.781	54.874	47.856
Veneto	575.712	27.888	18.557
Friuli Venezia Giulia	138.825	7.334	4.186
Liguria	168.183	8.145	6.980
Emilia Romagna	544.675	25.027	19.996
Toscana	465.711	22.157	16.661
Umbria	114.006	5.761	4.385
Marche	202.422	9.924	7.422
Lazio	714.638	34.545	28.646
Abruzzo	167.615	8.588	6.696
Molise	35.777	2.045	1.202
Campania	834.721	43.733	30.370
Puglia	551.238	27.618	19.832
Basilicata	72.294	4.093	2.049
Calabria	262.615	14.720	8.808
Sicilia	690.203	35.842	28.662
Sardegna	192.252	10.780	8.044
Italia	7.407.312	368.656	277.840

E' evidente un'altra tendenza nell'ultima analisi sull'avvio dell'anno scolastico 2021/2022 (Tab.4), il dato sugli **alunni con disabilità** ha subito un incremento di 50.584 alunni in più (pari al 18%) rispetto all'avvio dell'anno scolastico 2020/2021 (tab.5), tale per cui si è passati da 227.256 alunni a 277.840 alunni. Un altro dato che risalta, è che i **posti di sostegno** istituiti per l'a.s.2020/2021 sono stati complessivamente 152.521 posti (Tab.5). Non avendo ancora i dati definitivi sui posti di sostegno per l'anno scolastico 2021/2022, tutto fa presagire che l'aumento degli alunni con disabilità comporterà per il sistema scolastico, un aumento della domanda per i docenti di sostegno a cui le scuole italiane dovranno far fronte.

Tab. 5 - Alunni, classi ed alunni con disabilità delle scuole statali per regione e livello scolastico_ A.S. 2020/2021

Regione	Infanzia			Primaria			I grado			II grado		
	Alunni	Sezioni	Alunni con disabilità	Alunni	Classi	Alunni con disabilità	Alunni	Classi	Alunni con disabilità	Alunni	Classi	Alunni con disabilità
Piemonte	63.416	3.028	1.283	167.534	8.947	6.204	111.591	5.322	4.457	176.925	8.155	4.839
Lombardia	106.683	4.746	2.829	412.089	20.456	18.907	268.011	12.375	13.905	386.862	17.155	9.683
Veneto	40.333	1.920	896	201.779	10.644	7.275	134.355	6.359	5.124	205.888	9.091	4.352
Friuli V.G.	14.406	752	324	46.182	2.608	1.520	30.641	1.529	1.073	49.813	2.521	1.133
Liguria	19.059	839	460	51.807	2.792	2.438	36.624	1.711	1.753	62.615	2.820	2.201
Emilia R.	49.317	2.219	1.059	181.622	8.925	7.107	119.612	5.331	4.780	196.636	8.554	6.289
Toscana	60.577	2.694	1.127	143.646	7.240	5.317	99.543	4.554	3.913	167.958	7.723	5.782
Umbria	16.422	749	311	35.525	1.999	1.350	23.785	1.131	1.038	39.389	1.884	1.577
Marche	29.151	1.356	622	62.633	3.379	2.467	41.630	1.960	1.639	72.187	3.333	2.327
Lazio	81.877	3.727	2.265	231.825	11.956	11.160	157.046	7.400	6.672	251.989	11.472	7.432
Abruzzo	26.358	1.230	678	51.975	2.877	2.349	34.245	1.709	1.547	56.869	2.776	2.117
Molise	5.076	285	78	10.851	676	378	7.134	397	268	13.384	697	453
Campania	112.752	5.880	2.617	245.203	13.954	11.090	181.147	9.363	7.714	310.635	14.594	8.644
Puglia	76.645	3.673	1.651	167.335	8.821	6.457	113.672	5.468	4.550	204.624	9.750	6.626
Basilicata	10.373	537	163	20.714	1.267	596	14.347	794	437	28.465	1.494	733
Calabria	37.976	1.956	709	80.160	4.913	2.986	52.872	2.895	2.090	97.093	5.024	2.948
Sicilia	101.786	5.067	2.308	214.341	11.859	10.313	145.994	7.381	7.482	240.386	11.558	7.883
Sardegna	24.025	1.222	527	58.804	3.450	2.520	39.867	2.222	1.989	73.392	3.903	2.880
Italia	876.232	41.880	19.907	2.384.026	126.763	100.434	1.612.116	77.901	70.431	2.635.110	122.504	77.899

Nel 2020, secondo i dati dell'avvio anno scolastico 2020/2021¹² il numero delle scuole paritarie è sceso a 12.423 (App.2) con un decremento di 114 unità (pari allo -0,9%).

App.2 - Scuole paritarie per livello scolastico e regione_ A.S. 2019/2020

Regione	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
Piemonte	526	76	51	59	712
Valle d'Aosta	8	3	1	5	17
Lombardia	1.713	244	189	360	2.506
Trentino Alto Adige*	154	8	8	14	184
Veneto	1.110	97	64	100	1.371
Friuli Venezia Giulia	175	22	12	13	222
Liguria	219	44	20	19	302
Emilia Romagna	803	75	45	58	981
Toscana	397	80	26	48	551
Umbria	74	9	4	7	94
Marche	93	16	7	42	158
Lazio	741	206	88	231	1.266
Abruzzo	108	17	4	21	150
Molise	31	2			33
Campania	973	306	36	317	1.632
Puglia	428	42	10	30	510
Basilicata	40	3		3	46
Calabria	351	23	10	38	422
Sicilia	686	84	22	199	991
Sardegna	226	21	6	22	275
Italia	8.856	1.378	603	1.586	12.423

* Dati relativi alla sola Provincia autonoma di Trento

¹² Focus «Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2020/2021» - Settembre 2020, fonte: Ministero dell'Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica"; fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica".

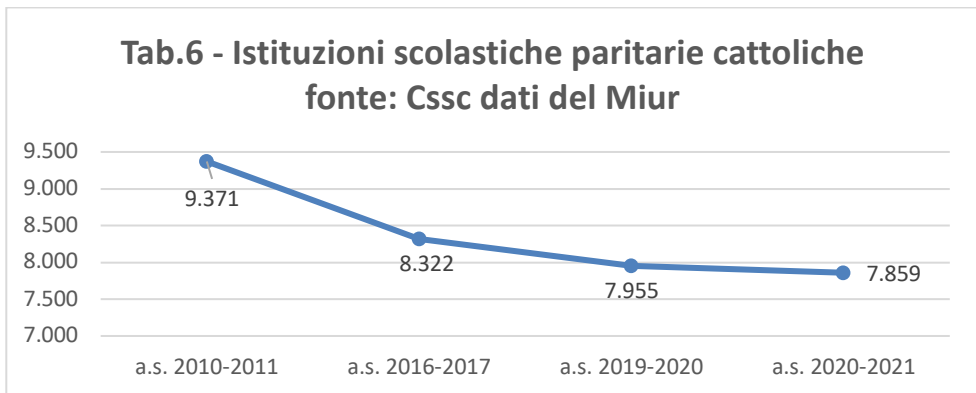
Come dato aggiornato al 2020, il **numero degli insegnanti** delle scuole paritaria cattoliche, è stato di circa 52.629, suddiviso in:

- 24.855 circa nella scuola per l'infanzia,
- 12.528 circa nella primaria,
- 7.565 circa nella secondaria di 1° grado,
- 7.681 circa nella secondaria di 2° grado

Il dato comunque ha sofferto di un'approssimazione per difetto visto che molte scuole paritarie cattoliche - quelle per l'Infanzia - non sono ancora strutturate a fornire i dati di monitoraggio in modo chiaro ed univoco. La stima comunque si potrebbe realisticamente aggirare intorno a 55.000 docenti impiegati di cui una quota significativa è a tempo parziale¹³. Per il **personale non docente (ATA)** sono stati stimati circa 9.240 addetti all'amministrazione, circa 8.644 addetti alla cucina e circa 14.805 addetti alla vigilanza/pulizia¹⁴.

I DATI SULLE SCUOLE PARITARIE CATTOLICHE

In Italia le scuole paritarie, erano in totale 12.547 nel 2018-2019, di questo totale, 7.955 erano **scuole paritarie cattoliche**, rappresentando quindi il 63,4% del totale. Dal 2010-2011, quando erano 9.371, sono diminuite di ben 1.512 unità; 5.826 (il 73,2%) sono Scuole per l'Infanzia, 1.021 (il 12,8%) sono Scuole Primarie, 517 (il 6,5%) sono Scuole Secondarie di 1° Grado, 591 (il 7,4%) Scuole Secondarie di Secondo Grado¹⁵.



¹³ In occasione del suo Ventesimo Rapporto e del ventesimo anniversario della sua costituzione, il Centro Studi per la Scuola Cattolica ha realizzato una sintesi storica dei dati raccolti nel corso di questi anni sul mondo della scuola cattolica italiana. Questi sono i dati più recenti al momento disponibili (riferiti all'anno scolastico 2018-2019), elaborati dal Centro studi per la scuola cattolica (Cssc) su dati Miur 2019.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Centro Studi per la Scuola Cattolica, «Venti anni di scuola cattolica in cifre (1997-2018)», (2018).

Le scuole cattoliche ad oggi, secondo i dati elaborati dal Cssc su dati rilevati e forniti dal MIUR nel 2021¹⁶ (Tavola 2) sono in calo. Gli istituti per ogni regione e presenti sul territorio italiano sono diminuiti a 7.859 unità: 5.732 Scuole dell’Infanzia, 1.028 Scuole Primarie, 515 Scuole Secondarie di I Grado e 584 Scuole Secondarie di II Grado.

Tavola 2 – Numero di scuole paritarie cattoliche per regione; a.s. 2020-21
(dati provvisori; escluse Aosta e Bolzano)

Regione	Infanzia		Primaria		Sec. I grado		Sec. II grado		Totale	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Piemonte	398	11,4	60	12,6	46	13,3	33	8,7	537	11,4
Lombardia	1.355	38,8	203	42,5	165	47,7	215	56,6	1.938	41,3
Liguria	147	4,2	43	9,0	20	5,8	12	3,2	222	4,7
Veneto	979	28,1	82	17,2	59	17,1	71	18,7	1.191	25,4
P.A. Trento	-	-	6	1,3	6	1,7	7	1,8	19	0,4
Friuli V. G.	138	4,0	17	3,6	8	2,3	8	2,1	171	3,6
Emilia R.	473	13,6	67	14,0	42	12,1	34	8,9	616	13,1
Nord	3.490	60,9	478	46,5	346	67,2	380	65,1	4.694	59,7
Toscana	265	38,8	74	27,0	23	21,5	27	23,3	389	33,0
Marche	52	7,6	12	4,4	4	3,7	6	5,2	74	6,3
Umbria	58	8,5	7	2,6	2	1,9	2	1,7	69	5,8
Lazio	308	45,1	181	66,1	78	72,9	81	69,8	648	54,9
Centro	683	11,9	274	26,7	107	20,8	116	19,9	1.180	15,0
Abruzzo	90	5,8	16	5,8	2	3,2	-	-	108	5,4
Molise	24	1,5	2	0,7	-	-	-	-	26	1,3
Campania	334	21,4	131	47,5	24	38,7	44	50,0	533	26,9
Puglia	288	18,5	34	12,3	7	11,3	6	6,8	335	16,9
Basilicata	28	1,8	3	1,1	-	-	-	-	31	1,6
Calabria	246	15,8	16	5,8	6	9,7	8	9,1	276	13,9
Sicilia	376	24,1	57	20,7	17	27,4	25	28,4	475	23,9
Sardegna	173	11,1	17	6,2	6	9,7	5	5,7	201	10,1
Sud e isole	1.559	27,2	276	26,8	62	12,0	88	15,1	1.985	25,3
Italia	5.732	72,9	1.028	13,1	515	6,6	584	7,4	7.859	100,0

Fonte: elaborazione C SSC su dati MI 2021.

In estrema sintesi, come vedremo più avanti, i dati che sono stati analizzati anche per i casi studio, danno evidenza che dal Nord al Sud, il contesto è cambiato e conferma l’esistenza di un trend negativo per quanto riguarda i seguenti fattori:

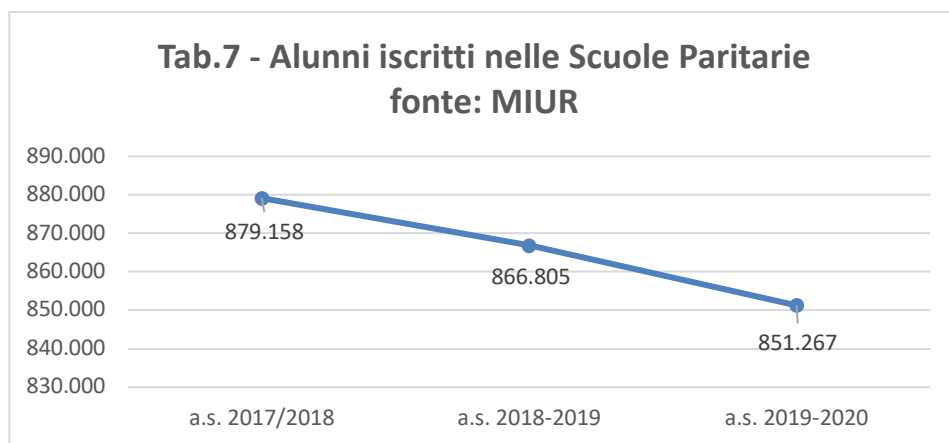
- Numero di alunni potenziali (popolazione scolastica)
- Numero di iscritti
- Numero di scuole paritarie per ogni Regione.

¹⁶ Ciatelli S., «Il sistema regge ma in maniera disuguale (A.S. 2020-21)», Coordinatore scientifico del Centro Studi Scuola Cattolica, CEI

ALUNNI E ISCRIZIONI: UN TREND NEGATIVO

Il quadro di insieme relativo agli alunni delle scuole paritarie¹⁷ dell'anno scolastico precedente, con i dati desunti dalle Rilevazioni statistiche condotte dal MIUR¹⁸ in Italia, evidenziano numeri in calo sotto tutti i punti di vista.

Come evidenziato nel precedente paragrafo, la continua diminuzione annuale della popolazione studentesca, porta con sé la diminuzione delle iscrizioni nell'intero territorio nazionale e un'elevata competitività tra istituti paritari e scuole statali, ma anche tra gli stessi istituti paritari. I dati dell'a.s.2017-2018¹⁹, dell'a.s.2018-2019²⁰ e dell'a.s.2019-2020²¹ mostrano una curva discendente con un decremento annuale costante (pari al -1,4%). In tre anni scolastici secondo il MIUR, si sono persi 27.891 iscrizioni nel sistema paritario (Tab.7).



¹⁷ Focus «Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2020/2021» - Settembre 2020, fonte: Ministero dell'Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica"; fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica".

¹⁸ Le Rilevazioni statistiche sono indagini effettuate annualmente presso tutte le scuole, statali e non statali, per integrare le informazioni presenti in Anagrafe Nazionale Studenti (ANS) con dati aggiuntivi specifici delle singole scuole. Le "Rilevazioni sulle scuole – Dati generali" sono indagini previste dal Piano Statistico Nazionale (PSN) che contribuiscono alla creazione di una base informativa essenziale per monitorare il sistema educativo scolastico e per definire le politiche scolastiche. Le scuole sono tenute a comunicare i dati nell'area "Rilevazioni sulle scuole" del portale Sidi nel periodo Dicembre-Gennaio di ogni anno scolastico.

¹⁹ Focus «Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2018/2019» - Settembre 2018, fonte: Ministero dell'Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica"; fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica".

²⁰ Focus «Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2019/2020» - Settembre 2019, fonte: Ministero dell'Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica"; fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica".

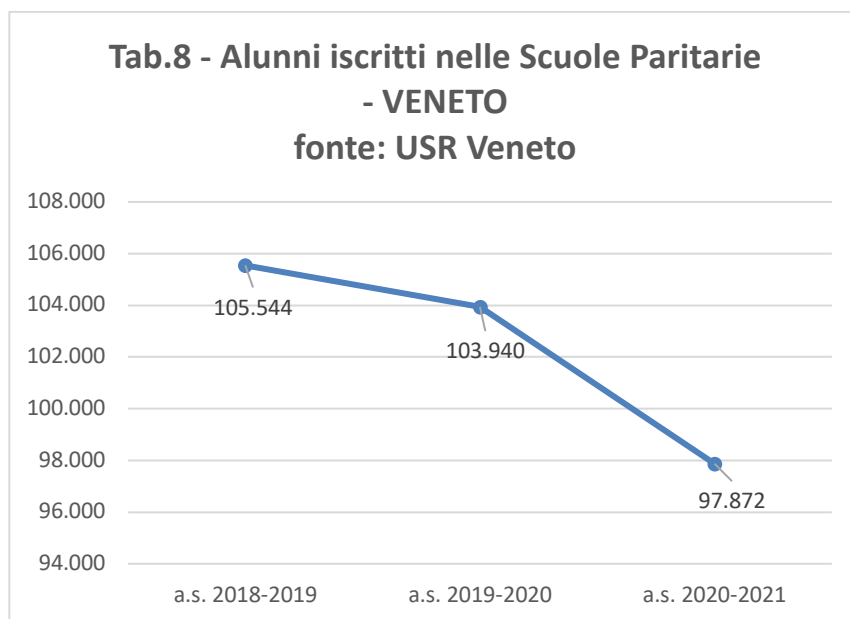
²¹ Focus «Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2020/2021» - Settembre 2020, fonte: Ministero dell'Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica"; fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'Istruzione - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica".

Il settore educativo in cui si concentra il maggior numero di iscrizioni delle scuole paritarie, secondo i dati del Miur, è la **Scuola dell'infanzia**: circa 507.578 bambini che si sono distribuiti in 8.856 scuole (App.2). Lo scorso anno scolastico a giugno 2020 si segnala un calo nel numero dei nuovi ingressi nella **Scuola Primaria**, con una perdita di circa 23 mila alunni (pari al -4,6%), mentre la **Scuola Secondaria** complessivamente ha perso circa 20 mila studenti.

IL CASO STUDIO DEL VENETO: IL CALO DEGLI STUDENTI

Se incrociassimo per un momento la lettura dei dati e avvicinassimo la lente d'ingrandimento dell'analisi sul confronto con i dati definitivi forniti **dall'USR del Veneto**²² - riferiti all'anno scolastico 2020/21, con i dati provvisori che sono disponibili del 2021/22 – la nostra attenzione viene sicuramente catturata da alcuni numeri con una tendenza negativa:

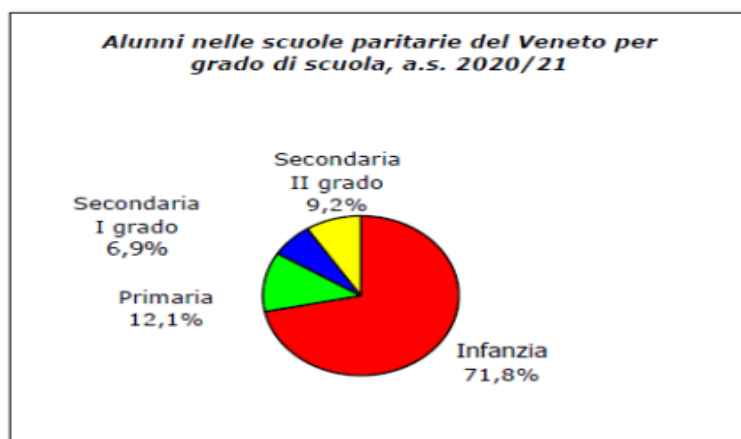
- Il calo della popolazione studentesca nella regione Veneto è superiore al dato nazionale dello scorso anno (che era pari a -4,6%) si è passati da circa 105.000 alunni nell'a.s.2018-2019 a circa 97.000 alunni nell'a.s.2020-2021 (Tab.8).



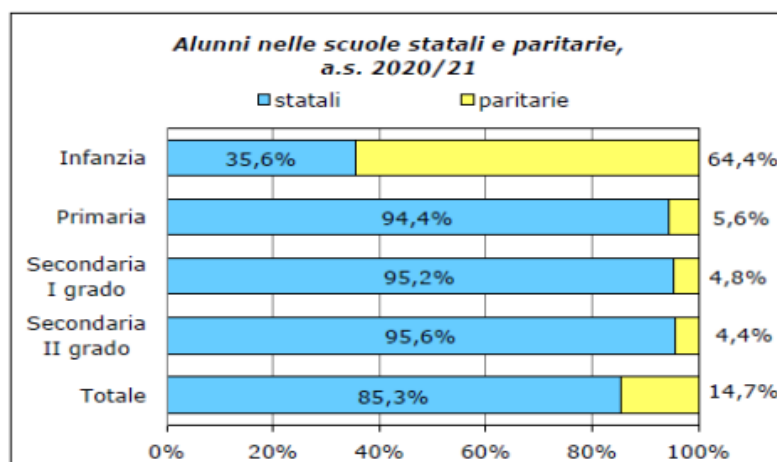
- I numeri complessivi degli alunni nel Veneto sono in calo, ma alcune peculiarità sono evidenti: la scelta della Scuola dell'Infanzia da parte delle famiglie. Dall'a.s.2019/2020 all'a.s.2020/2021 gli iscritti della Scuola dell'Infanzia sono passati da 75.721 a 70.255 con un decremento pari al -7% come si evince dai due grafici elaborati dall'USR

²² Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto - Direzione Regionale, «I dati del Veneto al via dell'anno scolastico 2021/22», Venezia, settembre 2021.

Veneto, ma mantiene i numeri rispetto al comparto Scuola Primaria e Scuola Secondaria.



Fonte: Anagrafe Nazionale degli Studenti, dati al 17 aprile 2021

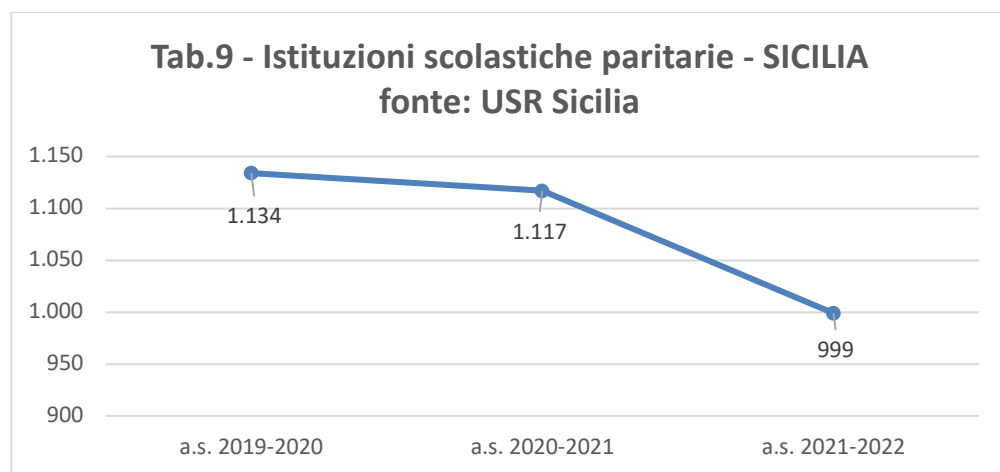


IL CASO STUDIO DELLA SICILIA: LA CHIUSURA DEGLI ISTITUTI

Nella Regione Sicilia, l'analisi si concentra su alcune ulteriori riflessioni che investono un aspetto che solitamente riguarda la gestione degli Istituti paritari cattolici: la tenuta economico-finanziaria delle opere. La lettura che si ricava dai dati forniti dalla **USR della Sicilia** a.s.2019-2020, a.s.2020-2021 e a.s.2021/2022²³ ovvero nei tre anni presi in considerazione è univoca. I numeri complessivi sulle chiusure delle scuole paritarie in Sicilia sono fortemente in rialzo

²³ Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia, «Il sistema scolastico in Sicilia Dati di sintesi - Anno scolastico 2021/2022», (15 Settembre 2021).

soprattutto con l'ultimo dato a.s.2021-2022 rispetto al precedente a.s.2019/2020. Si è passati da circa 1.130 istituti aperti nel 2019 a circa 990 istituti ancora aperti dopo la pandemia. Si sta parlando di circa il 10% in meno in due anni ed è uno dei dati più alti in Italia come si può dedurre dal grafico (Tab.9). Di questi istituti solamente 425 sono di ispirazione cattolica secondo i dati rilevati dal Cssc con i dati rilevati del MIUR nel 2021.



PRIME CONSIDERAZIONI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Alla luce dell'analisi fin qui effettuata, alcune macro-cause esterne che affliggono gli istituti si possono sintetizzare in:

- **Crisi economica:** ha investito tutta l'economia mondiale, *“dapprima nell'autunno del 2008 il mondo è entrato nella recessione più profonda mai registrata dalla Seconda guerra mondiale²⁴”* tale per cui nelle economie occidentali avanzate si è paventata l'ipotesi che la disoccupazione potesse rimanere stabilmente alta per molto tempo. *La recessione è da attribuire soprattutto alla caduta verticale della domanda interna: i consumi di famiglie e Istituzioni sociali private al loro servizio (ISP) e gli investimenti lordi sono diminuiti del 10,7 e del 10,8 per cento, rispettivamente [...]²⁵”*.
Tale effetto si è riflettuto in modo tangibile sulle famiglie italiane ed ha portato queste ultime a compiere una scelta molto chiara: decidere quale scuola in base al rapporto qualità/prezzo. Il ragionamento è stato riduttivo ma alquanto semplice: in questo contesto si è scelto di spendere di meno, con una qualità grosso modo alla pari, tra il servizio fornito dagli istituti paritari e quello della scuola statale.
- **Crisi pandemica:** ha notevolmente accentuato la crisi economica. L'effetto è stato ampiamente analizzato nel Rapporto annuale dell'Istat del 2021, nel quale si evidenzia

²⁴ Giavazzi F. e Amighini A., «La crisi del 2007-2010». Cap. 20, BLANCHARD, Macroeconomia, Il Mulino, 2009.

²⁵ Ibidem.

come *“l'economia italiana nel 2020 si è contratta dell'8,9 per cento” – una caduta di ampiezza senza precedenti dalla Seconda guerra mondiale – che, per la scarsa performance dell'ultimo ventennio, ha riportato il Pil al livello del 1998 [...]»²⁶*. Maggior incertezza sul futuro e poca propensione al consumo - rispetto al periodo prima della pandemica - sono solamente alcuni effetti di questa crisi. L'Istat ha evidenziato che la spesa per consumi nel 2020 è crollata e ha registrato una “caduta” dei consumi delle famiglie pari a -9%²⁷, che ha investito necessariamente tutti i servizi, tra cui quello scolastico.

- **Crisi demografica:** la crisi economica e la pandemia hanno esercitato un forte impatto sui comportamenti demografici: *“Il quadro demografico nel 2020 è contraddistinto da un nuovo minimo storico di nascite dall'unità d'Italia e da un massimo di decessi dal secondo dopoguerra. Gli effetti negativi sulla dinamica demografica prodotti dall'epidemia hanno accelerato la tendenza al declino già in atto dal 2015: la popolazione residente è inferiore di quasi 400 mila unità rispetto al 2019, a causa del calo delle nascite, dell'eccesso di mortalità e della contrazione del saldo migratorio con l'estero»²⁸*. I dati raccolti dall'Istat nel corso del 2020, tra cui quelli sulla demografia confermano in sintesi che la crisi economica e la pandemia di Sars-Cov-2 hanno infatti pesantemente influenzato i matrimoni e le tendenze demografiche del nostro Paese, difatti *“i profondi mutamenti sociali che hanno interessato il mondo occidentale nel secondo dopoguerra hanno determinato trasformazioni che, seppure con tempi e intensità diverse, accomunano tutti i Paesi: il calo e la posticipazione della nuzialità e della fecondità [...]»²⁹*.

Inoltre secondo le stime dell'Istat, le conseguenze sulla natalità con il calo dei matrimoni che si è avuto nel 2020, potrebbe aver portato a circa 34.000 nascite in meno rispetto al numero che si sarebbe registrato senza pandemia nel triennio 2021-2023: 13.500 nascite in meno solo nel primo anno, quasi 12.000 nel 2022 e oltre 8.000 nel 2023³⁰.

Come ultimo spunto di riflessione, come ci indica la ISO 9004 *“il contesto di un'organizzazione è continuamente soggetto a cambiamenti, a prescindere dalla sua dimensione (grande o piccola), dalle sue attività e dai suoi prodotti, o dalla sua tipologia (a scopo di lucro o non a scopo di lucro); di conseguenza, esso dovrebbe essere monitorato costantemente dall'organizzazione. Tale monitoraggio dovrebbe permettere all'organizzazione*

²⁶ Istat, «RAPPORTO ANNUALE 2021 La situazione del Paese». Presentato venerdì 9 luglio 2021 a Roma presso Palazzo Montecitorio, 2021, pag.20.

²⁷ Ivi, capitolo 1, la crisi e il recupero: la congiuntura economica e sociale, pag.47.

²⁸ Ivi, capitolo 2, lo shock da pandemia: impatto demografico e conseguenze sanitarie, pag.63.

²⁹ Ivi, capitolo 2, lo shock da pandemia: impatto demografico e conseguenze sanitarie, pag.65.

³⁰ Ruffino L., «L'impatto della pandemia sulla demografia italiana», accesso 29 settembre 2021, <https://www.youtrend.it/2021/07/19/limpatto-della-pandemia-sulla-demografia-italiana-2/>

di identificare, valutare e gestire i rischi relativi alle parti interessate, e dalle loro mutevoli esigenze ed aspettative³¹”.

LE CRITICITA' DELLE SCUOLE PARITARIE CATTOLICHE: PRIMA E DURANTE LA PANDEMIA

Per alcune scuole, le difficoltà erano cominciate già da alcuni anni - come si è detto in precedenza - ma le debolezze strutturali del sistema paritario cattolico permangono al di là della pandemia.

Se invece utilizzassimo la lente d'ingrandimento dell'analisi per cercare di comprendere al meglio i nostri punti di debolezza come anche le criticità connesse alla modalità con cui sono gestite le nostre opere? Per questa ulteriore analisi ci si riferisce ai seguenti aspetti:

- **Crisi delle vocazioni:** Dal 2018, nel mondo, si contano un aumento significativo del numero di cattolici, ma calano le vocazioni che nel pianeta hanno subito una flessione del -1,6%. Il continente con il maggior numero di seminaristi è l'Asia, seguono l'Africa, l'America, l'Europa e l'Oceania³². Il “tasso di sostituzione” dei sacerdoti è calato vistosamente posto che oggi ogni 100 sacerdoti nel mondo ci sono 27,8 seminaristi³³. Questi dati ci spingono a fare altre considerazioni:
 - in primis l'attività si sta spostando verso una **gestione laica delle opere** cercando di mantenere faticosamente la gestione in mano ai religiosi. Questo comporta un significativo aumento del personale laico dipendente docente e non docente, andando così ad aumentare i costi di gestione e le difficoltà di comunicazione interne;
 - in secondo luogo il calo delle vocazioni implica che per il coordinamento delle attività, si ha l'esigenza di sperimentare **nuove forme di organizzazione** che mettano in relazione religiosi e laici nell'attività quotidiana con una evidente difficoltà culturale per la trasmissione della missione dell'opera;
 - come ultima considerazione, lo spostamento dell'asse delle vocazioni dall'Europa verso continenti come Asia e Africa, ha comportato una difficoltà nella **distribuzione della competenza gestionale** all'interno delle stesse Congregazioni.

³¹ UNI EN ISO 9004:2018 «Gestione per la qualità - Qualità di un'organizzazione - Linee guida per conseguire il successo durevole».

³² Il dato emerge dall'Annuario Pontificio 2021 e dall'Annuario Statisticum Ecclesiae 2019, curati dall'Ufficio Centrale di Statistica della Chiesa, pubblicati dalla Tipografia Vaticana.

³³ Ibidem

- **Sostenibilità economica:** l'incertezza economica come anche il sostegno a fasi alterne dello Stato (ad esempio i contributi alle scuole paritarie), sono elementi compensativi per la nostra riflessione, che non risolvono le criticità interne che attanagliano il sistema. Per uscire fuori da un'impasse logico, cerchiamo di mirare al vero problema delle scuole di ispirazione cattolica: il tema della sostenibilità economica degli enti ecclesiastici³⁴. *“I concetti di missione delle opere della Chiesa e sostenibilità economica, infatti, non sono assolutamente antitetici”³⁵*. La **tematica dell'economicità** è fondamentale e sarà centrale per il perseguimento della missione degli enti cattolici nel tempo. Tale impostazione pone l'obbligo di avere un successo durevole³⁶ con una prospettiva di continuità operativa del servizio. Occorre sotto una nuova luce guardare non solamente il tema della corretta amministrazione delle opere e i relativi bilanci, ma anche il modo di agire con una gestione più moderna e adatta ai tempi³⁷.
- **Managerialità:** altro tema importante è l'economicità in rapporto all'efficienza e all'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi dell'ente. Trattare il **tema della managerialità** degli enti ecclesiastici porta con sé alcuni fraintendimenti ovvero *“la preoccupazione che l'applicazione dei principi dell'economia aziendale possa andare a snaturare l'identità più alta dell'ente ecclesiastico portando a una sorta di “aziendalizzazione” impropria delle opere benefiche”³⁸*. La finalità di questa riflessione invece è proprio l'esatto opposto ovvero riportare il corretto ruolo che ha l'economia d'azienda - in quanto materia di studio, scienza e strumento per le opere - affinché apporti uno sviluppo delle organizzazioni stesse. L'utile per le *organizzazioni for profit* (aziende) è il fine principale, mentre per quelle *non profit*, che operano senza finalità di lucro, invece, rappresenta un limite non oltrepassabile, in quanto eventuali *surplus* non potendo essere distribuiti, potranno solo essere reinvestiti nell'opera. *“Il concetto di utile non coincide negli enti ecclesiastici assolutamente con quello di profitto, né tanto meno con quello di un atteggiamento speculativo. Esso va associato invece ai concetti di pianificazione e attenta gestione delle attività e delle strutture, la quale, prima che essere una regola economica, costituisce un'irrinunciabile regola di giustizia verso la missione, verso l'istituzione e verso tutta la comunità”³⁹*. Alla luce di quanto detto carisma, missione e corretta gestione devono necessariamente andare di pari passo per

³⁴ Cfr. Grumo M., (2010), «Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici», in (ed.) Vita e Pensiero, Pubblicazioni Università Cattolica.

³⁵ Ibidem.

³⁶ UNI EN ISO 9004:2018 «Gestione per la qualità - Qualità di un'organizzazione - Linee guida per conseguire il successo durevole».

³⁷ Cfr. Grumo M., (2010), «Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici», in (ed.) Vita e Pensiero, Pubblicazioni Università Cattolica.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Cfr. Grumo M., (2010), «Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici», in (ed.) Vita e Pensiero, Pubblicazioni Università Cattolica.

l'esistenza dell'opera. Se è vera l'analisi fin qui effettuata, allora si può suddividere l'indagine sulle criticità manageriali in:

- **Capacità di pianificare e controllare:** i due modelli di organizzazione sopracitati (*profit* e *non profit*) hanno dunque alcuni elementi in comune: il **perseguimento degli obiettivi** dell'organizzazione tra i quali si ergono per importanza sia l'autonomia gestionale che l'economicità dell'organizzazione stessa⁴⁰. In questa ottica non si ha sempre evidenza di una pianificazione chiara degli obiettivi strategici, con i risultati attesi, sia per quanto riguarda il servizio erogato dagli istituti che la gestione ordinaria dell'opera. Mancano strumenti operativi come un accurato **controllo di gestione** ovvero quell'insieme di tecniche e strumenti che sono fondamentali per un'organizzazione per pianificare e controllare l'andamento generale. Detto questo è necessario definire piani di azione che i vari responsabili di processo (ad esempio i Coordinatori Didattici, Docenti, personale ATA etc...) devono elaborare per raggiungere obiettivi di breve, medio e lungo periodo. Seguire questa indicazione gestionale vuol dire fondare una gestione sulla programmazione anziché sull'improvvisazione⁴¹.
- **Indicatori di monitoraggio:** rilevare e misurare i dati rappresenta una modalità che è stata acquisita recentemente nei nostri istituti con l'implementazione del RAV⁴². Tale modalità è legata solamente ad indicatori di performance dei processi di tipo didattico, ma che non viene presa in considerazione per tutti i processi interni dell'organizzazione (ad esempio al controllo del budget). Invece rappresenta lo strumento per monitorare e poi valutare i risultati ottenuti con gli approcci di gestione applicati⁴³. Gli indicatori sono quindi variabili qualitative e/o quantitative, che possono essere confrontate e che permettono di rilevare e di comprendere l'intensità, l'estensione e il grado di raggiungimento degli obiettivi, in modo tale da poter esprimere valutazioni finali atte a modificare le strategie presenti e future⁴⁴.

⁴⁰ Cfr. Rusconi G., Signori S., «Responsabilità sociale e azienda non profit: quale declinazione?», in "Impresa sociale", n. 1, 2007.

⁴¹ Cfr. Colombo G.M., Stiz G., Il bilancio sociale delle organizzazioni non profit, Assago Milanofiori, Ipsoa, 2003.

⁴² Il Rapporto di Autovalutazione (RAV) nasce con il D.P.R. 28 marzo 2013, n. 80 "ed è pensato dal MIUR come primo strumento di supporto per il governo e la complessità degli istituti scolastici.

⁴³ Capoccia G., (2018) «L'Autovalutazione nella scuola e l'esperienza della certificazione di qualità come supporto al processo di valutazione: La Circ. MIUR 47/2014», in RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO AGIDAE n. 4, Anno V, Luglio-Agosto 2014, pp. 50-59.

⁴⁴ Il modello AgiTQM® "attraverso una valutazione basata su criteri e parametri specifici permette all'organizzazione che vi ricorre di misurare le proprie capacità di conseguire risultati, di evidenziare aree di eccellenza e aree di debolezza, di avviare progetti di miglioramento, di valutarne l'efficacia, di promuovere il percorso verso l'eccellenza", Cfr. Capoccia G., Natalini A., (2017) «Campus estivo AGIDAE: la certificazione delle competenze e il Premio

Se gli indicatori sono coordinati al sistema di gestione che si implementa, permette al gestore di avere un quadro più chiaro.

- **Competenze:** i cambiamenti dei vertici delle Congregazioni generano instabilità all'interno delle opere e pongono seriamente l'attenzione della nostra riflessione sulla crescente importanza delle risorse interne che lavorano nelle organizzazioni. La crescente importanza del **capitale umano** ovvero tutto ciò che è originato da abilità, conoscenze e competenze delle persone, è un tema centrale per i futuri modelli di gestione. *“Le organizzazioni sono costituite da persone e, pertanto, la crescita culturale di queste potrebbe essere lo strumento per aiutare il continuo miglioramento delle organizzazioni”⁴⁵*. Nelle organizzazioni d'oggi dove è presente l'uso della tecnologia, con nuovi flussi d'informazione, la comunicazione tra persone, l'abilità, le conoscenze generali, le conoscenze specifiche e, quindi, le competenze, accrescono ulteriormente il loro ruolo e si rendono necessarie come strumenti base per tutte le organizzazioni. Il concetto di competenza assume, dunque, un ruolo centrale nel discorso della gestione sistemica delle organizzazioni⁴⁶. La distribuzione della competenza all'interno delle Congregazioni con una modalità di formazione e addestramento del gestore è quanto una necessità non più procrastinabile. Nel Campus Agidae 2021 di Assisi, organizzato da Fondazione Agidae Labor, nelle giornate dal 26 al 31 Luglio 2021, si è trattato della diffusione delle tecniche gestionali, dell'importanza del lavoro di gruppo polifunzionale, della necessità di creare un senso di appartenenza, dell'esigenza di rompere schemi organizzativi obsoleti a favore di una managerialità diffusa, dell'esigenza di un nuovo modello gestionale di scuola che metta al centro la persona (alunno-studente, docente, famiglie) impostato sulla costruzione della competenza. Inoltre del miglioramento delle performance a tutti i livelli dell'organizzazione, della promozione del curriculum dello Studente che inglobi non solo le competenze acquisite nel percorso scolastico, ma anche quelle conseguite nella famiglia e nella vita sociale.

- **Infrastrutture e tecnologia:** La pandemia ha rivelato una grande falla del sistema scolastico paritario cattolico per quanto riguarda l'informatica. Molti istituti non hanno ancora adeguate strutture informatiche per una didattica a distanza o aule informatiche al passo con i tempi. In più ci si è accorti di un gap tecnologico da parte del personale religioso e laico con una mancanza di conoscenza delle nuove

Nazionale Qualità», in RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO AGIDAE n. 5, Anno VIII, Settembre-Ottobre 2017, Vita associativa, pp. 25-33.

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ Ibidem

tecnologie, in primis del pacchetto Office⁴⁷ fino ad arrivare alle piattaforme web o all'uso del sito istituzionale della Scuola. L'Agidae ultimamente ha messo a disposizione, di chi ne fa richiesta, la piattaforma WEBScuola AGIDAE⁴⁸ per aiutare gli istituti ad avere confidenza con i nuovi strumenti informatici per una Scuola paritaria cattolica moderna e al passo con le esigenze del nuovo contesto.

- **Qualità del servizio:** L'offerta formativa degli istituti paritari cattolici risente storicamente di una ricerca alla conformità legislativa. Tale approccio deriva da una *forma mentis* risalente ai “programmi scolastici” o “programmi ministeriali” del Ministero dell'Istruzione, tale per cui ogni gestore - e di pari passo ogni docente – si è sempre focalizzato sul perseguire quello che circolari e protocolli del Ministero hanno indicato per una corretta impostazione d'insegnamento curriculare. Il passaggio - effettuato almeno 20 anni fa⁴⁹ - da temi e argomenti affrontati in classe secondo una programmazione del Ministero ad un modellare continuamente e in modo autonomo, per ogni scuola, secondo il contesto educativo-didattico di riferimento e sulla base della necessità dell'alunno, con percorsi formativi ad hoc, ha comportato e comporta ancora delle difficoltà di assimilazione. *“La progettazione non ha più il compito di applicare programmi nazionali, ma di interpretare, attraverso il curriculum di scuola, le esigenze e le attese di una specifica comunità sociale”*⁵⁰. Inoltre l'offerta formativa si è pesantemente confusa con quella della scuola statale. Il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF) che è *“il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia ...”* non rispecchia in molti casi una ricerca di identità educativo-gestionale per proporre un servizio alternativo e diverso a quello della scuola statale.
- **Innovazione:** Per quanto riguarda la scarsa innovazione - ci riferisce ai docenti che operano all'interno delle scuole paritarie cattoliche e del ruolo di coordinamento esercitato dal Coordinatore Didattico – è da imputare alla poca analisi del contesto e al poco coraggio e spirito di iniziativa a cui si deve far riferimento in questi momenti di profonda crisi prima del rilancio. La didattica per le competenze in molti casi non è stata minimamente impostata come più volte evidenziato anche nei dati del MIUR.

⁴⁷ Microsoft Office è una suite di applicazioni servizi di tipo office automation per i sistemi operativi Microsoft Windows e macOS. Office contiene applicazioni come Microsoft Word, Microsoft Excel e Microsoft PowerPoint, accesso 29 settembre 2021, https://it.wikipedia.org/wiki/Microsoft_Office

⁴⁸ E' disponibile la versione di prova gratuita della piattaforma WEBScuola AGIDAE all'indirizzo: <https://webscuola.agidae.it/presentazione/>

⁴⁹ Questo passaggio nella scuola primaria e alle medie fu fatto dapprima con il decreto legislativo 59 del 2004, poi perfezionato con il Dpr 89 del 2009 e ampliato per gli istituti superiori con ulteriori Regolamenti approvati a seguito della riforma Tremonti-Gelmini.

⁵⁰ Cfr. Fiorin I., Castoldi M., Previtali D., «Dalle indicazioni al curriculum scolastico», La Scuola, 2004.

“L'azione didattica assume ora la prospettiva delle competenze per interpretare gli apprendimenti attesi nel primo ciclo di istruzione e, di riflesso, i processi di insegnamento e valutazione affidati alla scuola. La valutazione, insieme all'autovalutazione, costituisce la condizione decisiva per il miglioramento delle scuole e del sistema di istruzione⁵¹”. Una strada o meglio un percorso per migliorare la propria scuola e la didattica connessa all'offerta formativa, dal punto di vista del docente, può indicarcela una testimonianza di un'insegnante, vincitrice del Global Teacher Award 2021⁵², la prof.ssa Maria Zambrotta⁵³ intervistata in una nota



trasmissione radiofonica nazionale. Dice l'insegnante che per il rientro a scuola dopo l'esperienza della DAD *“abbiamo organizzato subito delle uscite sul territorio [...] cerchiamo di non fare le lezioni non proprio formali e di farli parlare tanto tra di loro”*, inoltre ha spiegato le caratteristiche di un insegnante, per piacere agli alunni e poi essere seguito nelle sue lezioni *“amare molto la materia che si insegna sicuramente, avere la voglia di condividere questa passione con i ragazzi, amare i ragazzi e soprattutto stimarli ed apprezzarli nella loro diversità e nella diversità tra loro e noi”*. Ha continuato delineando il profilo di un insegnante ideale per una scuola moderna *“bisogna essere intransigente ma anche molto tollerante [...]”*

Voglio che passi l'idea di essere rigorosi sulle cose che fanno, di essere seri in tutto quello che fanno”, non manca una stoccata ai colleghi *“molti insegnanti si sono dimenticati di quando erano ragazzi e sono troppo rigidi nel giudicare gli studenti, poco empatici”*. In ultimo ha indicato una direzione ben chiara e precisa, che si colloca integralmente nella didattica per competenze *“li faccio lavorare (gli studenti ndr.) tanto con le mani, cerchiamo continuamente di fare degli esperimenti abbiamo la fortuna di avere dei laboratori che usiamo tantissimo. Loro toccano con mano così si appassionano come ho fatto io”*. La tematica della didattica laboratoriale è stata ampiamente trattata con dei casi applicativi di studio nei corsi n.2-3-4 - integrati per le varie funzioni della scuola - del Campus

⁵¹ Ibidem

⁵² Il premio, istituito annualmente dal centro di ricerca e formazione indiano Alert Knowledge Service (AKS), ha l'obiettivo di identificare quei docenti che, in ogni parte del mondo, hanno dimostrato l'eccellenza nell'insegnamento di diverse materie, fornendo un contributo eccezionale agli studenti e alla comunità locale, anche al di fuori della scuola, <https://aksawards.com/gta/AboutUs>

⁵³ Maria Zambrotta, eTwinner e docente di chimica all'Istituto “Santorre di Santarosa” di Torino - tra i vincitori nell'ultima edizione 2021 del Global Teacher Award, uno tra i più prestigiosi riconoscimenti a livello mondiale per gli insegnanti - è intervenuta per la Giornata mondiale dell'insegnante alla trasmissione “Che giorno è” del 5 ottobre 2021 con i conduttori Francesca Romana Ceci e Massimo Giraldi per la regia di Ludovico Suppa

Agidae 2021 di Assisi, organizzato da Fondazione Agidae Labor, nelle giornate dal 26 al 31 Luglio 2021. Come annunciato precedentemente in quella sede, crediamo che questo sia il modo di innovare utilizzando una didattica laboratoriale per accrescere le competenze dello studente coinvolgendolo al massimo nell'esperienza scolastica.

E DOPO LA PANDEMIA DA COVID-19?

“La pandemia di Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il prodotto interno lordo si è ridotto (in Italia) dell'8,9 per cento, a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2. L'Italia è stata colpita prima e più duramente dalla crisi sanitaria”.



Queste sono state le parole del Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Draghi, nella premessa al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵⁴. Lasciamoci alle spalle, per un momento, tutto il dolore causato dalla pandemia e prendiamo spunto da questa esperienza per migliorare quello che manca nelle nostre istituzioni scolastiche. *“C'è da rinnovare il livello organizzativo e culturale dell'istruzione, statale e non*

statale, senza discriminazione per nessuno assicurando un trattamento paritario che prescindano dalle condizioni

⁵⁴ Al fine di accedere ai fondi di Next Generation EU (NGEU), il nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa che integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, ciascuno Stato membro deve predisporre un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR - Recovery and Resilience Plan) per definire un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026. Il piano deve dettagliare i progetti, le misure e le riforme previste nelle aree di intervento riconducibili a sei pilastri fondamentali: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi; 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze. Concluso il lungo esame parlamentare che ha contrassegnato la proposta di PNRR trasmessa (dal Governo Conte II) il 15 gennaio 2021, il Governo Draghi, come preannunciato, il 25 aprile 2021 ha trasmesso al Parlamento il nuovo testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Piano italiano prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU. Il Piano è stato presentato in via ufficiale dal Governo italiano il 30 aprile 2021. Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia, accompagnata da una dettagliata analisi del PNRR italiano (documento di lavoro della Commissione SWD (2021). Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea.

*economico-sociali degli studenti e delle famiglie*⁵⁵”. Si legge nel PNRR: “la Missione 4⁵⁶ mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca come ad esempio carenze strutturali nell’offerta di servizi di educazione e istruzione primarie, gap nelle competenze di base, alto tasso di abbandono scolastico e divari territoriali, bassa percentuale di adulti con un titolo di studio terziario, skills mismatch tra istruzione e domanda di lavoro etc. La Missione “Istruzione e ricerca” si basa su una strategia che poggia sui seguenti assi portanti:



- Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione;
- Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti;
- Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche;
- Riforma e ampliamento dei dottorati;
- Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese
- Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico
- Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all’innovazione

A loro volta, tali obiettivi sono articolati per ricercare il “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all’Università”: la componente mira a realizzare gli investimenti materiali ed immateriali necessari a colmare o a ridurre in misura significativa in tutti i gradi di istruzione le carenze strutturali sopra descritte, anche grazie all’utilizzo delle risorse già destinate al comparto istruzione che si libereranno come conseguenza della denatalità nell’arco dei prossimi anni. A questo fine, la componente punta al rafforzamento dell’offerta formativa, anche sulla base del miglioramento delle competenze del corpo docente, a partire dal sistema di reclutamento e dai meccanismi di formazione in servizio di tutto il personale scolastico. La componente, infine, persegue l’obiettivo di rafforzare le infrastrutture e gli strumenti tecnologici a disposizione della didattica, nonché a sostenere e ad ampliare i dottorati di ricerca.⁵⁷”.

*“La **resilienza** comporta quindi una ristrutturazione del sistema, che non può tornare esattamente come prima ma deve cambiare parti essenziali del proprio assetto: come dovrà avvenire nel nostro mondo nelle fasi post CoViD. Dimensioni essenziali delle capacità di resilienza sono la pianificazione e il controllo, la*

⁵⁵ Ciccimarra Francesco P., (2021) «Editoriale», in RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO AGIDAE n. 3, ANNO XII MAGGIO/ GIUGNO 2021, pag. 4.

⁵⁶ PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) #nextgenerationitalia, Missione 4: Istruzione e Ricerca, in parte 2b le Missioni - 2 le Riforme e Investimenti, pp 171-189.

⁵⁷ Ibidem.

*competenza sociale nell'uso delle risorse e dei supporti, ma anche l'autoefficacia e la speranza e fiducia nel futuro*⁵⁸. Come è evidente nel mondo post-Covid-19 serve un diverso approccio, un sistema resiliente che ci permetta di mutare e essere flessibili alle mutate condizioni esterne e ai rischi che incontreremo lungo il cammino dell'opera.

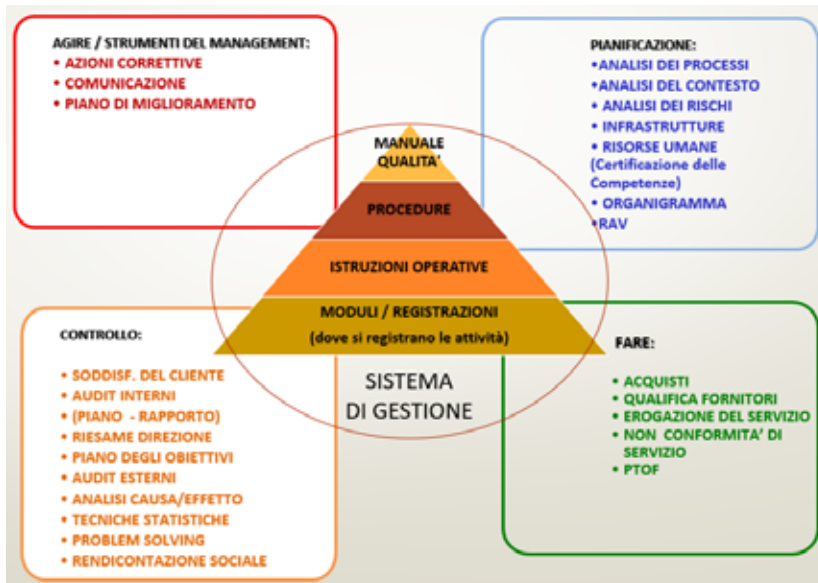
UN SISTEMA DI GESTIONE RESILIENTE

Il futuro competitivo, normativo e legislativo ci pone l'obiettivo di disegnare la struttura di un intervento più ampio, comprendente una visione globale e sistemica tendente a costruire le competenze per la gestione delle organizzazioni in qualsiasi settore esse operino. In particolare bisognerà acquisire le competenze teoriche e pratiche per analizzare i singoli processi dei propri Sistemi di Gestione alla luce di quanto previsto dalle più significative norme di sistema (cogenti e volontarie) che nella loro trasversalità, estensione e profondità interagiscono nella quotidiana gestione delle singole attività dal punto di vista organizzativo.

Il **modello gestionale ISO 9001-ISO 9004** contiene i processi del RAV e riesce a coordinare perfettamente le modalità di utilizzo degli strumenti del Sistema Nazionale di Valutazione (RAV, PdM, PTOF e RS) come si può notare dalla figura. In sintesi si tratterà di coordinare le attività, i tempi e le modalità per gestire anche gli strumenti che il Ministero ha richiesto, esaminando il funzionamento dell'organizzazione. Tale regia centrale spetta al Sistema di Gestione e ai suoi approcci, con:

- Manuale;
- Procedure;
- Istruzioni Operative;
- Moduli di registrazione delle attività

⁵⁸ Di Nuovo S., (2020), «Prefazione: dall'emergenza alla resilienza», in (ed.) Nuovo coronavirus e resilienza. Strategie contro un nemico invisibile, in a cura di Peirone L., ANTHROPOS Salute-Cultura-Psicologia Health-Culture-Psychology, Torino, pag. 17.



Nell'Evoluzione del concetto di Qualità e di sistema di gestione - ovvero dalla qualità del prodotto alla qualità della gestione aziendale (passaggio dalla ISO 9001 alla ISO 9004) – l'Agi Total Quality Management (**AgiTQM**®) e la sua applicazione alla gestione delle organizzazioni deve tenere necessariamente conto: della legislazione e delle indicazioni ministeriali applicabili alle attività delle organizzazioni ma anche alle figure professionali che agiscono al loro interno;

- degli approcci e delle nuove modalità di gestione con cui si tengono sotto controllo i processi (approccio per processi, PDCA, approccio basato sul rischio);
- delle nuove tecniche di supporto alla gestione (analisi del contesto, analisi dei processi, analisi dei rischi, audit interno, autovalutazione, soddisfazione dell'utente, piano di miglioramento).

In sintesi, bisognerà passare da sistema di gestione a due dimensioni (2d) ad un sistema di gestione a tre dimensioni (3d) che comprenda:

- NORME DI SISTEMA,
- PROCESSI,
- SCIENZA (TECNICHE).

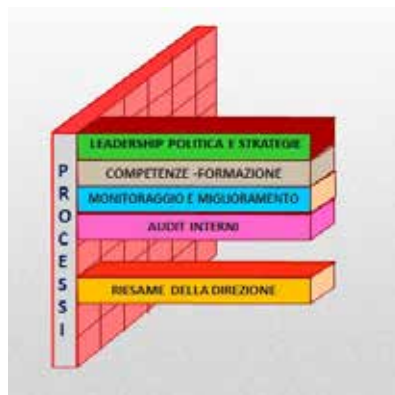


Queste tre componenti permetteranno di costruire e progettare un Sistema Globale su misura per ogni organizzazione, secondo le esigenze e le necessità gestionali.

I PROCESSI DI UNA ORGANIZZAZIONE

Solitamente i processi di un'organizzazione, confrontando le norme di sistema (cogenti e volontarie) con le attività, sono sintetizzabili in questi macro-processi:

- **Leadership:** dove emergono le politiche e le strategie di legate ad una missione ed una visione dell'alta direzione (top management).
- **Competenze-Formazione:** dalla selezione del personale alla formazione continua, per garantire uno standard qualitativo del servizio erogato da offrire poi agli utenti (Es: scuola, casa di riposo, casa per ferie).
- **Monitoraggio e Miglioramento:** monitorare con dei possibili controlli e punti di controllo, le prestazioni di ogni processo e dell'organizzazione e proporre azioni per il miglioramento.
- **Audit Interni:** processi sistematici e documentati per ottenere evidenze oggettive e valutarle con obiettività al fine di presentare dati e informazioni alla direzione.
- **Riesame della Direzione:** processo per determinare l'idoneità-efficacia di un processo/i per conseguire gli obiettivi stabiliti con le politiche e le strategie.



Ovviamente sono stati citati solamente alcuni macro-processi, ma ne esistono anche altri - come anche sotto-processi - all'interno di un'organizzazione.

Seguendo questa impostazione si evidenzia come l'approccio per processi diventi un fattore decisivo. Inoltre l'analisi accurata e metodica dei processi con l'identificazione di un responsabile che garantisca lo standard gestionale - da dati iniziali (input) si arrivi a dati finali (output) mantenendo sotto controllo l'attività - sia un modo per mitigare i rischi derivanti dalla gestione delle opere.

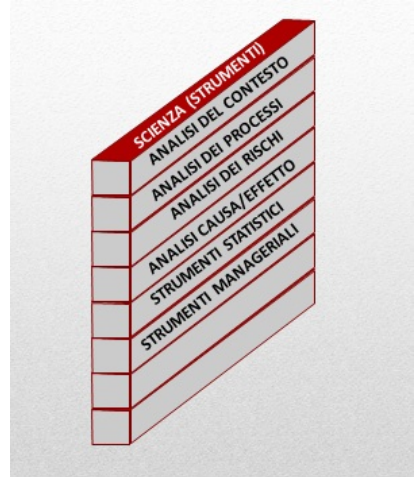
LA SCIENZA O LE TECNICHE DI GESTIONE

Gli strumenti e le tecniche che vengono utilizzati per gestire un'organizzazione sono molteplici. Ne elenchiamo in modo esplicativo alcuni:

- **Analisi del contesto:** lo studio del contesto interno e di quello esterno può facilitare la comprensione della strategia futura di un'organizzazione.
- **Analisi dei processi:** come definito precedentemente, gli input di un processo sono necessariamente output di altri processi, quindi i processi sono correlati tra loro e devono rispondere ad una logica sistemica all'interno di un'organizzazione per

funzionare bene. Analizzare tali correlazioni, in modo pianificato, porta ad un miglioramento.

- **Analisi dei rischi:** l'analisi dei effetti indesiderati e che potenzialmente possono ridurre i risultati attesi è una modalità per comprendere quali rischi si possono evitare, quali assumere e quali sono le opportunità da cogliere.
- **Analisi causa/effetto:** è una tecnica per definire le potenziali cause di un problema risalendo alla fonte, per poter implementare poi delle azioni correttive.
- **Strumenti statistici:** raccogliere dei dati numerici per analizzarli è il classico modo per lavorare in qualità. Il controllo statistico è un metodo per migliorare un determinato servizio affinché si possa raggiungere una stabilità nei processi riducendo le variabili.
- **Strumenti manageriali:** qualsiasi ulteriore strumento che serva non solo ad individuare ma anche a risolvere le situazioni problematiche (problem solving).



CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

La gestione della pandemia da Covid-19 ci ha posto di fronte ad uno scenario mutato, un quadro disallineato rispetto a prima con coordinate differenti. Questa opportunità per gli Istituti deve essere colta per rilanciare le opere con una nuova impostazione, nuove rotte da intraprendere per innovare nella tradizione. Uno sguardo verso il futuro ma con gli occhi saldi verso il passato, occorre puntare sull'innovazione attraverso idee, progetti e cantieri che permettano di costruire la scuola del futuro. Sicuramente oggi si è acquisita la consapevolezza di poter individuare i possibili rischi – insieme alle eventuali azioni per depotenziarli - in modo anticipato, valutandone il peso e l'impatto sulle nostre organizzazioni. Fondamentale diventa dunque saper pianificare la risposta per non restare inermi e indifesi all'avanzare dell'evento destabilizzante e riuscire dunque a governare il cambiamento per garantire un successo durevole ed una continuità



operativa dell'organizzazione⁵⁹. Agqualitas, nel perseguire la propria missione di diffondere la cultura della Qualità - per fornire approcci per l'aumento della competitività - cercherà di mettere a disposizione degli istituti le proprie conoscenze di sistema al fine di:

- diffondere metodologie e metodi per una corretta analisi del contesto;
- diffondere un uso ampio dell'analisi dei dati;
- diffondere a tutti i livelli dell'organizzazione un modello gestionale ISO 9001-9004 TQM in grado di misurare l'adeguatezza, l'efficienza ed efficacia della gestione;
- implementare strumenti per la progettazione ed applicazione del proprio sistema di gestione finalizzato all'innovazione della qualità del servizio;
- implementare strumenti di misura dell'efficienza ed efficacia dei processi e del sistema di gestione;
- far implementare strumenti per lo sviluppo della competenza delle risorse umane;
- far implementare strumenti per la gestione delle reti locali e nazionali;
- costituire iniziative per il coinvolgimento di più soggetti per l'elaborazione di idee e la definizione di progetti in sede locale e nazionale al fine anche di mettere a fattor comune le migliori prassi: Gruppo di lavoro.

Certi che questo sia il miglior modo per dare una risposta in tempi rapidi alle mutate esigenze e vada incontro alla volontà di molti rilanciare le opere nel nuovo contesto.

⁵⁹ Natalini A., (2021) «La gestione del rischio emergenze da COVID-19 nel sistema di Gestione delle organizzazioni. Laboratorio applicativo online», articolo n.8, in RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO AGIDAE n. 1, ANNO XII GENNAIO / FEBBRAIO 2021, pp. 53-60.

Contesto e prospettive delle strutture sanitarie e socio-sanitarie del mondo cattolico



Ciascuno, secondo il dono ricevuto, lo metta al servizio degli altri, come buoni amministratori della multiforme grazia di Dio (1Pt 4, 10)

1 La Sanità nel contesto nazionale: come e cosa è cambiato nel corso degli ultimi 40 anni, dalla stabilità finanziaria alle criticità del presente.

Il 1978 segna una tappa fondamentale per lo sviluppo della sanità pubblica italiana, che ancora oggi spicca in Europa e nel mondo per il suo carattere universalistico. Il 23 dicembre 1978, infatti, nasceva il Servizio Sanitario Nazionale con una legge monumentale che assorbì i debiti delle diverse mutue e istituì un sistema universale e illimitato di cure.

La legge, 833 del 23 dicembre 1978 ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) ed affonda le proprie radici nell'articolo 32 della Costituzione. Fu varata dal Governo Andreotti e fu anche il successo storico del primo Ministro della Salute donna: Tina Anselmi. I principi su cui si fondava erano quelli dell' universalità, uguaglianza, gratuità, globalità dei servizi offerti, solidarietà, democraticità, controllo pubblico e unicità (niente privati).

Guardando la storia, dal punto di osservazione che oggi abbiamo, possiamo certamente affermare che molto è cambiato nel corso degli ultimi 40 anni e due elementi in particolare hanno segnato l'evoluzione dell'organizzazione sanitaria in Italia:

- L'aziendalizzazione delle originarie Unità Sanitarie locali e
- l'assunzione, da parte delle Regioni, del ruolo centrale nell'erogazione dei servizi.

I dati del Rapporto Sanità 2018 pubblicato da Nebo Ricerche PA¹ possono essere una guida per capire come sia cambiato il SSN nel corso di questa evoluzione durata 40 anni. Dal Rapporto emerge che, delle originarie 695 USL del 1983 si sia passati alle 101 di oggi (e 102



Aziende Ospedaliere censite nel 2016). I posti letto sono scesi da 500mila a 215mila con un crollo ancora più pronunciato se rapportati alla popolazione: 35 per 10mila abitanti raffrontati ai 93 del 1981². Due sole le voci di crescita: il settore privato, che passa dal 15 al 20 per cento dei posti letto totali; e le aree della terapia intensiva, riabilitazione e lungodegenza, seppur rappresentate in maniera disomogenea sul territorio nazionale. Alle differenze tra le varie parti d'Italia si collega anche la crescita del 40 per cento dei ricoveri fuori

Regione: ovvero gli spostamenti dei pazienti dal territorio di residenza a quello scelto per curarsi. Quest'ultimo dato vede la Calabria raddoppiare l'indice di spostamento dei pazienti rispetto al 1986; la Lombardia, nello stesso periodo, ha visto raddoppiare l'indice di attrazione mantenendo invariato quello di spostamento. Una simile disomogeneità si può riscontrare nel rapporto tra medici infermieri e abitanti: ci sono 13 medici ogni 10mila abitanti nel Lazio e 26 in Sardegna; ci sono 64 infermieri per 10mila abitanti in Friuli e 32 in Campania. Le medie nazionali, rispettivamente 17 e 43, sono leggermente più basse rispetto a 40 anni fa a causa dell'aumento della popolazione, nonostante i medici impiegati dal SSN siano aumentati a 104mila e gli infermieri sfiorino i 262.500. Ad essere diminuito, infine, è il rapporto tra medici di medicina generale e residenti, passato da uno su 924 degli anni '80 a 1 su 1140 del periodo odierno, con un carico di lavoro che la crescita dell'aspettativa di vita – meno di 75 anni nel 1983; quasi 83 anni nel 2016 – e corrispondente incremento delle cronicità ha contribuito, e contribuirà, ad aumentare³.

Le tappe legislative fondamentali e le conseguenti riforme sono quattro.

¹ Reperibile su <https://www.programmazione sanitaria.it/>

² Tra i 500mila posti letto vanno anche contati i 68 dedicati all'area psichiatrica e manicomiali. Erano il 13 per cento del totale nel 1981. Oggi, in seguito alla Legge Basaglia sono 5600

³ Si stima che la popolazione italiana over 65 crescerà da 13,4 milioni nel 2016 a 16 milioni nel 2030. Fonte "Agenzia DIRE"

- La prima è la già citata legge 833, con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale e la creazione delle Unità Sanitarie Locali.
- Il secondo è il D.Lgs. n. 502/1992 che avvia la regionalizzazione della Sanità, istituisce le Aziende Sanitarie Locali e Ospedaliere e, per rispondere alla crescente pressione finanziaria, introduce una concezione di assistenza pubblica in cui la spesa sociale e sanitaria deve essere proporzionata alla effettiva realizzazione delle entrate e non può più rapportarsi unicamente alla entità dei bisogni.
- Il terzo passaggio è il Decreto Legislativo n. 229/1999 (anche noto come riforma Ter o Legge Bindi) che conferma e rafforza l'evoluzione in senso aziendale e regionalizzato e istituisce i fondi integrativi sanitari per le prestazioni che superano i livelli di assistenza garantiti dal SSN oltre che il sistema di Accreditamento per le strutture pubbliche e private sanitarie e socio sanitarie.
- Infine, con la riforma del Titolo V, Legge Costituzionale n. 3/2001, la tutela della salute diviene materia di legislazione concorrente Stato-Regioni: lo Stato determina i Livelli essenziali di assistenza (LEA); Le Regioni hanno competenza esclusiva nella regolamentazione e organizzazione dei servizi sanitari nel finanziamento delle Aziende Sanitarie.

Dal punto di vista della qualità delle cure, più fonti confermano la bontà media del sistema italiano, posizionando il SSN tra i migliori al mondo⁴, sebbene a ciò non corrisponda un equivalente livello di soddisfazione tra i cittadini, che risulta più basso rispetto ad altri Paesi a causa dell'elevato numero di eventi avversi registrabili dal sistema e alla necessità di ricorrere spesso alla sanità privata per ovviare alle lunghissime liste di attesa in quella pubblica.



Un dubbio legittimo riguarda la tenuta del Sistema Sanitario Nazionale cioè la capacità sul lungo periodo del sistema stesso di mantenere e/o migliorare, il livello dell'assistenza. Dubbio derivante da fattori quali:

- Minore spesa in sanità rispetto alla maggior parte dei Paesi europei.
- Invecchiamento progressivo della popolazione e le cronicità.
- Disomogeneità di accesso ed erogazione delle cure,

⁴ Classifica Bloomberg Health Care Efficiency 2018 Disponibile in Classifica Bloomberg 2018: sanità italiana al 4° posto nel mondo per efficienza. Secondi in Europa dopo la Spagna. Ultimi, Usa e Bulgaria - Quotidiano Sanità (quotidianosanita.it). Accessed Ottobre 2021.

pongono perplessità circa la tenuta del SSN e dei relativi Servizi rispetto alle sfide che si pongono sulla strada di un Sistema che, 40 anni fa, introdusse in Italia cure universali, illimitate e per tutti.

2 La tutela della salute del cittadino nel rapporto fra strutture pubbliche e private: La legge Bindi e l'Istituto dell'Accreditamento Regionale

Dallo stato liberale fino alla L. 833/1978 i privati erano al centro del sistema sanitario e lo stato controllava indirettamente il loro operato.

Il rapporto pubblico-privato si realizzava attraverso il sistema dell'accreditamento, ovvero concessione di pubblico servizio. Il sistema iniziò a cambiare negli anni '90, Il D. Lgs. 502/1992, che prevedeva un'autorizzazione vincolata a requisiti di natura tecnica. Il D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 può, senz'altro, definirsi una pietra miliare nell'ambito dell'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale.

Le ASL dovevano assicurare ai cittadini i servizi sanitari tramite una serie di soggetti indicati in appositi elenchi; il D. Lgs. n. 517/93, che fonda l'istituto dell'accreditamento, fece sì che le strutture private fossero prima selezionate e poi inserite in un elenco da cui i cittadini potevano scegliere quella più adatta alle loro esigenze. Successivamente, la l. 724/1994 stabiliva il diritto di accreditamento per tutti.

La Riforma Bindi, alla fine degli anni '90, ha prodotti elementi restrittivi molto forti: da un sistema aperto si è passati a uno triatico fondato su tre elementi base:

- autorizzazione (art. 8 ter);
- accreditamento (art. 8 quater);
- accordi contrattuali (art. 8 quinquies del dlgs 229/1999).

Il percorso per ottenere l'autorizzazione si distingue in base alle nuove strutture e per l'esercizio di tali strutture. Esse non sono rilasciate solo sulla base di specifici requisiti tecnici, ma sono provvedimenti discrezionali in quanto la Regione dovrà eseguire una verifica di compatibilità dell'iniziativa, del progetto, correlati al fabbisogno complessivo di cura e il numero di strutture già presenti.

L'autorizzazione non è condizione sufficiente per ottenere l'accreditamento, in quanto occorre verificare due elementi, uno ex-ante e uno ex-post:

- Ex-ante: la rispondenza del soggetto che chiede l'accreditamento a ulteriori requisiti tecnici: l'amministrazione farà una valutazione relativa alla funzionalità di accreditamento agli indirizzi di programmazione sanitaria regionale e, anche in questo caso, si aprirà un nuovo momento di discrezionalità per l'amministrazione. Tale aspetto di discrezionalità sottende alla filosofia per cui il mercato può reggere solo un

certo numero di operatori erogatori di prestazioni sanitarie, individuati sulla base di quanto stabilito a livello di programmazione regionale;

- Ex-post: la struttura deve svolgere la sua attività e deve raggiungere certi risultati (la valutazione ex-post è oggettiva).

L'accreditamento attribuisce la qualifica istituzionale di gestore ma non consente ancora all'accreditato di erogare prestazioni a carico del SSN se prima, questo soggetto, non abbia stipulato appositi accordi contrattuali che definiscono i volumi e le tipologie erogabili, sempre in accordo con la programmazione regionale.

Il Decreto Bindi è un riferimento di massima per le Regioni perché oggi, in Italia, abbiamo diversi sistemi di accreditamento e diversi modelli di rapporto pubblico-privato.

3 Managerialità

Il management viene definito come “operare con le risorse umane, fisiche e finanziarie per raggiungere gli obiettivi dell'organizzazione, svolgendo funzioni di pianificazione, organizzazione e controllo”⁵.

In ambito sanitario il concetto di cultura manageriale è stato introdotto solo da pochi anni. Infatti i D.L. 502/92 e 517/93, pur non mettendo in discussione i principi fondamentali della Legge 833/78, hanno consentito di trasformare profondamente l'assetto istituzionale, gestionale e organizzativo del sistema sanitario introducendo tra l'altro il concetto di aziendalizzazione delle USL. Il D.L. 229/99 denominato Riforma Ter della Sanità Italiana arricchisce i precedenti decreti definendo nell'art. 1 comma 2 gli obiettivi di seguito riportati:

- Rispetto della dignità della persona umana.
- Bisogno di salute e di benessere di salute.
- Equità nell'accesso all'assistenza.
- Qualità appropriatezza e adeguatezza delle prestazioni.
- Economicità nell'impiego delle risorse e abbattimento delle disconomie.

Un'azienda “sanitaria” è contemporaneamente un sistema di produzione e una istituzione sociale dove l'imprenditore (Direttore Generale) ha la responsabilità di collocare la sua impresa nell'ambiente che le è più congeniale in base alle indicazioni dettate dal Piano Sanitario Nazionale ed alle leggi imposte dal mercato. L'intendimento del legislatore è stato quello di richiedere ai manager un impegno articolato e complesso che preveda non solo l'efficienza,

⁵ Leon C. Megginson, Donald C. Mosley, Paul H. jr. Pietri 1996 Management: concetti e applicazioni, Franco Angeli

ma soprattutto l'efficacia dei processi sanitari in un'ottica di qualità e quindi di soddisfazione dei clienti.

La “gestione” di un'azienda sanitaria per essere definita tale, presuppone la disponibilità e la capacità d'uso di strumenti adeguati per:

- Effettuare analisi e previsioni.
- Assumere decisioni.
- Tradurre in azioni concrete le decisioni assunte.
- Compiere le dovute azioni di supervisione del ciclo operativo e di controllo dei risultati conseguiti, in termini di quantità, qualità e costo del prodotto (efficacia, efficienza e appropriatezza).

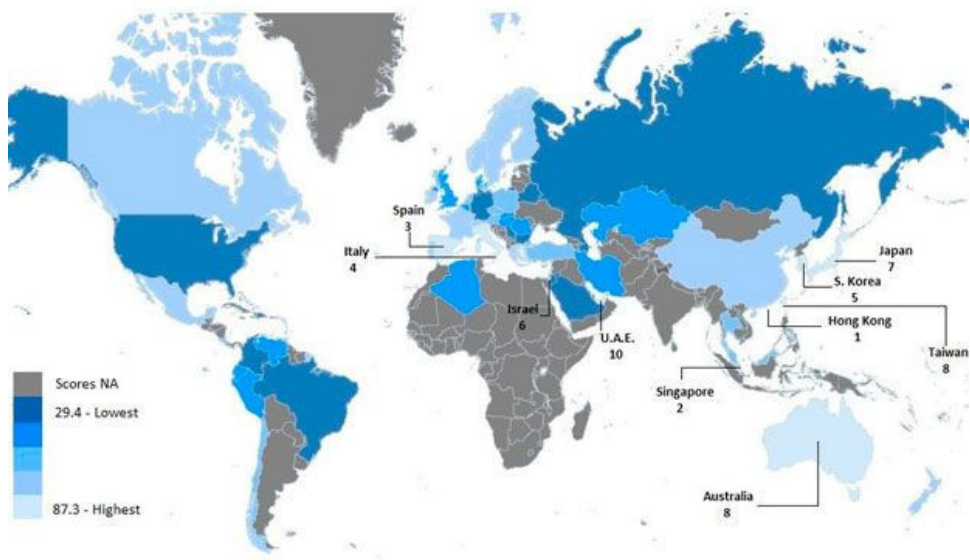
4 Il sistema sanitario italiano nel panorama internazionale.

Ponendo a base la sostenibilità di un Sistema Sanitario Nazionale il Sistema Sanitario italiano è stato considerato fra i migliori al mondo sulla base di tre fattori distintivi:

- il miglioramento complessivo dello stato di salute della popolazione
- la risposta delle aspettative dei cittadini di salute e di assistenza sanitaria
- la garanzia della tutela al diritto alla salute e alle cure sanitarie alla totalità della popolazione

Secondo la classifica *Bloomberg Health Care Efficiency* del 2018⁶ la sanità italiana si pone al 4° posto nel mondo per efficienza. Secondi in Europa dopo

⁶ Classifica Bloomberg 2018 (20 settembre 2018). Disponibile in Classifica Bloomberg 2018: sanità italiana al 4° posto nel mondo per efficienza. Secondi in Europa dopo la Spagna. Ultimi, Usa e Bulgaria - Quotidiano Sanità (quotidianosanita.it). Accessed Ottobre 2021



la Spagna. Ultimi, Usa e Bulgariache. La classifica calcola in base ai dati di Banca Mondiale, Oms, Nazioni Unite e FMI quali sono i sistemi sanitari più efficienti al mondo analizzando il rapporto tra costi e aspettativa di vita. Al top Hong Kong. In Europa ci supera solo la Spagna che è terza nel mondo. Francia al 13° posto. Male Regno Unito (35° posto) e Germania (45° posto). Usa a fondo classifica al 54°, subito prima della Bulgaria.

Bloomberg Health Care Efficiency

Rank	Rank 1Y Ago	Chg	Economy	Efficiency Score	Life Expectancy	Relative Cost %	Absolute Cost \$
1	1	-	Hong Kong	87.3	84.3	5.7	2,222
2	2	-	Singapore	85.6	82.7	4.3	2,280
3	3	-	Spain	69.3	82.8	9.2	2,354
4	6	2	Italy	67.6	82.5	9.0	2,700
5	4	-1	S. Korea	67.4	82.0	7.4	2,013
6	7	1	Israel	67.0	82.0	7.4	2,756
7	5	-2	Japan	64.3	83.8	10.9	3,733
8	10	2	Australia	62.0	82.4	9.4	4,934
9	12	3	Taiwan	60.8	79.7	6.2	1,401
10	9	-1	U.A.E.	59.7	77.1	3.5	1,402

La classifica viene stilata come risultato dell'analisi di alcuni indicatori quali:

- 1) l'aspettativa di vita;
- 2) il costo del sistema sanitario nazionale in % sul Pil;
- 3) il costo del sistema sanitario pro-capite;
- 4) la variazione dell'aspettativa di vita rispetto al 2017 (in anni);
- 5) la variazione del costo della sanità pro-capite;
- 6) la variazione del Pil pro-capite;
- 7) l'indice di inflazione;

andando a determinare una classifica che tiene conto dei sistemi sanitari nazionali in base alla loro efficienza (come rapporto fra obiettivi raggiunti e risorse impiegate) fornendo quindi evidenza delle performance di un sistema in relazione appunto alle risorse disponibili permettendo in tal modo di avere un'istantanea sul livello di tenuta di un sistema estremamente complesso come quello sanitario.

Se prendiamo a paragone due elementi da considerare essenziali per la gestione di un sistema sanitario in un contesto nazionale: la spesa pro-capite e l'aspettativa di vita della popolazione, il sistema italiano è quello che associa la più bassa spesa pro-capite alla più elevata aspettativa di vita in salute questo è quanto emerge da un recente studio condotto da AIOP Giovani commissionata dall'università Guido Carli⁷. Più precisamente, nello studio sono stati selezionati 7 Paesi – Canada, Francia, Germania, Regno Unito, USA, Svezia e Italia, che, secondo la Banca Mondiale, sono riconosciuti “ad alto reddito”. Dispongono, infatti, di un sistema sanitario solido e innovativo, ma in continua e necessaria evoluzione, di fronte al cambiamento del quadro demografico ed epidemiologico, alle nuove sfide tecnologiche, alle nuove aspettative dei pazienti e alla generale contrazione delle risorse disponibili, seguito spesso, da politiche di tagli al finanziamento della spesa sanitaria. *“In tutti i Paesi coinvolti nella ricerca, si legge in una nota, si riscontra una maggiore diversificazione nell'offerta dei servizi sanitari, con un crescente ruolo dei player privati. Si favorisce l'entrata nel mercato di soggetti privati sia nell'erogazione delle prestazioni che nel governo degli ospedali, con l'obiettivo di estendere la libertà di scelta degli utenti”*. Questo significa andare verso un modello con crescente separazione tra finanziatori, prevalentemente pubblici, ed erogatori, spesso privati, ai fini di una maggiore efficacia.

Gli aspetti più interessanti riguardano i due risultati estremi nel gruppo dei sette Paesi osservati in questa ricerca, ovvero Italia e Stati Uniti. Il sistema italiano è quello che associa la più bassa spesa pro-capite alla più elevata aspettativa di vita in salute garantendo limitatamente ai due indicatori considerati, il più alto livello di efficienza del gruppo, risultando tra i primissimi a livello mondiale. All'estremo opposto, troviamo gli USA che, pur spendendo una quota pro capite di gran lunga più alta degli altri, hanno una aspettativa di vita e di vita in salute

⁷ Aiop Giovani – Università Luiss Guido Carli, AA.VV. (2016) L'evoluzione dei modelli sanitari a confronto, Roma, Graficassia

sensibilmente più basse. L'Italia rappresenta un modello in ambito internazionale per la propria innegabile capacità nel saper fare sanità di qualità, a fronte di una spesa ridotta. Essere un modello però, non può e non deve essere sufficiente, perché le sfide attuali aprono costantemente nuovi fronti che devono essere presidiati e che richiedono soluzioni tempestive e mirate.

Sappiamo però che i processi sanitari per tenere sotto controllo le proprie capacità e le proprie performances adottano specifici indicatori di esito. Certo è che rapportare l'efficienza del sistema all'aspettativa di vita, e non a specifici esiti di salute pone realmente dei dubbi circa i risultati prestazionali di un di un sistema sanitario.

4.1 Gli indicatori di performances

Lohr KN. e Jon Nicholl definiscono la qualità dell'assistenza come⁸ *“il grado con cui i sistemi sanitari riescono ad aumentare - a livello individuale e di popolazione - la probabilità di ottenere gli esiti desiderati, in accordo con le migliori evidenze scientifiche”*.

In realtà, oggi nelle aziende sanitarie, le attività di miglioramento della qualità s'intrecciano in maniera inestricabile con le strategie di contenimento dei costi, generando ibridi sistemi di



valutazione che creano confusione e scetticismo tra i professionisti. Ad esempio, i report inviati periodicamente dalle direzioni aziendali alle unità operative, accanto a misure di efficienza (degenza media, indice di occupazione dei posti letto, farmaci e test diagnostici prescritti), riportano tassi grezzi di esiti assistenziali (mortalità, morbilità).

Considerando i gap tra evidenze scientifiche e pratica clinica, la variabilità dei processi assistenziali e la notevole difformità degli esiti, tra i professionisti è cresciuta la consapevolezza che per misurare la qualità dell'assistenza sono necessari gli strumenti della clinical governance (linee guida, percorsi assistenziali, audit clinico, gestione del rischio), che affondano salde radici culturali nel movimento culturale dell'EBM⁹.

⁸ Lilford RJ, Brown CA, Nicholl J. Use of process measures to monitor the quality of clinical practice. BMJ 2007;335:648-50.

Lilford RJ, Brown CA, Nicholl J. Use of process measures to monitor the quality of clinical practice. BMJ 2007;335:648-50.

⁹ La Evidence-based Medicine (EBM) è un movimento culturale che si è progressivamente diffuso a livello internazionale, favorito da alcuni fenomeni che hanno contribuito ad una crisi dei modelli tradizionali della medicina.

- la crescita esponenziale dell'informazione biomedica (volume e complessità), che ha reso sempre più difficile l'aggiornamento professionale;

Come elemento di integrazione del precedente contributo sulla valutazione multidimensionale della qualità assistenziale, il paradigma dominante, proposto da Donabedian nel lontano 1980¹⁰, riporta tre categorie di indicatori (struttura, processo, esito)

1. **Indicatori di struttura.** Comprendono i requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e professionali delle strutture sanitarie, previsti dalle normative regionali per l'accreditamento istituzionale. In definitiva, comunque, gli indicatori strutturali definiscono le “*caratteristiche del contenitore*” in cui viene erogata l'assistenza e la loro conformità ai requisiti di accreditamento è “*condicio sine qua non*” per garantire la qualità dell'assistenza sanitaria.
2. **Indicatori di processo** Misurano l'appropriatezza del processo assistenziale in relazione a standard di riferimento: linee guida, percorsi assistenziali. Considerato che non forniscono informazioni sui risultati dell'assistenza (esiti), gli indicatori di processo vengono definiti “proxy”(sostitutivi), perché potenzialmente in grado di prevedere un miglioramento degli esiti assistenziali. Tale predittività, definita robustezza è strettamente correlata alla forza della raccomandazione clinica su cui viene costruito l'indicatore. In altre parole, tanto più robuste sono le evidenze che documentano l'efficacia di un intervento sanitario, più forte sarà la raccomandazione clinica e più robusto il corrispondente indicatore di processo.
3. **Indicatori di esito** Documentano una modifica di esiti assistenziali: clinici (mortalità, morbidità), economici (costi diretti e indiretti) e umanistici (qualità di vita, soddisfazione dell'utente).

Considerato che gli esiti clinici, oltre che dalla qualità dell'assistenza, sono influenzati da numerose determinanti (patrimonio genetico, fattori ambientali, condizioni socio-economiche), il principale elemento che condiziona la loro robustezza è il tempo trascorso dall'erogazione del processo.

-
- il limitato trasferimento dei risultati della ricerca all'assistenza sanitaria documentato da diversi fattori: ampia variabilità della pratica professionale, persistente utilizzo di trattamenti inefficaci, elevato livello di inappropriatezza in eccesso, scarsa diffusione di trattamenti efficaci ed appropriati;
 - la crisi economica dei sistemi sanitari, contemporanea alla crescita della domanda e dei costi dell'assistenza;
 - il maggior livello di consapevolezza degli utenti sui servizi e prestazioni sanitarie;
 - lo sviluppo delle tecnologie informatiche culminato nell'esplosione di Internet che ha aperto una nuova era dell'informazione biomedica;
 - la crescita esponenziale del volume e della complessità dell'informazione biomedica che ha reso sempre più difficile l'aggiornamento professionale per il singolo medico.

¹⁰ Donabedian A. The quality of care. How can it be assessed? JAMA 1988;260:1743-8.

Donabedian A: The definition of quality and approaches to its management, vol 1: explorations in quality assessment and monitoring. Ann Arbor, Mich, Health Administration Press, 1980.

4 Dalle congregazioni a grandi gruppi privati, le difficoltà della sanità nelle opere di ispirazione cattolica

Il contesto nazionale della sanità privata del mondo cattolico stà vivendo un periodo di profonda crisi. Nel corso degli ultimi anni, nel panorama nazionale, è diventato fattore comune l'alienazione dei beni e delle strutture sanitarie appartenenti al mondo della Chiesa a favore gruppi della sanità privata¹¹ e se anche in un primo momento ciò accadeva per quelle organizzazioni identificabili come eccellenze del panorama sanitario nazionale, oggi il fenomeno si sta estendendo alla quasi totalità delle attività che si rivolgono ai processi di assistenza e cura della persona.

La crisi della sanità cattolica risulta essere certificata da un processo che vede continui e costanti passaggi di mano a gruppi privati e questo problema affonda le sue radici nel progressivo percorso di cambiamento che ha subito l'universo della sanità italiana nel corso degli ultimi 30-40 anni e dalle mutate ed accresciute esigenze di tipo manageriale.

Un tempo gli ospedali erano un contesto dove si soggiornava a lungo, con ridotte tecnologie nei percorsi di cura ed assistenziali, i bisogni umani del paziente erano importanti, così come l'aiuto e il conforto del personale religioso. Oggi l'ospedale è un luogo di cura dove si sta poco, ad altissimo contenuto tecnologico, con problemi e complicazioni nella loro gestione e con maggiori richieste nelle competenze manageriali.

E quindi anche se il sostegno e il conforto ai pazienti è rimasto un elemento centrale nei processi di cura del paziente, ciò che è fortemente cambiato sono le cresciute esigenze di tipo manageriale a tutti i livelli di questo tipo di organizzazioni.

¹¹ AdnKronos (2016, 15 gennaio). "Dalle congregazioni a grandi gruppi privati, la crisi della sanità religiosa". Disponibile in https://www.adnkronos.com/dalle-congregazioni-a-grandi-gruppi-privati-la-crisi-della-sanita-religiosa_3IaRPqS3l6k1sgO2tjDTfQ?refresh_ce " nel 2014 il Gruppo Giomi della famiglia Miraglia rileva l'ospedale classificato Cristo Re di Roma, mentre l'Humanitas acquista l'ospedale Gradenigo di Torino dalle Figlie della Carità di San Vincenzo De' Paoli. Nel 2015 il Gruppo Villa Maria di Ettore Sansavini compra il San Carlo di Nancy del Gruppo Idi, e in settembre il Gruppo Giomi acquisisce Villa Betania dalla Casa generalizia delle Suore Francescane Insegnanti.

E ancora: il 2016 si è aperto con le ultime fasi della trattativa di Humanitas - che dovrebbe essere ormai in porto - per acquistare la casa di cura San Pio X di Milano dall'ordine dei Camilliani. Cambiano proprietà all'inizio di quest'anno anche i 'muri' dell'ospedale San Giuseppe di Milano, struttura del gruppo MultiMedica. In questo caso Antirion SGR ha acquisito dall'ente ecclesiastico Provincia lombardo veneta dell'Ordine religioso Fatebenefratelli il complesso immobiliare che ospita l'ospedale, per un controvalore pari a 85 milioni di euro, e il Fondo è stato interamente sottoscritto dalla Fondazione Enpam, l'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri.

Ma cosa porta i grandi gruppi privati italiani, le 'sette sorelle' della sanità, a investire in storiche strutture della sanità religiosa, sempre più spesso in affanno? "Nel caso del Cristo Re - spiega Emmanuel Miraglia, presidente del Gruppo Giomi, forte di circa 35 fra ospedali e case di cura in tutta Italia - ritenevamo questo ospedale un'eccellenza nel panorama romano, anche per la storia e tradizione in ostetricia e il forte legame con il territorio sulla preparazione al parto e sul parto fisiologico"

Quali quindi le ragioni di questo fenomeno?

Certamente il fenomeno dell'alienazione delle organizzazioni del mondo sanitario di appartenenza religiosa, ha avuto un colpo di coda con un'accelerazione importante per effetto della pandemia da covid 19. Le ragioni sono molteplici:

- Crisi vocazionale.
- Mancanza o accresciuta necessità manageriale nella gestione dei processi sanitari e socio sanitari.
- Grado di copertura economico riconosciuta dalle regioni ai servizi erogati in regime di convenzionamento;

ragioni queste che seguono un paradigma comune quello della crisi. Nel suo discorso alla Curia romana, in occasione della presentazione degli auguri natalizi (2021), Papa Francesco, l'ha evocata ben 46 volte¹². Dall'accezione astratta del concetto di crisi, di fatto con il lockdown si assiste al conteggio dei morti e all'economia che cade a picco. In una crisi che coinvolge le economie, le ideologie, la politica, la tecnologia e la religione, appare evidente che si acuiscono gli effetti delle scelte pregresse e future ed emerge la difficoltà di coloro che sono chiamati ad effettuare tali scelte a valere per tutti i livelli, in ogni organizzazione e in qualsiasi sistema. Come l'etimo della parola "Crisi" che trova origine dalla primaria attività dell'uomo per sostentarsi: quella agricola, Krino di fatto, in greco, si riferisce all'operazione fatta dal contadino per separare, durante l'attività di trebbiatura, i chicchi di grano dalla paglia e dai loro involucri e quindi portare in bisaccia ciò che serve a fronte della zavorra, così la crisi nelle economie moderne diviene l'elemento per separare l'utile dal superfluo e si pone come elemento di cambiamento e rinnovamento. In tal senso compie la storia ed evoca speranza. *"una lettura della realtà senza speranza non si può chiamare realistica. La speranza dà alle nostre analisi ciò che tante volte i nostri sguardi miopi sono incapaci di percepire"*.

Il concetto di crisi deve essere necessariamente collegato al contesto in cui esso si manifesta e genera effetti direttamente collegati ai presupposti e agli strumenti tipici di quel contesto. Naturalmente il contesto è sempre collegato ai processi evolutivi ed innovativi che lo caratterizzano ed è influenzato anche dalla storia pregressa e dagli strumenti di analisi utilizzati. A questo proposito ci fa piacere citare le parole di Papa Francesco pronunciate durante la gli auguri natalizi precedentemente citati. *" Si deve smettere di pensare alla riforma della Chiesa come a un rattoppo di un vestito vecchio, o alla semplice stesura di una nuova Costituzione apostolica. La riforma della Chiesa è un'altra cosa, ed è frutto della Grazia"*.

Se invece utilizzassimo la lente d'ingrandimento sul periodo pandemico come strumento nella nostra analisi per cercare di comprendere al meglio punti di debolezza come anche le criticità connesse alla modalità con cui sono gestite le nostre opere gli aspetti continuano ad essere:

¹²Antonio Spadaro (16 Gennaio 2021). Crisi La parola chiave per la riforma della Chiesa Disponibile in Crisi. La parola chiave per la riforma della Chiesa | La Civiltà Cattolica (laciviltacattolica.it). Accessed Ottobre 2021

- **Crisi delle vocazioni:** Dal 2018, nel mondo, si contano un aumento significativo del numero di cattolici, ma calano le vocazioni che nel pianeta hanno subito una flessione del -1,6%. Il continente con il maggior numero di seminaristi è l'Asia, seguono l'Africa, l'America, l'Europa e l'Oceania¹³. Il “tasso di sostituzione” dei sacerdoti è calato vistosamente posto che oggi ogni 100 sacerdoti nel mondo ci sono 27,8 seminaristi¹⁴. Questi dati ci spingono a fare altre considerazioni:
 - ✓ in primis l'attività si sta spostando verso una **gestione laica delle opere** cercando di mantenere faticosamente la gestione in mano ai religiosi. Questo comporta un significativo aumento del personale laico dipendente docente e non docente, andando così ad aumentare i costi di gestione e le difficoltà di comunicazione interne;
 - ✓ in secondo luogo il calo delle vocazioni implica che per il coordinamento delle attività, si ha l'esigenza di sperimentare **nuove forme di organizzazione** che mettano in relazione religiosi e laici nell'attività quotidiana con una evidente difficoltà culturale per la trasmissione della missione dell'opera;
 - ✓ come ultima considerazione, lo spostamento dell'asse delle vocazioni dall'Europa verso continenti come Asia e Africa, ha comportato una difficoltà nella **distribuzione della competenza gestionale** all'interno delle stesse Congregazioni.
- **Sostenibilità economica:** La sanità cattolica rappresenta, una quota significativa, per numeri e qualità, della sanità pubblica¹⁵

“Nelle scienze ambientali ed economiche, la «sostenibilità è la condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri»¹⁶ appare ovvio pertanto che la sostenibilità è, quindi, un concetto relativo, che implica una decisione politica sull'allocazione delle risorse rispetto a possibili usi alternativi. Ma scelta politica di chi? dell'organizzazione o delle istituzioni?

Per uscire fuori da un'impasse logico, cerchiamo di mirare al vero problema: il tema della sostenibilità economica degli enti ecclesiastici¹⁷.

Elementi quali: l'aumento dei costi del servizio reso per adeguarsi ai requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e professionali delle strutture sanitarie, uniti a quelli per i controlli finalizzati alla misurazione dell'appropriatezza del processo assistenziale in relazione a standard di riferimento ed a quelli per la definizione degli esiti di fronte al non adeguato corrisposto per il servizio determinano certamente

¹³ Il dato emerge dall'Annuario Pontificio 2021 e dall'Annuarium Statisticum Ecclesiae 2019, curati dall'Ufficio Centrale di Statistica della Chiesa, pubblicati dalla Tipografia Vaticana.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Per una panoramica sulla situazione, cf. CEI, Opere per il bene comune. Rilevazione dei servizi socioassistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, EDB, Bologna 2012. Un Osservatorio appositamente costituito si farà carico di monitorare l'evoluzione del settore

¹⁶ Enciclopedia della Scienza e della Tecnica, Treccani

¹⁷ Cfr. Grumo M., (2010), «Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici», in (ed.) Vita e Pensiero, Pubblicazioni Università Cattolica.

elementi significativi che incidono a contribuire alla perdite economico finanziarie che se non fronteggiati da capacità gestionali e sistemiche significative per esperienza e competenza conducono ad una via senza ritorno. “*I concetti di missione delle opere della Chiesa e sostenibilità economica, infatti, non sono assolutamente antitetici*¹⁸”. La **tematica dell'economicità** è fondamentale e sarà centrale per il perseguimento della missione degli enti cattolici nel tempo. Tale impostazione pone l'obbligo di avere un successo durevole¹⁹ con una prospettiva di continuità operativa del servizio. Occorre sotto una nuova luce guardare non solamente il tema della corretta amministrazione delle opere e i relativi bilanci, ma anche il modo di agire con una gestione più moderna e adatta ai tempi²⁰.

- **Managerialità:** altro tema importante è l'economicità in rapporto all'efficienza e all'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi dell'ente. Trattare il **tema della managerialità** degli enti ecclesiastici porta con sé alcuni fraintendimenti ovvero “*la preoccupazione che l'applicazione dei principi dell'economia aziendale possa andare a snaturare l'identità più alta dell'ente ecclesiastico portando a una sorta di “aziendalizzazione” impropria delle opere benefiche*²¹”. La finalità di questa riflessione invece è proprio l'esatto opposto ovvero riportare il corretto ruolo che ha l'economia d'azienda - in quanto materia di studio, scienza e strumento per le opere - affinché apporti uno sviluppo delle organizzazioni stesse. L'utile per le *organizzazioni for profit* (aziende) è il fine principale, mentre per quelle *non profit*, che operano senza finalità di lucro, invece, rappresenta un limite non oltrepassabile, in quanto eventuali *surplus* non potendo essere distribuiti, potranno solo essere reinvestiti nell'opera. “*Il concetto di utile non coincide negli enti ecclesiastici assolutamente con quello di profitto, né tanto meno con quello di un atteggiamento speculativo. Esso va associato invece ai concetti di pianificazione e attenta gestione delle attività e delle strutture, la quale, prima che essere una regola economica, costituisce un'irrinunciabile regola di giustizia verso la missione, verso l'istituzione e verso tutta la comunità*²². Alla luce di quanto detto carisma, missione e corretta gestione devono necessariamente andare di pari passo per l'esistenza dell'opera. Se è vera l'analisi fin qui effettuata, allora si può suddividere l'indagine sulle criticità manageriali in:

- **Capacità di pianificare e controllare:** i due modelli di organizzazione sopracitati (*profit* e *non profit*) hanno dunque alcuni elementi in comune: il **perseguimento degli obiettivi** dell'organizzazione tra i quali si ergono per importanza sia l'autonomia gestionale che l'economicità dell'organizzazione stessa²³. In questa ottica non si ha sempre evidenza di una pianificazione chiara degli obiettivi strategici, con i risultati attesi, sia per quanto riguarda il

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ UNI EN ISO 9004:2018 «Gestione per la qualità - Qualità di un'organizzazione - Linee guida per conseguire il successo durevole».

²⁰ Cfr. Grumo M., (2010), «Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici», in (ed.) Vita e Pensiero, Pubblicazioni Università Cattolica.

²¹ Ibidem.

²² Cfr. Grumo M., (2010), «Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici», in (ed.) Vita e Pensiero, Pubblicazioni Università Cattolica.

²³ Cfr. Rusconi G., Signori S., «Responsabilità sociale e azienda non profit: quale declinazione?», in “Impresa sociale”, n. 1, 2007.

servizio erogato dagli istituti che la gestione ordinaria dell'opera. Mancano strumenti operativi come un accurato **controllo di gestione** ovvero quell'insieme di tecniche e strumenti che sono fondamentali per un'organizzazione per pianificare e controllare l'andamento generale. Detto questo è necessario definire piani di azione che i vari responsabili di processo (ad esempio i Direttori Sanitari, Medici, Infermieri, OSA etc....) devono elaborare per raggiungere obiettivi di breve, medio e lungo periodo. Seguire questa indicazione gestionale vuol dire fondare una gestione sulla programmazione anziché sull'improvvisazione²⁴.

- **Indicatori di monitoraggio:** rilevare e misurare i dati rappresenta una modalità che è stata acquisita recentemente nei nostri istituti con l'implementazione di sistemi utili e necessari ai sistemi di gestione per l'accreditamento Istituzionale per le varie regioni in cui essi si esplicano. Tale modalità è legata, come in precedenza indicato, non solamente ad indicatori di performance dei processi sanitari, ma anche a tutti i processi interni dell'organizzazione (ad esempio al controllo del budget). Rappresenta lo strumento per monitorare e poi valutare i risultati ottenuti con gli approcci di gestione applicati²⁵. Gli indicatori sono quindi variabili qualitative e/o quantitative, che possono essere confrontate e che permettono di rilevare e di comprendere l'intensità, l'estensione e il grado di raggiungimento degli obiettivi, in modo tale da poter esprimere valutazioni finali atte a modificare le strategie presenti e future²⁶. Se gli indicatori sono coordinati al sistema di gestione che si implementa, permette al gestore di avere un quadro più chiaro.
- **Competenze:** i cambiamenti dei vertici delle Congregazioni generano instabilità all'interno delle opere e pongono seriamente l'attenzione della nostra riflessione sulla crescente importanza delle risorse interne che lavorano nelle organizzazioni. La crescente importanza del **capitale umano** ovvero tutto ciò che è originato da abilità, conoscenze e competenze delle persone, è un tema centrale per i futuri modelli di gestione. *“Le organizzazioni sono costituite da persone e, pertanto, la crescita culturale di queste potrebbe essere lo strumento per aiutare il continuo miglioramento delle organizzazioni”²⁷*. Nelle organizzazioni d'oggi dove è presente l'uso della tecnologia, con nuovi flussi d'informazione, la comunicazione tra persone, l'abilità, le conoscenze generali, le conoscenze

²⁴ Cfr. Colombo G.M., Stiz G., Il bilancio sociale delle organizzazioni non profit, Assago Milanofiori, Ipsoa, 2003.

²⁵ Capoccia G., (2018) «L'Autovalutazione nella scuola e l'esperienza della certificazione di qualità come supporto al processo di valutazione: La Circ. MIUR 47/2014», in RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO AGIDAE n. 4, Anno V, Luglio-Agosto 2014, pp. 50-59.

²⁶ Il modello AgiTQM® *“attraverso una valutazione basata su criteri e parametri specifici permette all'organizzazione che vi ricorre di misurare le proprie capacità di conseguire risultati, di evidenziare aree di eccellenza e aree di debolezza, di avviare progetti di miglioramento, di valutarne l'efficacia, di promuovere il percorso verso l'eccellenza”*, Cfr. Capoccia G., Natalini A., (2017) «Campus estivo AGIDAE: la certificazione delle competenze e il Premio Nazionale Qualità», in RIVISTA BIMESTRALE DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO AGIDAE n. 5, Anno VIII, Settembre-Ottobre 2017, Vita associativa, pp. 25-33.

²⁷ Ibidem

specifiche e, quindi, le competenze, accrescono ulteriormente il loro ruolo e si rendono necessarie come strumenti base per tutte le organizzazioni. Il concetto di competenza assume, dunque, un ruolo centrale nel discorso della gestione sistemica delle organizzazioni²⁸. La distribuzione della competenza all'interno delle Congregazioni con una modalità di formazione e addestramento del gestore è quanto una necessità non più procrastinabile.

- **Infrastrutture e tecnologia:** La pandemia ha rivelato una grande falla del SSN, travolgendo, come un fiume in piena anche le strutture del mondo Cattolico. Arretratezza nella digitalizzazione ed accesso da remoto a tutti gli asset sanitari relativi al paziente, mancanza di piattaforme definite per la tele-visita e teleconsulto, gestione amministrativa spesso non adeguata al contesto, mancanza di raccolta dati “monitoring remoto IoT/wearable” ha costretto gli istituti ad organizzarsi con mezzi spesso di fortuna, e/o improvvisati. In più ci si è accorti di un gap tecnologico da parte del personale religioso e laico con una mancanza di conoscenza delle nuove tecnologie, in primis del pacchetto Office²⁹ fino ad arrivare alle piattaforme web.

5 L'ago della bussola dell'unione europea e il piano nazionale di ripresa e resilienza nazionale, obiettivi, risorse, missioni e riforme in sanità e assistenza sanitaria

Il PNRR nazionale, presentato Il 25 aprile 2021 dal Governo Draghi, al Parlamento è stato approvato il 22 giugno dalla Commissione Europea e il 13 luglio dal Consiglio Economia e Finanza (Ecofin). Il PNRR (Piano nazionale di Ripresa e Resilienza) è il documento che ciascuno Stato membro deve predisporre per accedere ai fondi del Next Generation EU (NGEU), Il NGEU è un pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito da sovvenzioni e prestiti, la cui componente centrale è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 sovvenzioni, i restanti 360 miliardi prestiti a tassi agevolati).



Il PNRR è lo strumento che deve dare attuazione al NGEU definendo un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026, dettagliando i progetti e le misure previste

²⁸ Ibidem

²⁹ Microsoft Office è una suite di applicazioni servizi di tipo office automation per i sistemi operativi Microsoft Windows e macOS. Office contiene applicazioni come Microsoft Word, Microsoft Excel e Microsoft PowerPoint, accesso 29 settembre 2021, https://it.wikipedia.org/wiki/Microsoft_Office

Il Piano si sviluppa intorno a **tre assi strategici** condivisi a livello europeo:

- digitalizzazione e innovazione,
- transizione ecologica,
- inclusione sociale

e si articola in 16 Componenti, raggruppate in sei Missioni (aree tematiche principali su cui intervenire, individuate in piena coerenza con i 6 pilastri del Next Generation EU):

- Digitalizzazione, Innovazione, Competitività,
- Cultura e Turismo;
- Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica;
- Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile;
- Istruzione e Ricerca;
- Inclusione e Coesione; Salute.

Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Green, Istruzione e Ricerca diventano quindi aree tematiche di supporto come intervento anche per i processi sanitari.

Le Componenti sono aree di intervento che affrontano sfide specifiche, composte a loro volta da Investimenti e Riforme. Il PNRR del Governo Draghi ha incrementato il *fondo complementare governativo*, ovvero le risorse stanziare dal governo italiano³⁰ ed ha modificato la quota di fondi per le diverse Missioni.³¹ Con un punto sulle riforme:

- la riforma della pubblica amministrazione,

³⁰ FONDO COMPLEMENTARE GOVERNATIVO Nel PNRR dell'Italia, presentato il 30 aprile 2021, il Governo ha manifestato la volontà di costituire un Fondo complementare, con una dotazione complessiva di circa 31 miliardi di euro, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano. Attraverso il Fondo Nazionale aggiuntivo, lo Stato integra il plafond di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del PNRR. Il PNRR richiama espressamente l'obiettivo dell'integrazione tra il Piano medesimo e il Fondo nazionale complementare, da realizzare con la messa in opera di strumenti attuativi comuni e di un sistema di monitoraggio unitario, tramite il sistema informativo "ReGis" previsto dalla legge di bilancio 2021. Il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 convertito dalla legge n. 101 del 2021 ha istituito il Fondo complementare al PNRR con una dotazione complessiva di 30,6 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2026.

³¹ Per la Missione Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura, sono stati attribuiti il 21,3%. Per la Missione Istruzione e Ricerca, il 14,4% dei fondi con un'attenzione alla componente riguardante il potenziamento delle competenze e il diritto allo studio e previsti nuovi investimenti per l'edilizia scolastica. Per la Missione Salute, l'8,6% dei fondi.

- la riforma del sistema giudiziario e le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione
- e quelle per la promozione della concorrenza.

5.1 Gli investimenti

Il PNRR italiano prevede 151 Investimenti all'interno delle diverse Componenti delle sei Missioni. Obiettivo degli Investimenti è rilanciare la produttività del Paese e la crescita dell'economia italiana, per renderla più digitale, dinamica, sostenibile e inclusiva. Il PNRR italiano prevede investimenti per un totale di 222,1 miliardi di euro e tutti gli interventi previsti saranno realizzati entro 5 anni.

Per completare il quadro delle risorse da investire sulla ripresa del Paese, alle risorse del NextGeneration UE si aggiungono quelle europee e di cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali della programmazione 2021-2027.

5.2 Le riforme

Le linee di intervento del PNRR sono accompagnate da una strategia di riforme che, in linea con le Raccomandazioni della Commissione, affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale, sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica. Le azioni messe in campo mirano non solo ad accrescere il potenziale di crescita, ma anche a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell'economia.

Nel PNRR sono previste 63 riforme, che sono parte integrante del Piano perché fondamentali per l'attuazione degli interventi, suddivise in tre tipologie:

- **Le riforme orizzontali**, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il Piano ne individua due:
 - ✓ la Riforma della pubblica amministrazione
 - ✓ la Riforma del sistema giudiziario
- **Le riforme abilitanti**; Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

- **Le riforme settoriali.** Sono invece contenute all'interno delle singole Missioni le riforme settoriali, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, senza pretesa di esaustività, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, la legge quadro sulla disabilità, la riforma della non autosufficienza, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità).

Il quadro degli obiettivi, delle riforme e degli investimenti in sanità e nell'assistenza sanitaria.

Si riportano, di seguito, i titoli che interessano maggiormente le attività sanitarie e socio sanitarie rimandando l'approfondimento specifico ad un'apposita relazione.

5.3 M6C1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale

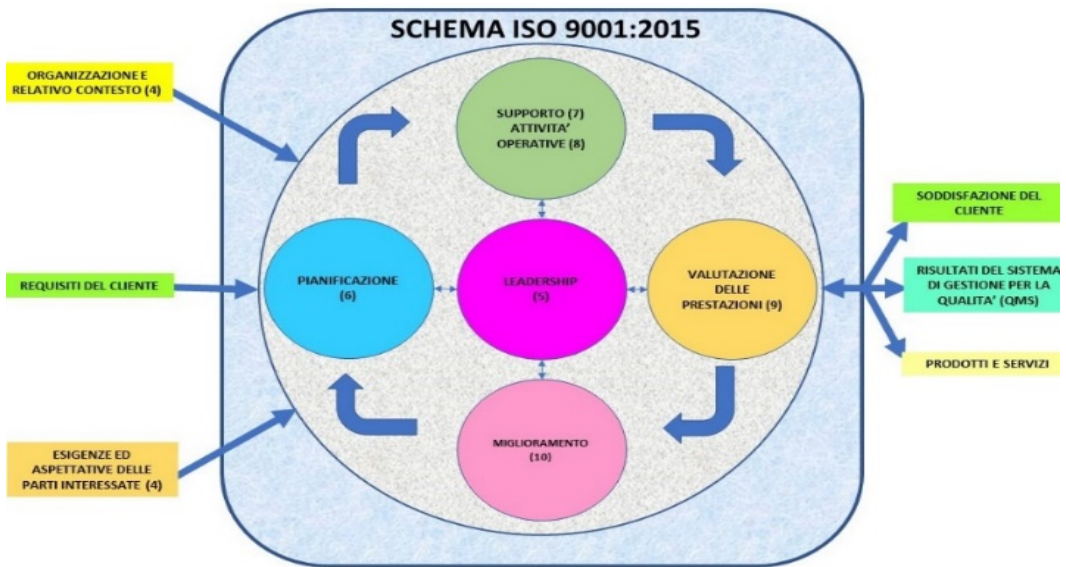
5.4 M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale

6 - UN SISTEMA DI GESTIONE RESILIENTE

Il futuro competitivo, normativo e legislativo ci pone l'obiettivo di disegnare la struttura di un intervento più ampio, comprendente una visione globale e sistemica tendente a costruire le competenze per la gestione delle organizzazioni che operano nel settore sanitario e socio sanitario. In particolare bisognerà acquisire le competenze teoriche e pratiche per analizzare i singoli processi dei propri Sistemi di Gestione alla luce di quanto previsto dalle più significative norme di sistema (cogenti e volontarie) e dalle linee guida, best practis etc. che nella loro trasversalità, estensione e profondità interagiscono nella quotidiana gestione delle singole attività dal punto di vista organizzativo. Il **modello gestionale ISO 9001-ISO 9004** contiene tutti gli elementi che consentono la corretta implementazione dei requisiti che afferiscono ai vari requisiti previsti dai vari sistemi di accreditamento regionali e di tutte le indicazioni previste dal Ministero della Salute.

Tale regia centrale spetta al Sistema di Gestione e ai suoi approcci, con:

- Manuale;
- Procedure;
- Istruzioni Operative;
- Moduli di registrazione delle attività.



Nell'Evoluzione del concetto di Qualità e di sistema di gestione - ovvero dalla qualità del prodotto alla qualità della gestione aziendale (passaggio dalla ISO 9001 alla ISO 9004) – l'Agi Total Quality Management (**AgiTQM**®) e la sua applicazione alla gestione delle organizzazioni deve tenere necessariamente conto:

- della legislazione nazionale, regionale e delle indicazioni ministeriali applicabili alle attività delle organizzazioni ma anche alle figure professionali che agiscono al loro interno;
- degli approcci e delle nuove modalità di gestione con cui si tengono sotto controllo i processi (approccio per processi, PDCA, approccio basato sul rischio);
- delle nuove tecniche di supporto alla gestione (analisi del contesto, analisi dei processi, analisi dei rischi, audit interno, autovalutazione, soddisfazione dell'utente, piano di miglioramento).



In sintesi, bisognerà passare da un sistema di gestione a due dimensioni (2d) ad un sistema di gestione a tre dimensioni (3d) che comprenda:

- NORME DI SISTEMA,

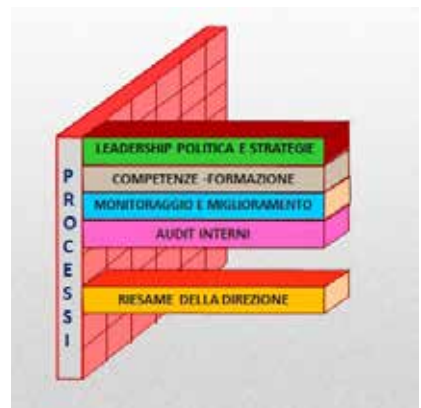
- PROCESSI,
- SCIENZA (TECNICHE).

Queste tre componenti permetteranno di costruire e progettare un Sistema Globale su misura per ogni organizzazione, secondo le esigenze e le necessità gestionali.

I PROCESSI DI UNA ORGANIZZAZIONE

Solitamente i processi di un'organizzazione, confrontando le norme di sistema (cogenti e volontarie) con le attività, sono sintetizzabili in questi macro-processi:

- **Leadership:** dove emergono le politiche e le strategie di legate ad una missione ed una visione dell'alta direzione (top management).
- **Competenze-Formazione:** dalla selezione del personale alla formazione continua, per garantire uno standard qualitativo del servizio erogato da offrire poi agli utenti dei servizi sanitari e socio sanitari.
- **Monitoraggio e Miglioramento:** monitorare con dei possibili controlli e punti di controllo, le prestazioni di ogni processo e dell'organizzazione e proporre azioni per il miglioramento.
- **Audit Interni:** processi sistematici e documentati per ottenere evidenze oggettive e valutarle con obiettività al fine di presentare dati e informazioni alla direzione.
- **Riesame della Direzione:** processo per determinare l'idoneità-efficacia di un processo/i per conseguire gli obiettivi stabiliti con le politiche e le strategie.



Ovviamente sono stati citati solamente alcuni macro-processi, ma ne esistono anche altri - come anche sotto-processi - all'interno di un'organizzazione.

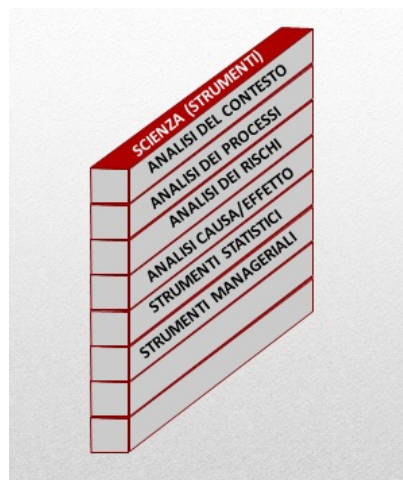
Seguendo questa impostazione si evidenzia come l'approccio per processi diventi un fattore decisivo.

Inoltre l'analisi accurata e metodica dei processi con l'identificazione di un responsabile che garantisca lo standard gestionale - da dati iniziali (input) si arrivi a dati finali (output) mantenendo sotto controllo l'attività - sia un modo per mitigare i rischi derivanti dalla gestione delle opere.

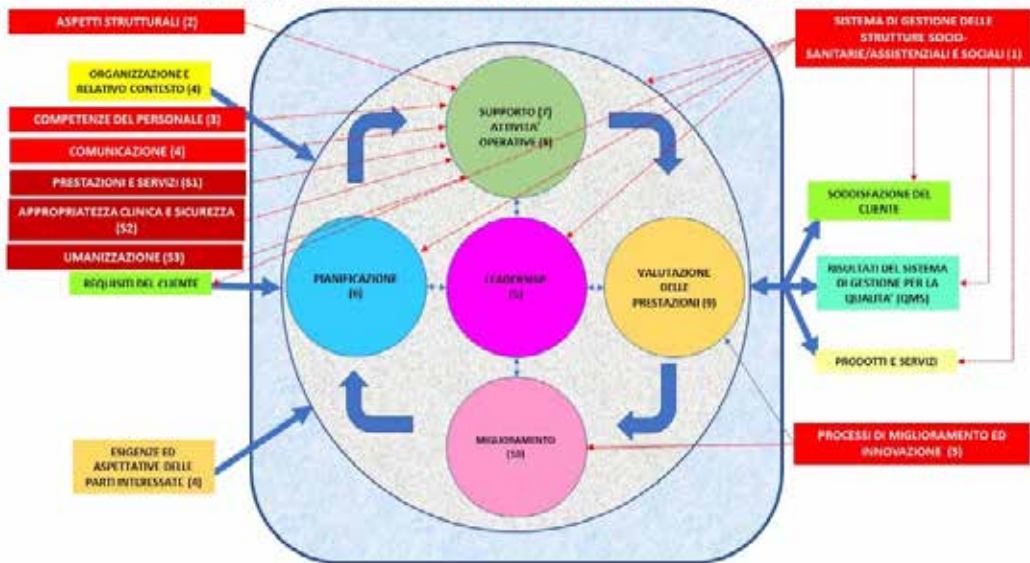
LA SCIENZA O LE TECNICHE DI GESTIONE

Gli strumenti e le tecniche che vengono utilizzati per gestire un'organizzazione sono molteplici. Ne elenchiamo in modo esplicativo alcuni:

- **Analisi del contesto:** lo studio del contesto interno e di quello esterno può facilitare la comprensione della strategia futura di un'organizzazione.
- **Analisi dei processi:** come definito precedentemente, gli input di un processo sono necessariamente output di altri processi, quindi i processi sono correlati tra loro e devono rispondere ad una logica sistemica all'interno di un'organizzazione per funzionare bene. Analizzare tali correlazioni, in modo pianificato, porta ad un miglioramento.
- **Analisi dei rischi:** l'analisi degli effetti indesiderati e che potenzialmente possono ridurre i risultati attesi è una modalità per comprendere quali rischi si possono evitare, quali assumere e quali sono le opportunità da cogliere.
- **Analisi causa/effetto:** è una tecnica per definire le potenziali cause di un problema risalendo alla fonte, per poter implementare poi delle azioni correttive.
- **Strumenti statistici:** raccogliere dei dati numerici per analizzarli è il classico modo per lavorare in qualità. Il controllo statistico è un metodo per migliorare un determinato servizio affinché si possa raggiungere una stabilità nei processi riducendo le variabili.
- **Strumenti manageriali:** qualsiasi ulteriore strumento che serva non solo ad individuare ma anche a risolvere le situazioni problematiche (problem solving).



SCHEMA ISO 9001:2015 ED ACCREDITAMENTO ISTITUZIONALE



Il sistema di gestione basato sul modello ISO 9001/9004 deve necessariamente rispondere ai requisiti di accreditamento che finalizzano il sistema stesso agli obiettivi di politica ed ai requisiti dell'accREDITAMENTO istituzionale in sanità.

Il modello ISO si arricchisce, quindi dei criteri di accreditamento che sono:

1. attuazione di un sistema di gestione delle strutture sanitarie (esplicitato in 6 requisiti);
 2. prestazioni e servizi (esplicitato in 5 requisiti);
 3. aspetti strutturali (esplicitato in 2 requisiti);
 4. competenze del personale (esplicitato in 2 requisiti);
 5. comunicazione (esplicitato in 5 requisiti);
 6. appropriatezza clinica e sicurezza (esplicitato in 4 requisiti);
 7. processi di miglioramento ed innovazione (esplicitato in 3 requisiti);
 8. umanizzazione (esplicitato in 1 requisiti);
- al fine di orientare la gestione ai seguenti principi:

1. *Miglioramento continuo della qualità: i requisiti sono definiti in maniera tale da favorire e incoraggiare le strutture di assistenza territoriale extra-ospedaliera a migliorare la qualità e la performance delle prestazioni erogate;*
2. *Centralità dei pazienti: i requisiti fanno riferimento alla centralità del paziente e alla continuità delle cure;*
3. *Pianificazione e valutazione della performance: i requisiti valutano l'efficienza dell'organizzazione;*
4. *Sicurezza: i requisiti includono interventi per migliorare e garantire la sicurezza dei pazienti, dei visitatori e del personale;*
5. *Evidenza scientifica: i requisiti sono frutto del consenso nazionale e dell'analisi della letteratura internazionale."*

Il Modello di accreditamento proposto, inoltre, pone l'enfasi sui seguenti elementi:

- *Centralità del cittadino/paziente.*
- *Leadership*
- *Cultura del miglioramento.*
- *Evidenza dei risultati delle prestazioni*
- *Propensione alle buone prassi*

Con la finalità di:

- *Migliorare la qualità dei percorsi dei pazienti;*
- *Migliorare lo sviluppo della qualità clinica, organizzativa e della qualità percepita da parte dei pazienti;*
- *Rendere visibile la qualità del sistema sanitario regionale.*

Il modello si basa sul ciclo di Deming, precedentemente richiamato (PDCA: plan-do-check-act) considerato, nei Sistemi di Gestione per la Qualità, il motore del miglioramento continuo.

Per il soddisfacimento dei requisiti è importante che:

- *Le organizzazioni siano in grado di dimostrare in che modo soddisfano l'obiettivo e lo scopo del requisito;*
- *Le organizzazioni siano in grado di dare evidenza del soddisfacimento del requisito.*
I requisiti specifici per le diverse tipologie di assistenza territoriale extra-ospedaliera (Sezione 2 del Manuale) fanno riferimento ai fattori/criteri di qualità più strettamente legati alle peculiarità degli utenti e intendono individuare:
 - *Le modalità di eleggibilità dei pazienti per i percorsi di assistenza e la successiva presa in carico attraverso una valutazione multidisciplinare e multiprofessionale delle condizioni e dei bisogni della persona, premessa indispensabile per definire l'attuazione di politiche e di interventi mirati ed efficaci;*
 - *Le modalità di progettazione e implementazione dei processi di continuità per coordinare l'assistenza dei singoli pazienti. La definizione delle responsabilità e delle modalità per il passaggio in cura contribuisce a migliorare la continuità, il coordinamento, la soddisfazione del paziente, la qualità e potenzialmente anche gli esiti;*
 - *Le modalità di erogazione delle prestazioni cliniche e assistenziali sulla base delle evidenze scientifiche disponibili al fine di fornire un intervento appropriato ed efficace per uno specifico soggetto nel rispetto delle sue preferenze individuali e dei suoi valori culturali e sociali;*
 - *Le attività per un approccio sistemico al miglioramento della qualità e alla sicurezza. Per gestione della sicurezza s'intende l'applicazione e la promozione di strutture e processi che, sulla base delle evidenze scientifiche, siano in grado di prevenire e ridurre i rischi specifici all'interno della struttura;*
 - *Le modalità attraverso le quali praticare una concreta "centralità del paziente" nelle attività assistenziali attraverso l'impegno a rendere i luoghi di assistenza e i programmi di carattere*

sanitario, tutelare, assistenziale orientati quanto più possibile alla persona, considerata nella sua interezza fisica, sociale e psicologica.

Sono ormai trascorsi circa 23 anni dalla prima legge che ha introdotto, nel sistema sanitario nazionale lo strumento dell'Accreditamento Istituzionale (DPR N°54 del 14/01/1997) e sono trascorsi circa 33 anni dall'emissione della ISO 9001.

La cultura della qualità è notevolmente cresciuta e si è affermata. I due modelli esaminati in queste brevi note, pur sembrando apparentemente diversi si basano sui medesimi principi e su teorie ormai ampiamente consolidate. Lo schema riportato precedentemente sintetizza questa affermazione. Siamo convinti che la ISO 9001 è il contenitore nel quale possa essere inserito qualsiasi altro sistema di gestione basato sui principi e sulle tecniche della qualità. Siamo altresì convinti che questo non basta per fornire uno strumento completo che assicuri la competitività alle organizzazioni che hanno la necessità di operare su un mercato sempre più esigente caratterizzato non solo da clienti o utenti ma da portatori di interesse sempre più attenti a tematiche di credibilità, sostenibilità e trasparenza.

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

La gestione della pandemia da Covid-19 ci ha posto di fronte ad uno scenario mutato, un quadro disallineato rispetto a prima con coordinate differenti. Questa opportunità per gli



Istituti deve essere colta per rilanciare le opere con una nuova impostazione, nuove rotte da intraprendere per innovare nella tradizione. Uno sguardo verso il futuro ma con gli occhi saldi verso il passato, occorre puntare sull'innovazione attraverso idee, progetti e cantieri che permettano di costruire la sanità ed il

socio sanitario del futuro. Sicuramente oggi si è acquisita la consapevolezza di poter individuare i possibili rischi – insieme alle eventuali azioni per depotenziarli - in modo anticipato, valutandone il peso e l'impatto sulle nostre organizzazioni. Fondamentale diventa dunque saper pianificare la risposta per non restare inermi e indifesi all'avanzare dell'evento destabilizzante e riuscire dunque a governare il cambiamento per garantire un successo durevole ed una continuità operativa dell'organizzazione³². Agiqualitas, nel perseguire la

³² Natalini A., (2021) «La gestione del rischio emergenze da COVID-19 nel sistema di Gestione delle organizzazioni. Laboratorio applicativo online», articolo n.8, in RIVISTA BIMESTRALE DI

propria missione di diffondere la cultura della Qualità - per fornire approcci per l'aumento della competitività - cercherà di mettere a disposizione degli istituti le proprie conoscenze di sistema al fine di:

- diffondere metodologie e metodi per una corretta analisi del contesto;
- diffondere metodologie e metodi per gestire le finalità ed i requisiti del modello di accreditamento istituzionale in sanità;
- diffondere un uso ampio dell'analisi dei dati;
- diffondere a tutti i livelli dell'organizzazione un modello gestionale ISO 9001-9004 TQM in grado di misurare l'adeguatezza, l'efficienza ed efficacia della gestione;
- implementare strumenti per la progettazione ed applicazione del proprio sistema di gestione finalizzato all'innovazione della qualità del servizio;
- implementare strumenti di misura dell'efficienza ed efficacia dei processi e del sistema di gestione;
- far implementare strumenti per lo sviluppo della competenza delle risorse umane;
- far implementare strumenti per la gestione delle reti locali e nazionali;
- costituire iniziative per il coinvolgimento di più soggetti per l'elaborazione di idee e la definizione di progetti in sede locale e nazionale al fine anche di mettere a fattor comune le migliori prassi: Gruppo di lavoro.

Certi che questo sia il miglior modo per dare una risposta in tempi rapidi alle mutate esigenze e vada incontro alla volontà di molti nel rilanciare le opere nel nuovo contesto.

Comunicazioni e marketing degli Enti ecclesiastici. Relazioni istituzionali e promozione

La comunicazione e il marketing agli occhi degli enti ecclesiastici potrebbe sembrare un fattore di importanza secondaria, ma assumono, invece, un ruolo di primo ordine per rendere gli altri partecipi delle molteplici attività svolte.

Cos'è la comunicazione?

La comunicazione rappresenta un meccanismo allo stesso tempo complesso e fondamentale all'interno della società. La cultura, infatti, scaturisce dalle interazioni tra gli esseri umani e proprio per questo la comunicazione non avrebbe senso senza il linguaggio, che è il massimo agente di socializzazione. Inoltre la comunicazione è una forma di interazione sociale attraverso cui due o più soggetti dotati di intenzionalità comunicativa condividono le personali interpretazioni di oggetti, situazioni o sentimenti, attraverso un canale e un codice condiviso. Infatti i significati presenti nella mente di ciascun individuo per essere condivisi devono essere tradotti ed espressi attraverso un codice comune che può essere verbale o non verbale. Un esempio di codice non verbale è il linguaggio del corpo, espressione della sfera emotiva ed affettiva dell'individuo.

Comunicare significa, letteralmente, “mettere in comune”: infatti la comunicazione è lo scambio di idee, opinioni, sentimenti e intenzioni.

Perché si sente l'esigenza di comunicare?

Il genere umano si è evoluto in base alla sua capacità di comunicare; per questo motivo l'accelerazione dell'evoluzione della nostra specie ha sempre seguito quella dei mezzi di comunicazione. L'essere umano, vivendo, non può fare a meno di comunicare.

Il nostro cervello infatti, come possiamo vedere nell'immagine, è suddiviso in due emisferi quello sinistro e quello destro.

Mentre il primo rappresenta la parte logica, il secondo ha la funzione di elaborare le emozioni. Perché la comunicazione si attivi basta uscire di casa ed incontrare altre persone.

COME FUNZIONA IL NOSTRO CERVELLO



2

Noi comunichiamo con il corpo, la postura, gli indumenti che indossiamo e il loro colore, il nostro odore. Tutto questo comunica all'esterno come ci sentiamo, le nostre impressioni e a cosa stiamo pensando. Perciò noi *non possiamo non comunicare*.

La correttezza di questi giudizi poi dipende dai valori individuali e dai pregiudizi altrui; non dipende sempre da noi.

Quando si parla invece di *Comunicazione Istituzionale*, si intende quell'attività finalizzata a promuovere l'immagine e a legittimare l'operato dell'ente o dell'azienda che la svolge. Tale attività permette inoltre di consolidare e valorizzare le relazioni con gli interlocutori (come i soggetti istituzionali, politici, organi di informazione, ecc...) che possono incidere sul raggiungimento delle finalità dell'ente.

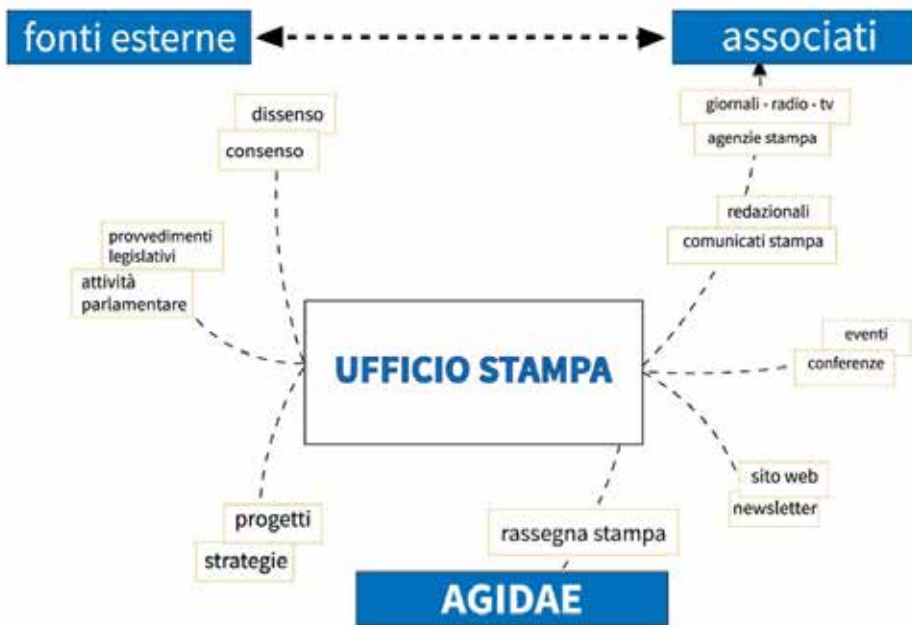
Per poter essere efficaci in un'attività di comunicazione si rende necessaria una strategia che abbia un metodo strutturato e la consapevolezza degli obiettivi da raggiungere, attraverso strumenti e modalità dirette o indirette.

Questo lavoro ha lo scopo di informare, accrescere la visibilità e quindi la notorietà e di creare consenso con gli interlocutori di riferimento.

Perché è così importante la comunicazione all'interno di un'azienda o di un ente e soprattutto perché è importante una comunicazione efficace per i capi?

Come detto, la comunicazione ci mette in *relazione* con l'altro. Quindi creare relazioni significative è uno dei bisogni fondamentali dell'essere umano. Pertanto, quando lo scambio di informazioni diventa difficile, ne risente la relazione e, di conseguenza, il proprio benessere psicologico.

Migliorare la *situazione comunicativa*, quindi, conduce ad un miglioramento della vita stessa in tutti i suoi ambiti. È attraverso la sua efficacia, infatti, che possono essere raggiunti i risultati attesi. Basti pensare ad un leader che riesce a farsi comprendere da tutti, evitando equivoci: in questo modo non solo riduce notevolmente il margine di errore, ma riesce a sviluppare anche un sano rapporto di fiducia all'interno del team.



Altrimenti, ovvero in mancanza di una comunicazione efficace, la capacità di condurre le persone, anche attraverso una (eventuale) riformulazione delle idee, potrebbe diventare un'attività faticosa, difficile e stressante oltre che improduttiva.

Comunicare in modo efficace significa sapersi esprimere in ogni situazione con qualunque interlocutore sia a livello verbale che non verbale (espressioni facciali, la voce e la postura), in modo chiaro e coerente con il proprio stato d'animo. Per questo motivo è necessario tenere in alta considerazione anche il segnale di ritorno (*feedback*) che ricevo dall'altro: l'ascolto delle parole e l'osservazione delle espressioni facciali, la voce, la postura e le parole, per verificare se il mio messaggio è arrivato.

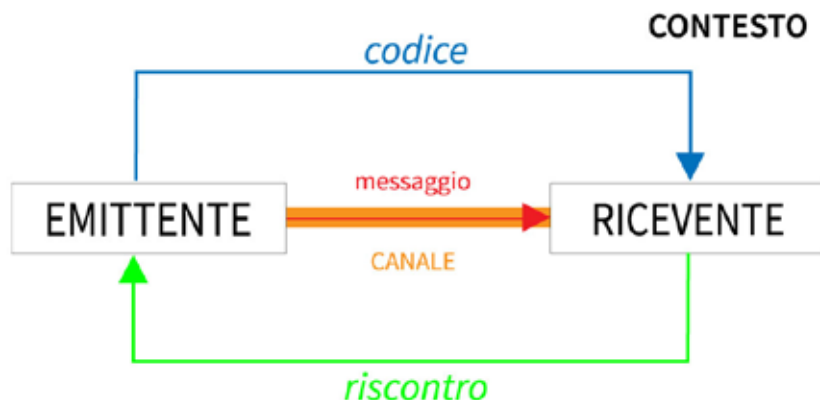
Per fare arrivare un messaggio ad un destinatario lo facciamo mediante un *atto comunicativo* che ha il compito di rendere comune l'oggetto della comunicazione tra due o più interlocutori. Esso deve essere inteso come la trasmissione di informazione attraverso messaggi, da un emittente a un destinatario.

Un "atto comunicativo" è composto da:

1. emittente: chi emette il messaggio
2. ricevente: a cui è destinato il messaggio
3. messaggio: ciò che si comunica
4. canale: il mezzo attraverso il quale si comunica
5. codice: il modo, il linguaggio col quale si comunica
6. contesto: il "luogo" nel quale si comunica

Per far sì che tale processo avvenga, è necessario che ciò che forma il messaggio (i segni) sia costruito e combinato entro certi principi; tali regole formano il codice.

Se non ci fossero queste regole la comunicazione risulterebbe alquanto difficoltosa.



Per sviluppare quindi una Comunicazione efficace, innanzi tutto è fondamentale sforzarsi per fare in modo che il vostro interlocutore comprenda esattamente ciò che desiderate comunicare, in modo semplice e chiaro.

Pertanto è molto importante avere chiaro l'obiettivo della nostra comunicazione, chiedendosi sempre:

- Qual è il vero motivo per cui voglio comunicare ciò che ho in mente?
- Cosa voglio davvero da questa persona?
- Cosa desidero che accada dopo che ho comunicato ciò che ho in mente?

A tal proposito un elemento sicuramente indispensabile e da cui non si può prescindere è il “*Piano di Comunicazione*”, il quale ha lo scopo di definire e stabilire strategie, obiettivi e attività. Inoltre è lo strumento che consente di programmare, gestire e monitorare le strategie e le azioni previste, finalizzate alla comunicazione. Infatti, l’obiettivo è avere una pianificazione ed una modalità di trasmissione del messaggio chiara e che sia in ogni suo aspetto integrata, coerente e coordinata.

Fermo restando quanto premesso e specificato, è importante ricordare in ogni caso che le Relazioni Istituzionali e la Comunicazione sono solo un mezzo per raggiungere obiettivi prefissati, mentre il vero protagonista resta sempre e comunque l’organo decisionale dell’ente o dell’azienda.

Molti pensano che la comunicazione sia un passaggio di informazioni verbali fra due o più interlocutori purtroppo però non è affatto così. Infatti, la comunicazione, come abbiamo già accennato, non è legata ai messaggi verbali.

Considerate che: “durante un dialogo fra due o più persone, solo il 7% del messaggio arriva tramite le parole, il 55% arriva tramite le espressioni facciali e il 38% attraverso il tono di voce”¹.

Quali sono gli scopi della comunicazione?

La comunicazione inoltre possiede obiettivi diversi che si potrebbero idealmente raggruppare in tre branche:

- Comunicazione informativa
- Comunicazione sul piano logico e sul piano psicologico
- Comunicazione persuasiva

Comunicazione informativa: è la comunicazione diretta, con lo scopo di informare su un evento o di rispondere ad una domanda:

¹ Albert Mehrabian, *Silent Messages*, ed. Wadsworth Pub. Co., 1971.

- *Mi passi quel documento?*
- *Appena finito l'intervento esco a prendere un caffè.*
- *Cosa facciamo stasera dopo la chiusura dei lavori?*

È una comunicazione blanda, semplice, che non coinvolge emotivamente, si parla del più e del meno, senza toccare la sfera personale dei sentimenti e delle credenze di ciascuno (ci sono individui che riescono ad avviare intere discussioni vacue del genere).



Comunicazione sul piano logico e sul piano psicologico: è la comunicazione con lo scopo di fornire una spiegazione (dal punto di vista logico), ma sottintendendo ben altro (dal punto di vista psicologico):

- *Signora, l'offerta dura solo qualche giorno, poi i saldi scadranno.*

Il commesso, con questa frase, in realtà sta invitando la signora a comprare al più presto, quasi con un messaggio dall'Io Genitore (del commesso) all'Io Bambino del cliente. Il messaggio psicologico prevale, come nelle intenzioni di chi lo invia.

Si instaura anche tra conoscenti quando qualcuno chiede aiuto per risolvere un compito qualunque:

- *Raffaele mi aiuti ad aggiustare il PC?*

È una domanda logica, fatta da Adulto ad Adulto, ma il livello psicologico è da Bambino a Genitore, perché chi la pone cerca accudimento, conforto, come se lo chiedesse ad un genitore.

Comunicazione persuasiva: si instaura quando cerchiamo di convincere altre persone della bontà delle nostre argomentazioni. In questa categoria rientra anche la pubblicità, diretta o occulta, in cui esistono vari stratagemmi, leciti ed illeciti, che vengono utilizzati per influenzare il prossimo.

Si parte dalla semplice arte oratoria fino ad arrivare a sofisticate forme di ipnosi che abbassano la soglia critica nel pubblico e aumentano la persuasività del messaggio. Ci sono dei veri esperti in questo campo che forniscono la loro consulenza per pubblicità, televisione e politica.

Le ultime due categorie (comunicazione logica/psicologica e persuasiva) si intersecano fra loro e spesso si supportano a vicenda.

L'ETICA DELLA COMUNICAZIONE

Quando si fa comunicazione, soprattutto quella commerciale e di promozione, un fattore fondamentale è sicuramente l'etica.

Come si è potuto notare “*Non si può non comunicare*”. Ogni nostra parola, gesto o anche la posizione che assumiamo dice qualcosa di noi agli altri, consapevolmente o meno. Le nuove tecnologie hanno cambiato il modo di informarci e di fare informazione: blog, siti web, social network, chat app, giornali telematici ci rendono sempre connessi, informati H24, e sempre presenti al mondo “social” e agli altri.

Oggi non siamo più soltanto “fruitori” dell'informazione, “lettori”, ma produttori, utenti attivi e consapevoli nell'uso delle nuove tecnologie. E, dunque, siamo chiamati a rapportarci in modo “etico” ai nuovi mezzi di comunicazione.

In Italia su oltre 60 milioni di persone, più della metà sono attive sui social media alla ricerca di informazione, intrattenimento, conversazione.

Gli utenti internet sono circa 50 milioni, vale a dire circa 9 su 10, e 35 milioni sono gli utenti attivi sui social media con 31 milioni di persone connesse in mobilità. Anche la fruizione del tempo speso online è cambiato: *trascorriamo oltre 6 ore al giorno online* – quasi il doppio delle ore che passiamo davanti alla TV – di queste circa due ore le spendiamo sui social media.



(FONTE: We Are Social, Global Digital Report 2021)

Le piattaforme preferite sono: Facebook, Youtube, Instagram, LinkedIn, Pinterest, Twitter, Tik Tok e Reddit.

Pertanto conoscere l'Etica della Comunicazione è importante perché fonda, in termini filosofici, ciò che è considerato buono e giusto in ambito comunicativo e indica i criteri e i principi da seguire per comunicare bene.

Questo significa rispondere alle domande:

- 1) che cosa sto facendo?
- 2) che cosa debbo fare?
- 3) qual è il senso del mio agire?

In senso etico, comunicare significa creare e salvaguardare uno spazio comune e di intesa tra gli interlocutori.

Nel mondo dominato dai mezzi di comunicazione di massa si riscontra una pericolosa disattenzione per le regole, uno scarso rispetto per l'ascoltatore considerato alla stregua di un bersaglio (target), e si registra un martellamento informativo.

Emerge quindi un bisogno di etica della comunicazione che individua e definisce nozioni morali e principi di comportamento che operano nell'agire comunicativo.

L'obiettivo è dare fondamento filosofico a tali 'buoni' principi di condotta comunicativa e motivare l'adozione di coerenti comportamenti a fronte di una situazione di diffusa irresponsabilità.

Nella dimensione etica però la comunicazione non può ridursi al fattore dell'efficacia. L'azione comunicativa richiede un costante riferimento ai valori etici, la necessità di definire le proprie scelte in base ai principi morali approvati e condivisi e l'assunzione della responsabilità delle proprie azioni.

MARKETING

In azienda come in un ente si parla di attività di marketing e comunicazione per indicare la divisione incaricata di dialogare con i consumatori e intercettare gli *stakeholder*, quelli la cui opinione conta. E cercare sempre di spendere bene il nome dell'ente.

Fino a qualche tempo fa comunicazione pubblicitaria, pubbliche relazioni e le attività di promozione dei prodotti e dei servizi che un ente o un'azienda offre erano distinte. Oggi invece è un po' come stare con due piedi nella stessa scarpa.

Visto che ormai la differenza marketing e comunicazione non c'è (quasi) più.

Per capirne meglio il significato e la differenza tra comunicazione e marketing, partiamo dalle rispettive definizioni:

- Il **marketing** è la capacità di creare il prodotto o il servizio giusto sulla base dell'analisi e delle ricerche di mercato².



Per *comunicazione d'impresa* si intende l'attività di promozione di prodotti e servizi dell'azienda o dell'ente – coordinando in modo efficace gli strumenti e i canali di comunicazione dell'impresa – allo scopo di avvicinare il produttore al cliente o utente.

Come possiamo vedere, dunque, quella tra comunicazione e marketing è una differenza sostanziale, ma entrambe sono strategiche nella relazione tra azienda e stakeholder: l'una serve a comprendere i bisogni dei consumatori, l'altra ad instaurare un dialogo. Da ciò si intuisce come queste due attività si siano intersecate all'interno della strategia aziendale di comunicazione.

A livello di azione, questo, come si traduce?

Fare marketing significa fare analisi di mercato, della concorrenza, comprendere punti forti e punti deboli del proprio prodotto/azienda. Capire qual è l'elemento su cui puntare. Fare comunicazione invece vuol dire utilizzare i dati delle ricerche di marketing e confezionare, sulla base di questi, dei messaggi su appositi canali per raggiungere il giusto pubblico e presentarsi al meglio: questo lo si fa attraverso la pubblicità.

² Philip Kotler

La pubblicità è una delle più tipiche forme di comunicazione persuasiva, che mirano cioè deliberatamente a influenzare conoscenze, valutazioni, atteggiamenti, comportamenti in determinate aree dell'attività umana.

Il campo tradizionale della pubblicità è sicuramente quello commerciale, anche se da tempo hanno guadagnato sempre più spazio varie forme di pubblicità non commerciali: sociale, pubblica, politica, religiosa, ecc...

In sostanza con il marketing individui lo scopo, con la pubblicità il mezzo per raggiungerlo.

Di seguito un esempio concreto e virtuoso: oggi il Campus AGIDAE compie 30 anni; 30 anni in cui sono cambiate molte cose. Sicuramente chi ha partecipato ai Campus negli anni scorsi ricorderà che la comunicazione era quasi totalmente assente.

Della settimana di lavori organizzata da AGIDAE se ne sentiva parlare poco al di fuori di questo contesto. Oggi invece questa settimana è diventata un evento di portata nazionale. Non sono passate inosservate tante istituzioni come il Ministro del Turismo Garavaglia, Sua Eccellenza l'Arcivescovo di Assisi, il Sindaco di Assisi e tanti magistrati. Inoltre il Campus è stato seguito da organi di stampa, quali la RAI, MEDIASET, TV2000, TELEPACE, ecc..

Ormai l'operato dell'AGIDAE, e quello dei suoi associati, non passa più inosservato, anzi acquisisce una rilevanza di livello nazionale. Questo significa che l'AGIDAE è diventato un punto di riferimento Istituzionale.

Una cosa è certa, il lavoro svolto per la preparazione del Campus di Assisi non ha nulla di improvvisato e per arrivare ad un risultato come questo sono stati fondamentale coordinare le Relazione Istituzionale e la Comunicazione.

Quando si parla di attività di *Relazioni Istituzionali* si fa riferimento a quelle attività svolte nei confronti di organi di governo ed amministrazioni pubbliche; pertanto bisogna tener conto innanzitutto di alcuni aspetti fondamentali che riguardano coloro che sono chiamati a svolgere questo delicato compito e cioè: affidabilità, professionalità, reputazione, responsabilità e moralità.

L'attività di Relazioni Istituzionali, quando è condotta nel rispetto dei principi appena elencati, rappresenta un importante contributo di informazioni e valutazioni per il funzionamento trasparente dell'organo decisionale perché ne determina la linea politica, il grado di conoscenza e di responsabilità. Inoltre, le relazioni istituzionali si svolgono

attraverso contatti formali e informali, diretti e indiretti con le istituzioni pubbliche, pertanto le relazioni devono avvenire sempre attraverso un comportamento etico e professionale corretto, con senso della legalità e nella più assoluta trasparenza.

Da tale esempio si intuisce che investire in comunicazione con strutture come un ufficio stampa o collaboratori che si occupano di comunicazione e marketing, relazioni esterne, siti web, ecc., non sono da considerarsi un costo bensì un investimento produttivo per il futuro.

In un mondo sempre più complesso e in cui la concorrenza ha un ruolo determinante, solo se comunichiamo bene chi siamo e quali servizi offriamo, i nostri enti possono resistere e sviluppare attività di crescita.



Testo integrale del Servizio Rai Uno e Rai Storia

Conduce - Massimo Milone

La scuola riparte non senza difficoltà, per quella cattolica una sfida in più; accompagnare le famiglie, il corpo docente, gli operatori in un percorso che richiede non solo competenza e formazione continua ma quel supplemento d'anima per chi crede nella proposta cristiana di vita. AGIDAE la struttura che sostiene i percorsi professionali nelle scuole cattoliche a ripreso ad Assisi i suoi forum nazionali. Quest'anno il campo estivo era dedicato agli "Angeli della ripartenza" parla Padre Francesco Ciccimarra, il docente universitario Presidente dell'AGIDAE.

M.M. - Riparte la scuola, per quella cattolica un servizio alla Chiesa e alla società italiana; con quale priorità Professor Ciccimarra?

P.F. - La prima priorità è appunto quella di ripartire. Dopo un anno di difficoltà anzi ormai un anno e mezzo, tutti siamo consapevoli delle difficoltà. Noi conosciamo le problematiche degli Istituti, conosciamo le problematiche delle famiglie, del corpo docente, delle strutture ricettive che ospitano anche tante scuole e quant'altro; però, abbiamo l'obbligo morale oltre che civile di ricominciare e di ripartire. Papa Francesco ce l'ha ricordato più di una volta. Lo stesso Governo si è attivato perché per dare una finalità, una prospettiva al nostro paese dopo un anno e mezzo di sofferenza e quindi noi siamo pronti al punto di partenza per incominciare un altro nuovo anno scolastico con tutte le forze organizzative ma soprattutto con un grande impegno.

M.M. - La scuola cattolica promuove la centralità della persona umana chiede però sostegno, diritti, voce, formazione. Quali sono le difficoltà maggiori in questa ripresa?

P.F. – Noi stiamo da molti anni cercando di raggiungere l'obiettivo di una parità piena della scuola, sia statale sia paritaria in generale. Vorremmo che questo percorso si potesse completare con tanti singoli aspetti; uno riguarda il personale docente, il personale della scuola, un altro riguarda le famiglie. Vorrei ricordare che le famiglie che mandano i figli alla scuola cattolica devono sopperire due volte il costo della scuola; quello per la scuola statale e anche quello della scuola paritaria e non sempre ce la fanno. Questo diventa un limite alla libertà di scelta educativa e quindi di scelta della scuola. Per cui vorremmo fare un passo in più proprio per questo tentativo di equiparare la scuola senza discriminare nessuno. Penso ancora al grande campo della disabilità che ci vede sempre dietro; molti ragazzi diversamente abili non possono avere docente di sostegno se non con grande fatica e con grande difficoltà. Ecco un obiettivo sarebbe proprio quello, approfittare di questa ripartenza di questo nuovo scenario che si apre nella scuola italiana per colmare queste lacune.

M.M. – *L' Agidae ha ripreso ad Assisi i suoi forum nazionale di formazione, sostiene il corpo docente cattolico, tutti gli operatori del settore ma cosa chiedi allo Stato italiano?*

P.F. - Come accennavo prima chiederemmo di darci la possibilità di raggiungere un livello di gestione delle scuole sulle stesse condizioni della scuola di Stato, mantenendo però le specifiche caratteristiche di una scuola cattolica; questo riguarda la dimensione organizzativa ma soprattutto anche il trattamento di tutto il personale che affianca la crescita di questi ragazzi. Negli ultimi tempi tanti docenti stanno lasciando la scuola paritaria per trasferirsi alla scuola di Stato. L'ennesimo sacrificio che ormai da molti anni la scuola paritaria compie perché deve ricominciare con nuove leve, nuovi soggetti e poi magari fra qualche anno anche queste si trasferiranno. La domanda fondamentale è perché non garantire un futuro di stabilità anche a questi docenti che hanno accompagnato la crescita dei ragazzi nella loro vita scolastica? Ecco questo è uno sforzo che vale la pena compiere. Questa è una stagione di rinnovo dei contratti collettivi di lavoro per il mondo Agidae, il contratto della scuola. E' chiaro che le difficoltà economiche non possono totalmente scaricarsi sulle condizioni economiche dei nostri collaboratori, docenti e non docenti, perché come dice il Magistero della chiesa: - la Stella Polare è quella di garantire un trattamento economico dignitoso in grado di mantenere la persona, la sua famiglia all'interno delle proprie necessità degne. Questo è l'obiettivo centrale di un complesso non lo nego percorso di rinnovo del contratto collettivo della scuola cattolica.



Testo integrale del Servizio Radio Vaticana Italia

Radio Vatican News Italia. <https://www.vaticannews.va/it/podcast/rvi-programmi/la-finestra-del-papa/2021/07/la-finestra-del-papa-seconda-parte-12-07-2021.html>

Lunedì 12 luglio ore 11:46 noi salutiamo un altro ospite che c'è venuto a trovare in questa trasmissione Padre Francesco Ciccimarra Presidente nazionale di AGIDAE, l'Associazione Gestori Istituti Dipendenti dell'Autorità Ecclesiastica.

F.P. - Benvenuto Padre Ciccimarra

P.F. - Buongiorno a tutti voi!

F.P. - Bentrovato di nuovo in questa trasmissione perché lei questa mattina viene a presentare una cosa molto interessante che riguarda tutti noi ossia "Le chiavi della ripartenza" è un po' come dire un grande appuntamento che avete intitolato: Campus estivo gli angeli della ripartenza. Ci sono tanti spunti non solo la scuola, ma anche l'economia eccetera e che corso diciamo, che opportunità per imparare ma che campus estivo AGIDAE è, quello che avete preparato? che ci sarà, lo ricordo, dal 26 al 31 luglio.

P.F. – Sì, intanto è la 30^a edizione che facciamo durante l'estate. Dal 1990 quando io l'ho istituita e non si è più fermata. Ricordiamo tante persone che hanno partecipato, tanti argomenti affrontati sulle varie sfaccettature della gestione delle Opere della Chiesa, le scuole, le case di riposo, le Università. Quest'anno come in precedenza abbiamo diviso la settimana in sei corsi paralleli poi ci sono dei momenti in comune in cui si affronta la tematica molto importante come diceva lei prima. C'è tutta l'area problematica della scuola, l'area problematica del settore sociosanitario e poi il momento del lavoro, della sicurezza sul lavoro, le grandi tematiche con cui ogni giorno noi ci confrontiamo. E' chiaro che lo spirito di quest'anno è diverso, veniamo da un anno difficile e quindi il tema della ripartenza, il tema di riferimento è il PNRR questa sigla complicata, il piano nazionale di ripresa e resilienza ci vede tutti coinvolti.

Noi non possiamo lasciar passare questa occasione senza entrare, anche facendo nostri i suggerimenti del Papa, su questo momento di ricominciare. Noi *siamo in presenza* quest'anno ad Assisi, dal 26 al 31, a domandarci e a riflettere su tutte queste grandi questioni che riguardano la vita delle nostre Istituzioni.

F.P. - C'è un altro titolo che è quello delle "chiavi della competenza" che mi pare un buon programma perché è tutto lì. Bisogna mettere competenza in tutte le attività che noi facciamo e soprattutto anche la gestione dei beni della chiesa hanno bisogno di competenza Padre Ciccimarra.

F.C. – Noi ci siamo da sempre specializzati in questo. io dico sempre che il motto sintetico dell'AGIDAE è uno solo: *Noi non possiamo sbagliare*. Per non sbagliare dobbiamo studiare, affrontare le questioni con grande determinazione, con grande chiarezza in modo da creare sicurezza anche in tutte le nostre Istituzioni. Viviamo un mondo sempre più complicato dal punto di vista normativo, economico, finanziario, gestionale e quindi ci sentiamo pienamente dentro in questa realtà. Quest'anno affronteremo anche il tema abbastanza attuale del terzo settore. Tantissime Congregazioni ci chiedono: entriamo o non entriamo in questo benedetto settore? Quali sono i vantaggi, quali sono i rischi, quali sono le nostre identità?. Trasformiamo le nostre Congregazione in Enti del terzo settore e quant'altro? Questo per dire come si tratta di questioni molto importanti per la vita della nostra quotidianità pastorale. Che resta una nostra questione è fondamentale.

F.P. – Al Campus discuterete anche con degli ospiti che sono ospiti di rilevanza nazionale. Vuole citare, non tutti, i più importanti.

P.F. - Intanto avremo all'Inaugurazione il Ministero del Turismo l'On Massimo Garavaglia che tratta un settore nel quale noi siamo presenti con centinaia e centinaia di case di accoglienza, di vario genere.

È un settore molto importante per noi. Il Ministro l'abbiamo invitato anche per essere in qualche modo il portavoce di questo PNRR, per illustrare a noi dove sta andando il Governo, dove ci vuole portare e quale tipo di supporto vuole da noi o quale aiuto vuole da a noi perché possiamo e dobbiamo anche noi ricominciare alla luce di quello che sono le aspettative, anche dell'Europa. E' prevista anche la presenza di tanti magistrati. Durante questa settimana avremo modo di celebrare, proprio il primo giorno, la figura del *giudice ragazzino*, il Beato Rosario Angelo Livatino che, come tutti sanno, fu ucciso dalla Mafia nel 1990. La prima giornata sarà incentrata su questo grandissimo tema: *"Il diritto e la persona"*. Come ci ha suggerito Papa Francesco il giorno in cui fu beatificato, il martire della fede fu anche il martire della giustizia. Come i magistrati, oggi, possono declinare la loro fede nell'applicazione dei principi di diritto nel rispetto della persona. Grandi problemi, grandi complicazioni, però noi abbiamo il dovere di interpellarci su questi argomenti. La fede deve poter veicolare anche la giustizia. Il rischio quale è? Il Papa diceva: Rosario Livatino aveva la tutela di Dio nella sua quotidianità. A

celebrare Rosario Livatino è presente anche il Dottor Catello Maresca che per dieci anni di magistratura in qualità sostituto procuratore della Repubblica in Campania, a Napoli, ha dovuto confrontarsi con la realtà e i problemi della Camorra. Potrei dire vite parallele, ma sarebbe bello ascoltare la loro testimonianza e anche le loro aspettative. Saremo lì ad Assisi a pregare, a interrogarci, a studiare come poter costruire un mondo diverso e migliore.

F.P. - Come è possibile seguire questo avvenimento e a chi è aperto Padre Ciccimarra?

P.F. - Ci sono oltre 100 persone che per sei giorni saranno ad Assisi a studiare, pregare e possibilmente anche rilassarsi un po' e ad affrontare questioni di grande attualità.

F.P. - E non dimenticherete neanche il beato Carlo Acutis che proprio lì ad Assisi, nello Santuario della Spogliazione riposa, con una celebrazione se non vado errato?

P.F. - Sì, abbiamo la celebrazione. Ci sarà il Vescovo, S.E. Domenico Sorrentino a celebrare nella Basilica della Spogliazione anche quest'altra figura di ragazzo dedicato alla fede e all'informatica. Carlo Acutis, il *beato di Internet*, com'è stato definito più volte.



Rainews24 - RAI3 Umbria
Testo integrale del Servizio

Dal 26 al 31 luglio scendono in campo ad Assisi "Gli Angeli della ripartenza" per rilanciare le opere della Chiesa. La crisi pandemica come passaggio di crescita è un momento che non si può superare da soli, rimanendo uguale a prima. Si è aperto con le parole di Papa Francesco al 30° campus estivo a girare l'associazione degli istituti che svolgono attività apostoliche rilevanti per lo Stato in programma fino al 31 luglio all'hotel Domus Pacis di Santa Maria degli Angeli ad Assisi.

Assisi si conferma così una città laboratorio, punto di partenza e riflessione che riguarda tutto il Paese. E 'molto importante, bisogna avere più coraggio anche nella riforma della giustizia per diventare un paese moderno e proiettarci nello sviluppo economico e nella ripresa.

Intervento Padre Franco nel TG di Rainews24e Rai3 Umbria.

Questo è un campus di aggiornamento normativo contrattuale per dare la possibilità a tutti di riprendere sia l'attività della scuola che l'attività attività sociosanitaria, l'attività di accoglienza e quant'altro perché vogliamo ricominciare dopo quest'anno di estrema difficoltà.

Raccogliere la sfida che oggi si pone di fronte alla Chiesa di affrontare un'evoluzione epocale con lo sforzo di aggiornamento e professionalizzazione negli ambienti dell'istruzione, dell'assistenza della cura della persona, del turismo ecc.



Testo AGIDAE - TV 2000 TG delle 20:30 del 26 luglio 2021 sul Campus AGIDAE

“Un porto alle famiglie; sostegno alle disabilità; nuovo impulso a chi fa formazione nel mondo della scuola dopo la pandemia. Su questi temi si è aperto ad Assisi il 30° Corso estivo dell'AGIDAE - Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica intitolato significativamente “*Gli Angeli della ripartenza*”.

Mediaset, tgcom24 martedì 27 luglio 2021 Testo integrale del Servizio

Vediamo allora come si stanno organizzando nel concreto i professionisti della scuola al rientro in classe. Intervista Padre Francesco Ciccimarra, Presidente AGIDAE - La mia sensazione è che l'abbinamento tra scuola in presenza e scuola didattica a distanza non può che arricchire l'offerta formativa. Le nostre scuole si adegueranno alle disposizioni ministeriali e nel frattempo faranno tutto quello che è necessario per poter ripartire in presenza. Noi siamo più che pronti come associazione abbiamo addirittura creato una piattaforma erogativa per tutti gli ordini di scuola, si chiama la *Webscuola Agidae*. Competenza è la parola chiave del campus

estivo AGIDAE, l'Associazione che raccoglie scuole paritarie, università ma anche centri di assistenza gestiti da Enti religiosi. Flessibilità didattica poi un modello con cui affrontare un futuro sul quale pesano ancora l'incognita della pandemia. Fondamentale, dunque, la formazione.



Intervista TelePace 30 Luglio 2021, Nicola Mercurio consigliere AGIDAE

Oggi, abbiamo parlato di comunicazione e di relazioni istituzionali. Per quanto riguarda la comunicazione noi lo riteniamo un elemento fondamentale per i nostri Enti Ecclesiastici e le nostre scuole cattoliche paritarie perché il modo per far sapere all'esterno le attività che esse svolgono. Naturalmente questo non può venire tramite dei semplici spot, se non con un metodo strutturato; un esempio, può essere un piano di comunicazione che sicuramente va modellato e adeguato alle singole esigenze. Un aspetto su cui ci siamo soffermati è stato anche l'etica della comunicazione perché dobbiamo sempre salvaguardare i nostri principi e i valori morali, a tutela di tutti.

Per quanto riguarda invece le *relazioni istituzionali* noi dobbiamo tener presente che all'interno delle Comunità non possiamo essere delle isole bensì dobbiamo essere parte integrante di una Comunità e quindi non possiamo esimerci dal dialogare con i rappresentanti degli enti locali, con i rappresentanti degli enti sovracomunali, affinché si abbia una collaborazione, un'integrazione con la società perché noi comunque svolgiamo oltre che è un servizio pubblico anche un servizio sociale molto importante. Lo scopo della relazione è stato quello di far capire, far presente, che i soldi spesi, le risorse di personale utilizzati nella comunicazione come nelle relazioni esterne o nelle relazioni istituzionali non si debbano considerare costi ma devono essere considerati dei investimenti importanti per sviluppare sempre nuove attività di crescita per i nostri Enti.

TelePace

Si sono svolte ad Assisi i lavori della 30° edizione del Campus estivo promosso dall'Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica – AGIDAE – dal titolo "Le chiavi della competenza, gli Angeli della ripartenza". Il campus che si è svolto dal 26 al 31 luglio 2021 è un momento di studio e di riflessione per le religiose e i religiosi delle Congregazioni italiane per approfondire le tante tematiche di attualità.

Videointervista a Padre Franco Ciccimarra

Penso che dopo una settimana di studio e di approfondimento diciamo anche di impegno nella compressione del momento presente delle nostre opere possiamo ritenerci soddisfatti per la quantità e anche la qualità dei rapporti ricevuti; si sono avvicinati rappresentanti delle Istituzioni, rappresentanti del territorio, rappresentanti della Chiesa nella persona di Sua Eccellenza Monsignor Domenico Sorrentino Vescovo di Assisi che ringrazio in maniera particolare per la sua presenza tra noi. Ci siamo sentiti immersi in questa realtà italiana difficile al termine di una stagione pandemica e nella speranza che non si riproponga nel breve volgere di qualche mese; però abbiamo preso consapevolezza che la Chiesa deve andare avanti con le sue Strutture con le sue attività che sono anche la sua missione al servizio di chi ne ha bisogno, parlo delle scuole, del servizio nel settore sociosanitario-assistenziale e di tanti altri settori pertinenti al mondo AGIDAE. E' stato un'occasione per ripartire come ci ha invitato a fare Papa Francesco.

Videointervista a Padre Franco Ciccimarra

Le prospettive sono tipiche di chi vuole intraprendere un nuovo cammino dopo una stagione trascorsa all'insegna del dubbio della sofferenza e quindi dei tanti punti interrogativi. Noi siamo perfettamente consapevoli delle difficoltà ma siamo altrettanto fortemente convinti che dobbiamo riprendere il nostro cammino al servizio di tutti dai più anziani ai più piccoli nel campo dell'educazione dell'assistenza e soprattutto della testimonianza. Se un messaggio forte è arrivato quest'anno riguarda la necessità di essere sempre credibili. La Chiesa non può permettersi di non essere credibile anche quando opera in situazioni molto complesse.

Videointervista a Don Massimo Angelelli – Direttore dell'Ufficio Nazionale per la Pastorale della Salute della C.E.I.

È Un momento anzitutto di Chiesa, di fraternità e quindi di opportunità di stare insieme e di confrontarci e di conoscerci; sono quei momenti in cui la chiesa cattolica converge all'interno di un sistema e trova delle soluzioni. Innanzitutto riflettere su se stessa sulle opportunità che ha e sugli scenari possibili. Questo è estremamente importante perché abbiamo bisogno di costruire insieme le soluzioni. E quindi stare insieme e trovarsi insieme è il primo passo per avviare una fraternità più condivisa più anche operativa costruttiva e con il preciso obiettivo di convergere su alcune soluzioni comuni con le nostre identità, con le nostre differenze, con le nostre peculiarità storiche anche con un patrimonio carismatico diverso ma con la possibilità di convergere verso degli obiettivi comuni.

Testo reportage

Numerosi i temi in agenda di cui si è discusso e su cui ci si è confrontati nel corso del campus Agidae 2021 tra le questioni calde anche gli accertamenti tributari mosse nei confronti di immobili destinati ad attività religiose e di culto come Monasteri e Conventi ma anche oratori e immobili destinati alle attività scolastiche e caritativevoli. Per questo il Presidente Padre Francesco Ciccimara e il commercialista dell'associazione Paolo Saraceno insieme al Dottor Claudio Saccotelli Dirigente della gestione entrate fiscali di Roma Capitale hanno organizzato un tavolo tecnico sul tema dell'IMU e sulle relative cartelle esattoriali del settore concernente alle strutture religiose, arrivando addirittura ad enucleare buone pratiche replicabili in sede nazionale. Un tavolo tecnico i cui risultati sono stati presentati nel corso del campus. Il cavallo di battaglia di Agidae è però da sempre il tema dell'istruzione della scuola, in particolare quella paritaria un settore che accoglie il 10% degli studenti italiani e che ha un ruolo molto importante nel nostro paese ma che nonostante ciò si trova a vivere un periodo di crisi.

Videointervista al Dott. Elio Formosa - CISL Scuola

Io ritengo che le scuole paritarie sono in sofferenza da un po' di anni a questa parte e in modo particolare quelle scuole che offrono qualità maggiore rispetto alle altre, in termini di istruzione e di formazione cioè è dovuto in modo particolare alla crisi che ha colpito le famiglie italiane ad ogni livello e che hanno portato i genitori ad essere presenti più a casa; causa ovviamente delle casse integrazioni, dei fondi di integrazione salariale, della disoccupazione e quindi a mantenere a casa i propri bambini; le scuole paritarie soffrono anche per una mancanza direi di attenzione e di risorse da parte del Governo rispetto a un servizio che offrono, di alta qualità. Le Risorse che arrivano alle scuole paritarie e che dovrebbero sostenere efficacemente i servizi, i servizi rivolti ad oltre 10% di tutti i ragazzi che frequentano le scuole italiane sono poche e sono insufficienti, e non determinano ovviamente la presenza di queste scuole, non determinano nel senso non garantiscono la presenza di queste scuole sul territorio nazionale quindi è necessario intervenire su questo; aiutare le scuole in anzitutto e fare in modo che quest'offerta di maggiore qualità che viene data in modo particolare dalle scuole AGIDAE e ciò è innegabile anche rispetto al contratto che viene firmato e applicato, rispetto anche ai contenuti voglio dire di Servizio che il contratto dai docenti al personale A.T.A. tecnico-amministrativo e alle famiglie venga e debba essere mantenuto insomma questo è l'obiettivo che tutti noi le organizzazioni sindacali riteniamo essenziale ed opportuno.

La pandemia del 2020 ha costretto la popolazione a rivedere e cambiare le proprie pratiche quotidiane tra i settori maggiormente colpiti c'è stata sicuramente la scuola che si è dovuta adattare alla didattica a distanza. Per la quale però la maggior parte degli Istituti non era attrezzata. AGIDAE in collaborazione con UniPegaso ha dato vita alla piattaforma Webscuola con l'intenzione di offrire uno strumento di studio agile ed adatto all'esigenze di coloro che a prescindere dalla pandemia non possono frequentare le lezioni in presenza.

Videointervista a Raffaele Mercurio - responsabile tecnico Webscuola Agidae.

Web scuola Agidae è una piattaforma di didattica erogativa proposta da AGIDAE a tutti gli studenti e docenti delle scuole di ogni ordine e grado a partire dall'infanzia fino alla scuola secondaria di secondo grado. L'obiettivo di Webscuola AGIDAE è quello di permettere agli studenti di fruire del materiale didattico in qualsiasi momento anche quando sono nell'impossibilità di raggiungere le loro scuole per i motivi più svariati per esempio i motivi naturali, allerta meteo, anche malattie o anche questioni di tipo sanitario come il Covid che c'è stato a partire dal 2020. La piattaforma è poi pensata da AGIDAE per non lasciare nessuno indietro anche per i ragazzi che hanno problemi uditivi e visivi infatti sulla piattaforma è presente anche una traduzione in lingua LISS e delle audio lezioni per coloro che hanno problemi appunto, tipo visivi

Videointervista a Christian Buangjug, coordinatore del Progetto Webscuola

È una piattaforma che abbiamo realizzato insieme a *UniPegaso* e che ha una sua struttura interna che permette una rappresentazione gerarchica di quelli che sono gli elementi della gestione di un istituto; abbiamo quindi realizzato quattro tipi di account: del gestore, ossia dell'Istituto/Congregazione, del coordinatore didattico, docente e dello studente. Il bacino di utenza parte dalle scuole associate all'AGIDAE ma potrebbe anche essere estesa ad altri Istituti scolastici.

C'è stato una sorta di vuoto mascherato dall'incertezza nel presente della scuola italiana e gli Istituti si sono quasi sentiti persi in una sorta di labirinto di vetro, una metafora che abbiamo usato per spiegare come ci si possa sentire persi anche avendo una chiara visione del problema. Bisogna focalizzare un aspetto paradossale della DAD perché già nei primi anni 2000 sembrava che la DAD potesse essere un modello di scuola del futuro verso cui tendere, una sorta di soluzione della scuola in presenza e la realtà è che facendo riferimento, oppure avendo in mente questo modello di dati, il problema reale è stato il forzato arresto nella propria stanza oppure il divieto di socializzare.

Per un momento abbiamo avuto l'impressione di aver trasferito su Internet le nostre vite reali e ciò penso che ci l'abbia un po' spaesato perché Internet è uno spazio virtuale di cui abbiamo un'idea che la vuole ricca di informazioni ma plasmata sull'inconsistenza.

Videointervista a Giorgio Capoccia, direttore di Agiqualitas

Gli elementi della formazione sono quelli che secondo noi devono andare a potenziare la capacità degli Istituti di competere e quindi di dargli una competitività sia interna che esterna. La competitività interna si basa sul fatto di ritrovare attraverso la gestione quindi i processi manageriali e appunto l'efficienza e l'efficacia in quanto l'efficienza porta risparmio e quindi al contenimento dei costi e l'efficacia porta al conseguimento degli obiettivi di formazione. L'innovazione sta nel fatto che al centro di tutto questo deve ritornare la persona e quindi la formazione deve riguardare principalmente le potenzialità delle persone che poi nella scuola insegnano o delle persone che poi nella scuola si occupano dei processi socioassistenziali ma

soprattutto dei bambini, dei pazienti che sono oggetto di questi interventi. I modelli di certificazioni sono vincolanti nel senso che sono e derivano dall'approccio europeo alla qualità e quindi la norma principe in questo concetto è la norma ISO9001. Naturalmente noi nella nostra storia come Agiqualitas non ci siamo mai fermati all'approccio certificativo che è un approccio di verifica di conformità ma abbiamo cercato di guidare gli istituti verso modelli di eccellenza e quindi che vanno al di là della certificazione e che contengono anche un'analisi economica dei risultati dei processi e quindi della misura dell'efficienza e dell'efficacia aziendale.

Videointervista al dott. Nicola Mercurio

Nel corso del campus è stata presentata anche *la nuova bandiera*, un simbolo che raccoglie sotto di sé l'intera comunità AGIDAE e che abbraccia tutti gli obiettivi raggiunti in questi sessant'anni di lavoro dell'associazione. *“La bandiera è un simbolo dell'identità, della coesione e dell'appartenenza. La bandiera porta con sé un gruppo di donne e di uomini uniti dallo stesso scopo o addirittura dal medesimo destino. Sia che simboleggi una nazione o una città, una squadra sportiva o un'associazione questo semplice drappo di tessuto colorato è un potente veicolo di emozioni che suscita un sentimento di comune appartenenza. Ecco la bandiera AGIDAE rappresenta tutto questo. Abbraccia tutti gli obiettivi raggiunti e percorsi intrapresi di questi sessant'anni di vita associativa e trent'anni di campus. Ora ci dovrà accompagnare negli scenari futuri e nelle sfide che attendono le nostre opere lasciandosi sventolare al soffio di quello spirito che da sempre anima e guida la nostra Agidae, auguri.*

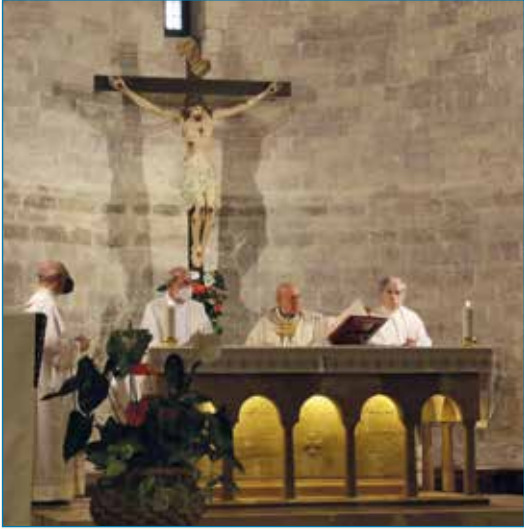






Orchestra Italiana del Cinema





Basilica della Spogliazione
Celebrazione Eucaristica





Bandiera AGIDAE

Il 30.mo *Campus Estivo Agidae* è stato l'occasione per la presentazione della *Bandiera Agidae* quale simbolo di unione e di appartenenza. Essa abbraccia tutti gli obiettivi raggiunti e i percorsi intrapresi nei 60 anni di vita associativa e nei 30 anni di Campus. Ora dovrà accompagnare associati e aderenti nelle sfide e negli scenari futuri, lasciandosi sventolare al soffio di quello Spirito che da sempre anima e guida anche l'Agidae.

AGIDAE

ASSOCIAZIONE GESTORI ISTITUTI
DIPENDENTI AUTORITÀ ECCLESIASTICA