



# ASSOCIAZIONI E SPORT

Mensile di aggiornamento e approfondimento sugli enti associativi

## Editoriale

Quale futuro per lo sport e il Terzo settore dopo la pandemia?

*di Guido Martinelli e Luca Caramaschi* 2

## Attualità

8

## Scadenario

Principali scadenze 16 aprile 2020 al 15 maggio 2020

10

## Norme, contratti e responsabilità

La Legge Delega sullo Sport e l'affidamento della gestione di impianti sportivi

*di Lorenzo Bolognini* 12

Gli ETS e il loro insediamento: la portata della legislazione di favore prevista nel CTS

*di Arash Bahavar* 28

## Gli inserti di associazioni e sport

Enti del Terzo settore e linee guida per la costruzione di un modello ex D.Lgs. 231/2001 –  
Seconda parte

*di Giovanni Barbato* 40

## Contabilità e bilancio

Il funzionamento e i compiti dell'organo di controllo negli Enti di Terzo settore: le norme  
del Cndcec – Parte I

*di Claudio Travaglini* 57

## Lavoro e previdenza

Gli ammortizzatori sociali "COVID-19" per le Asd/Ssd

*di Guglielmo Anastasio* 65

## L'Osservatorio giurisprudenziale

L'Osservatorio giurisprudenziale di aprile 2020

*di Marilisa Rogolino* 75

## Il caso pratico

Iscrizione agli elenchi 2020 del 5 per mille possibili fino al prossimo 7 maggio

*di Luca Caramaschi* 80

Associazioni e sport n. 4/2020

# Quale futuro per lo sport e il Terzo settore dopo la pandemia?

di Guido Martinelli e Luca Caramaschi - direttori rivista Associazioni e Sport

Questo editoriale viene scritto nel momento in cui gli esperti ritengono si sia nel picco della pandemia che ha colpito l'Italia.

Questa tragedia si inserisce e accentua un quadro normativo, per lo sport e il Terzo settore, di grande incertezza sul futuro.

Alla vigilia della pubblicazione di questo numero è stato diffuso il decreto che definisce le procedure per la richiesta del contributo una *tantum* in favore dei “collaboratori sportivi” introdotto dall'[articolo 96](#), D.L. 18/2020.

Non possiamo fare a meno di evidenziare che, oltre al tema della insufficienza della copertura finanziaria del provvedimento, molti altri sono gli aspetti poco approfonditi di questo Decreto. Ad esempio a quale titolo saranno posposti i soggetti che nel 2019 hanno percepito più di 10.000 euro? Perché comprendere anche gli atleti dilettanti considerandoli come “lavoratori”, sarà possibile riconoscere questo contributo ai minorenni? Apparentemente la risposta sarà affermativa ma in tal caso come si potrà fare l'autocertificazione?

Queste domande faranno finalmente emergere il numero dei soggetti che lavorano nello sport dilettantistico, categoria con la quale il legislatore non si potrà fare a meno di confrontare.

E la prima occasione potrebbe essere data proprio dai decreti delegati di riforma dello sport.

Infatti, nella emergenza data dal coronavirus ci stiamo dimenticando che continuano a scorrere, inesorabili, i 12 mesi che la L. 86/2019 aveva dato come termine per la pubblicazione dei decreti delegati di Riforma dello sport.

Più volte il Ministro dello sport aveva annunciato nelle scorse settimane la diffusione delle prime bozze su cui aprire un confronto con gli *stakeholders* interessati. Bozze di cui, a oggi, a meno di 5 mesi dalla scadenza del termine, non c'è traccia.

La crisi legata alla situazione attuale, la spasmodica attesa del Decreto che dovrebbe dire agli sportivi come e quando richiedere il *bonus* dei 600 euro ha fatto passare in secondo piano l'attesa dei Decreti delegati.

Ma a questo punto la chiarezza deve prevalere. Le Associazioni e Società sportive dilettantistiche debbono sapere se la stagione 2020/21 che viene programmata in queste settimane vedrà solo la necessità di risolvere la crisi economica derivata dalla pandemia oppure potranno entrare in vigore anche altre e diverse norme, in particolare quelle relative alla disciplina sui compensi per attività sportive dilettantistiche?

Ovviamente, nel momento in cui vengono redatte queste note, non sappiamo se il Parlamento, in sede di conversione del D.L. 18/2020, recepirà a livello legislativo le ulteriori richieste di aiuti che il mondo sia dello sport agonistico sia sociale gli ha fatto pervenire.

L'occasione della conversione in Legge del Decreto Cura Italia è troppo ghiotta, per alcuni, per non tentare di approfittarne. Ma, attenzione, l'aspetto che emerge è che queste richieste vengono fatte, nella maggior parte dei casi, senza una quantificazione di quello che sarebbe il costo per lo Stato di queste agevolazioni (come trovare in questo modo la copertura?). La sensazione, così come è già avvenuto per il contributo una *tantum* per i lavoratori dello sport dilettantistico, è che ci si possa rendere conto troppo tardi che il "costo" delle richieste è ben maggiore delle risorse di cui anche il più disponibile Governo sia in grado di mettere a disposizione dello sport.

È chiaro che il mondo dello sport uscirà tramortito da questa emergenza sanitaria.

Ma proprio per questo, proprio perché comunque si ha la consapevolezza che il movimento sportivo era già in emergenza strutturale ben prima che scoppiasse la tempesta del coronavirus quello che si ritiene serva non sono manco a 360 gradi, come quelle che sembrano emergere ma modifiche strutturali che possano non solo aiutare a uscire da questa situazione ma anche a consolidare una ripresa successiva. Consentiteci di ricordare come lo sport italiano soffre di 2 problemi endemici: l'incidenza dell'imposta sul valore aggiunto sui ricavi e il costo delle risorse umane.

È attività quella sportiva in cui il ricorso all'istruttore, al tecnico, è ancora, per fortuna indispensabile. Non c'è ombra di dubbio che lo sport è attività a grande coinvolgimento di risorse umane.

Risorse che, in tempi passati, si impegnavano a titolo gratuito, impegno che è oggi sempre più raro.

Da qui sono nati i c.d. "compensi sportivi" che hanno goduto, fino a oggi, di un trattamento particolarmente agevolato che appare essere un *unicum* nel panorama del diritto del lavoro nazionale. Pensare che dopo la loro emersione collegata al contributo del Decreto Cura Italia si possa continuare a utilizzarli adottando la vigente disciplina, in pendenza anche dei decreti delegati di Riforma della L. 86/2019 credo sia utopico.

Quindi primo passaggio: come garantire a questi lavoratori dello sport dilettantistico una copertura previdenziale e assicurativa i cui costi siano compatibili con il momento economico attraversato?

Potremmo provare a pensare, ad esempio, ad aliquote contributive simili a quelle previste per l'agricoltura (ridotte di circa 10 punti percentuali rispetto a quelle oggi previste per la gestione Inps spettacolo) con una loro fiscalizzazione per i primi 3 anni derivante dalla crisi del coronavirus? Se ne può parlare?

Se tutti dicono che sport è salute, perché non allargare le esenzioni Iva applicabili alla sanità anche allo sport?

Non so se siano 2 buone idee. Magari no e magari ce ne potranno essere molte altre migliori. Ma sicuramente cerchiamo di ottenere riforme strutturali non “mance” che ci faranno respirare per alcuni mesi ma che poi ci ricacceranno nella situazione in cui eravamo prima dell'inizio della fase emergenziale.

Quali saranno, quindi, le regole giuridico – fiscali dello sport italiano nel prossimo anno sportivo? Le stesse oggi in vigore o ce ne saranno di nuove?

Sarà importante saperlo a stretto giro.

Ma, parlando di regole nuove, c'è un altro aspetto che vorremmo sottolineare.

Quale futuro potranno avere le “regole” sull'associazionismo? Il rilievo maggiore, fino a oggi emerso in sede di verifica fiscale alle Asd, è sempre stato quello sulla “carezza di vita associativa”. Poche persone alle assemblee, poche riunioni in genere degli organi sociali.

Ebbene se già così era la situazione oggi, come lo sarà domani dopo le raccomandazioni sul “distanziamento sociale”? Quanta gente sarà interessata a partecipare ad assemblee sociali in videoconferenza? Quanti avranno i mezzi e le capacità per farle? Come garantirne le votazioni?

Mi chiedo, quindi: quale futuro per gli organi delle Asd? Ci sarà ancora un futuro, come tipologia di contenitore, nel *post* coronavirus alle Associazioni sportive dilettantistiche per come le ha disegnate il Legislatore del codice civile del 1942, ossia assemblee sociali come organi sovrani e direttivi solo operativi? Già, diciamocelo sinceramente, non era più così oggi possiamo pensare che lo sia domani?

E, infine, guardiamo la realtà. In quasi tutti gli sports appare impossibile garantire il famoso metro di distanza tra le persone con cui ci stiamo abituando a convivere. Pertanto e perlomeno fino a quando il timore di una ripresa dell'epidemia non sia definitivamente fugata, come potremmo garantire una ripresa dell'attività negli sport di contatto? Parliamone.

Ci sono discipline come il baseball, che disputano la loro attività ad anno solare, che non sanno neanche se potranno far partire i loro campionati 2020.

Infine, il Terzo settore: per colpa o grazie al coronavirus il Decreto che disciplina l'iscrizione al Registro unico del Terzo settore, dalla cui approvazione dovrebbero scattare i 6 mesi per l'operatività del Runtis,

continua a latitare. Si fa sempre più realistica l'ipotesi che anche nel 2021 vivremo il quarto anno di "periodo transitorio" verso la piena vigenza di questa Riforma. Forse, chiedersi il perché sarebbe opportuno.

Ci eravamo lasciati con il precedente editoriale ricordando 2 note del Ministero del lavoro.

La prima nota è la [n. 2088/2020](#). In questo documento viene chiarito che non essendo le disposizioni di cui agli articoli [8](#) (destinazione del patrimonio e divieto di scopo di lucro) e [16](#) (recante la disciplina del lavoro negli Enti del Terzo settore) collegate alla entrata in vigore del Registro unico nazionale del Terzo settore queste debbono intendersi già applicabili dalla data di entrata in vigore del Codice (3 agosto 2017). Ovviamente, con riferimento al requisito oggettivo, per i rapporti instaurati da tale data in avanti per il principio della irretroattività delle leggi; per quanto riguarda, invece, l'ambito soggettivo, queste norme troveranno applicazione per Organizzazioni di volontariato e Associazioni di promozione sociale; per le Onlus, invece, essendo provvisoriamente ancora in vigore la disciplina di cui al D.Lgs. 460/1997, sarà ancora questa il riferimento per la definizione, ad esempio, di lucro indiretto.

Per la determinazione dei valori di retribuzione su cui calcolare il lucro indiretto il Ministero ritiene che:

*"... saranno quelli scaturenti dai diversi livelli della contrattazione collettiva (nazionale, territoriale o aziendale). In particolare, stante il generico riferimento dell'articolo 8, comma 3 al concetto di retribuzione, si ritiene che debba essere presa a riferimento a tal fine anche la parte variabile della retribuzione ...".*

La nota conclude confermando che la sussistenza di qualsiasi forma di rapporto di lavoro con l'ETS preclude al lavoratore la possibilità di svolgere attività di volontariato per il medesimo ente.

L'ultima nota da esaminare è la [n. 2243/2020](#).

In via preliminare si conferma che uno degli elementi qualificanti la natura di ETS sia l'aspetto privatistico: "con conseguente esclusione delle Pubbliche Amministrazioni dal perimetro del Terzo settore".

Ciò premesso il documento di prassi amministrativa interviene per chiarire la portata dell'[articolo 4](#), comma 2 del Codice del Terzo settore laddove introduce il principio che gli Ets non possano essere sottoposti: "a direzione e coordinamento o controllati" da amministrazioni pubbliche, formazioni e associazioni politiche, sindacati, associazioni professionali, di rappresentanza di categorie economiche o di datori di lavoro.

Assodato che la natura associativa impedisce ogni applicazione del concetto di controllo alla misura della partecipazione del capitale, il Ministero ritiene che detta situazione si verifichi: "laddove l'atto costitutivo e lo statuto riservino a un determinato soggetto ..." ricompreso nell'elenco sopra ricordato, "la

*maggioranza dei voti esercitabili nell'organo assembleare, di indirizzo o nell'organo amministrativo, a prescindere dai diversi schemi di governance che gli ETS possono adottare”.*

Si specifica, infine, che per le imprese sociali varranno, invece, le specifiche discipline in materia previste dal D.Lgs. 112/2017.

Vediamo, in brevissima sintesi, quali sono gli altri provvedimenti che interessano lo sport e il Terzo settore inseriti nel D.L. 18/2020, definito ormai “Cura Italia”.

L'[articolo 22](#) concede ai datori di lavoro del settore privato “e del Terzo settore compresi” in conseguenza della emergenza epidemiologica da COVID-19 trattamenti di cassa integrazione in deroga per il proprio personale dipendente, per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo non superiore a 9 settimane.

Agli sportivi titolari di partita Iva e ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, iscritti alla Gestione separata Inps, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie è riconosciuta una indennità per il mese di marzo 2020 pari a 600 euro. Detta indennità, erogata dall'Inps, non concorre alla formazione del reddito. Detta indennità non potrà essere riconosciuta ai percettori di reddito di cittadinanza.

Per quelle Associazioni sportive dilettantistiche che fossero “anche” Onlus o Associazioni di promozione sociale, il termine per le modifiche statutarie ai fini dell'adeguamento al Codice del Terzo settore viene prorogato dal 30 giugno al 31 ottobre 2020. Entro il medesimo termine potranno procedere allo svolgimento della assemblea di approvazione del bilancio.

Per le Federazioni sportive nazionali, Enti di promozione sportiva, Associazioni e Società sportive professionistiche e dilettantistiche, nonché per i soggetti che gestiscono stadi, impianti sportivi, palestre, club e strutture per danza, fitness e culturismo, centri sportivi, piscine e centri natatori vengono sospesi i termini per i versamenti delle ritenute alla fonte nonché gli adempimenti e i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria.

Con il comma 4, [articolo 73](#), D.L. 18/2020 rubricato “*Semplificazioni in materia di organi collegiali*”, sempre al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e fino alla data di cessazione del periodo emergenziale richiamato in precedenza, viene previsto che le associazioni private, riconosciute e non, e le fondazioni, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possano riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità previamente fissati, purché siano individuati sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti nonché adeguata pubblicità delle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente.

Con l'[articolo 95](#) del D.L. "Cura Italia", rubricato "*Sospensione versamenti canonici per il settore sportivo*" si prevede che federazioni sportive nazionali, Enti di promozione sportiva, associazioni e società sportive, sia professionistiche che dilettantistiche, con domicilio fiscale, sede legale o sede operativa nel territorio dello Stato, potranno sospendere dal 17 marzo fino al prossimo 31 maggio 2020 i termini di pagamento dei canoni di locazione e concessori relativi all'affidamento di impianti sportivi pubblici dello Stato e degli enti territoriali.

Con un differimento davvero esiguo (si poteva e doveva fare certamente di più) viene previsto che il pagamento dei predetti canoni possa essere effettuato, alternativamente:

- in unica soluzione entro il 30 giugno 2020 senza applicazione di sanzioni e interessi;
- in forma rateale, fino a un massimo di 5 rate mensili di pari importo a decorrere dal mese di giugno 2020.

Appare inutile ricordare l'inutilità di un rinvio a giugno di questi pagamenti laddove se si conoscesse il settore si saprebbe che fino a settembre, con la ripresa delle attività, le nostre Associazioni e Società sportive non incassano nulla e, pertanto, a giugno si troveranno esattamente nella stessa difficoltà di oggi.



**#iorestoacasa  
...e leggo**

**50% DI SCONTO  
SU TUTTI GLI  
EBOOK**  
fino al 30 aprile 2020

**Euroconference**  
Editoria

## Associazioni e sport n. 4/2020

### Terzo Settore

---

#### **Prime indicazioni sulla direzione, coordinamento e controllo degli ETS**

Con la nota direttoriale n. 2243 del 4/03/2020 la Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese, ha dato le prime indicazioni circa l'art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), relativamente alla direzione, coordinamento e controllo degli ETS.

[Nota direttoriale n. 2243/2020](#)

### Sport e Salute

---

#### **Raccolta delle disposizioni in materia COVID-19**

In seguito ai numerosi provvedimenti adottati dal Governo volti a contrastare il diffondersi del COVID-19 e ad attuare misure di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese, Sport e Salute ha elaborato una raccolta delle norme primarie e secondarie emanate – integrata dai principali ulteriori provvedimenti emanati dalle singole amministrazioni, per offrire un quadro legislativo e ordinamentale di riferimento per gli Organismi sportivi.

[Sport e Salute, compendio](#)

### 5 per Mille

---

#### **In rete l'elenco permanente del 5%. Dal 1° aprile al via le nuove iscrizioni**

Pubblicato sul sito dell'Agenzia delle entrate l'elenco permanente 2020 degli iscritti al riparto del 5 per mille dell'Irpef, che aggiorna e integra quello pubblicato nel 2019. In particolare, sono stati inclusi gli enti che hanno presentato regolare domanda di iscrizione e dichiarazione sostitutiva lo scorso anno, in presenza dei requisiti previsti dalla norma, e sono state apportate le modifiche conseguenti alle revoche dell'iscrizione trasmesse dagli enti e alle verifiche effettuate dalle amministrazioni competenti. I beneficiari sono suddivisi in quattro categorie: volontariato, ricerca scientifica, ricerca sanitaria e associazioni sportive dilettantistiche.

Dal 1° aprile potranno essere trasmesse le richieste per le nuove iscrizioni 2020 ovvero quelle presentate dagli enti che chiedono per la prima volta di entrare a far parte dei beneficiari del 5 per mille e che, quindi, non sono inseriti nell'elenco permanente degli ammessi. Sul sito dell'Agenzia delle entrate, sempre dal 1° aprile, è disponibile il software per la compilazione e la predisposizione del tracciato telematico della domanda che gli enti del volontariato e le associazioni sportive dilettantistiche potranno trasmettere all'Agenzia delle entrate, per entrare a far parte dei beneficiari del contributo.

[Elenco permanente iscritti 2020](#)

[Software di compilazione Contributo del 5 per mille 2020](#)

### Coni

---

#### **Pubblicato il Monitoraggio Attività Legislativa marzo 2020**

Il Coni ha provveduto ad inviare alle Federazioni il suo monitoraggio dell'attività legislativa per il mese

di marzo.

Tra le principali novità:

- La Commissione Cultura (VII) della Camera dei Deputati ha avviato l'esame del DDL 2434/AC - Conte /Spadafora, avente a oggetto la conversione in legge del D.L. 16/2020, che prevede disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021 - 2025, nonché in materia di divieto di pubblicizzazione parassitaria.
- La Commissione Bilancio (V) del Senato della Repubblica ha avviato l'esame del DDL 1766/AS - Conte/Gualtieri, recante la conversione in legge del c.d. decreto "Cura Italia" (D.L. 18/2020).
- La Commissione Affari sociali (XII) della Camera dei Deputati ha avviato l'esame del DDL 2447/ AC - Conte/Speranza, avente a oggetto la conversione in legge del D.L. 19/2020, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.
- Pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'interno la Circolare del 31 marzo 2020, che fornisce chiarimenti in merito alla portata applicativa delle limitazioni in materia di attività motoria all'aperto, con particolare riferimento al jogging.
- Pubblicata sul sito istituzionale del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali la Circolare n. 18209 del 25 marzo 2020, che detta disposizioni attuative relative agli operatori impegnati nella cura dei cavalli sportivi da sella e dei cavalli ippici. Pubblicata sul sito istituzionale del Ministero della salute la Nota n. 6579 del 18 marzo 2020, che fornisce chiarimenti sul trasporto degli animali.
- Assegnato alla Commissione Lavori pubblici (VIII) del Senato della Repubblica un affare sulle problematiche attinenti il volo da diporto o sportivo (VDS) e il volo turistico (Atto n. 427).
- Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto 17 febbraio 2020, n. 20, del Ministero dell'interno, con cui è stato adottato un regolamento per disciplinare l'acquisto, la detenzione, il porto, il trasporto e l'utilizzo degli strumenti marcatori da impiegare nell'attività amatoriale ed in quella agonistica.

[Monitoraggio attività legislativa marzo 2020](#)

## Agenzia delle entrate

---

### Risposte ai quesiti sul Decreto Cura Italia

Con la Circolare n. 8/E del 3/04/2020 l'Agenzia delle Entrate, ha fornito i primi chiarimenti delle disposizioni contenute nel Decreto - legge del 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia).

A seguito dei quesiti pervenuti da parte delle associazioni di categoria, delle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle entrate nonché di professionisti ed altri contribuenti in merito all'ambito applicativo delle previsioni fiscali contenute nel Decreto, con la circolare, ad integrazione dei documenti di prassi già inviati, vengono forniti ulteriori chiarimenti, sotto forma di risposta ai quesiti

[Agenzia delle entrate, circolare n. 8/E/2020](#)

## Agenti sportivi

---

### Modifiche al D.P.C.M. sugli agenti sportivi

Il ministro per le politiche giovanili e lo sport il 3/04/2020 ha pubblicato il Decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport che reca modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 marzo 2018 in materia di agenti sportivi.

[D.M. del 23 marzo 2020](#)

## Associazioni e sport n. 4/2020

# Principali scadenze 16 aprile 2020 al 15 maggio 2020

Di seguito evidenziamo i principali adempimenti dal 16 aprile 2020 al 15 maggio 2020, con il commento dei termini di prossima scadenza.

Si segnala ai Signori clienti che le scadenze riportate tengono conto del rinvio al giorno lavorativo seguente per gli adempimenti che cadono al sabato o giorno festivo, così come stabilito dall'articolo 7, D.L. 70/2011.

SCADENZE FISSE	
<b>16 aprile</b>	<p><b>Versamenti Iva mensili</b></p> <p>Scade oggi il termine di versamento dell'Iva a debito eventualmente dovuta per il mese di marzo (codice tributo 6003). I contribuenti Iva mensili che hanno affidato a terzi la contabilità (articolo 1, comma 3, D.P.R. 100/1998) versano oggi l'Iva dovuta per il secondo mese precedente.</p> <p><b>Versamento imposta di bollo</b></p> <p>Scade oggi il termine per il versamento dell'imposta di bollo dovuta sulle fatture elettroniche emesse nel 1° trimestre 2020.</p> <p><b>Versamento dei contributi Inps</b></p> <p>Scade oggi il termine per il versamento dei contributi Inps dovuti dai datori di lavoro, del contributo alla gestione separata Inps, con riferimento al mese di marzo, relativamente ai redditi di lavoro dipendente, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, a progetto, ai compensi occasionali, e ai rapporti di associazione in partecipazione.</p> <p><b>Versamento delle ritenute alla fonte</b></p> <p>Entro oggi i sostituti d'imposta devono provvedere al versamento delle ritenute alla fonte effettuate nel mese precedente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sui redditi di lavoro dipendente unitamente al versamento delle addizionali all'Irpef;</li> <li>- sui redditi di lavoro assimilati al lavoro dipendente;</li> <li>- sui redditi di lavoro autonomo;</li> <li>- sulle provvigioni;</li> <li>- sui redditi di capitale;</li> <li>- sui redditi diversi;</li> <li>- sulle indennità di cessazione del rapporto di agenzia;</li> </ul>

	<p>- sulle indennità di cessazione del rapporto di collaborazione a progetto.</p> <p><b>Versamento ritenute da parte condomini</b></p> <p>Scade oggi il versamento delle ritenute operate dai condomini sui corrispettivi corrisposti nel mese precedente riferiti a prestazioni di servizi effettuate nell'esercizio di imprese per contratti di appalto, opere e servizi.</p> <p><b>ACCISE – Versamento imposta</b></p> <p>Scade il termine per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici a essa soggetti, immessi in consumo nel mese precedente.</p>
<p><b>20</b> aprile</p>	<p><b>Presentazione dichiarazione periodica Conai</b></p> <p>Scade oggi il termine di presentazione della dichiarazione periodica Conai riferita al mese di marzo, da parte dei contribuenti tenuti a tale adempimento con cadenza mensile.</p>
<p><b>31</b> aprile</p>	<p><b>Modello TR</b></p> <p>Scade oggi il termine per la presentazione della richiesta di rimborso o utilizzo in compensazione del credito Iva trimestrale.</p> <p><b>Presentazione del modello Uniemens Individuale</b></p> <p>Scade oggi il termine per la presentazione della comunicazione relativa alle retribuzioni e contributi ovvero ai compensi corrisposti rispettivamente ai dipendenti, collaboratori coordinati e continuativi e associati in partecipazione relativi al mese di marzo.</p> <p><b>Versamento dell'imposta di registro sui contratti di locazione</b></p> <p>Scade oggi il termine per il versamento dell'imposta di registro sui contratti di locazione nuovi o rinnovati tacitamente con decorrenza 1° aprile 2020.</p>
<p><b>15</b> maggio</p>	<p><b>Registrazioni contabili</b></p> <p>Ultimo giorno per la registrazione cumulativa nel registro dei corrispettivi di scontrini fiscali e ricevute e per l'annotazione del documento riepilogativo delle fatture di importo inferiore a 300 euro.</p> <p><b>Fatturazione differita</b></p> <p>Scade oggi il termine per l'emissione e l'annotazione delle fatture differite per le consegne o spedizioni avvenute nel mese precedente.</p> <p><b>Registrazioni contabili associazioni sportive dilettantistiche</b></p> <p>Scade oggi il termine per le associazioni sportive dilettantistiche per annotare i corrispettivi e i proventi conseguiti nell'esercizio di attività commerciali nel mese precedente. Le medesime disposizioni si applicano alle associazioni senza scopo di lucro.</p>

## Associazioni e sport n. 4/2020

# La Legge Delega sullo Sport e l'affidamento della gestione di impianti sportivi

di Lorenzo Bolognini – avvocato

### La Legge Delega 86/2019

Fra pochi mesi scadrà il termine per l'emissione dei Decreti Legislativi delegati con la L. 86/2019 (*“Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione”*).

La L. 86/2019 ha l'ambizione di intervenire su molti aspetti del mondo sportivo la cui disciplina necessita di un riordino e di un ammodernamento: seguendo l'ordine della Legge Delega, il primo tema trattato è quello dell'Ordinamento sportivo, con il riconoscimento di importanti funzioni al Coni, con la disciplina dei Centri Sportivi Scolastici e relativa al “titolo sportivo” nonché con il riconoscimento di un ruolo “istituzionale” alla categoria dei tifosi; poi c'è l'importantissimo e annoso tema del lavoro sportivo che merita una regolamentazione organica, capace di dare finalmente dignità e tutele ai lavoratori del settore; viene trattato, quindi, l'argomento della professione di agente o procuratore sportivo; infine, prima di occuparsi della semplificazione degli adempimenti relativi agli organismi sportivi nonché delle norme in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali, la Legge include una:

*“Delega al Governo per il riordino e la riforma delle norme in materia di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi”.*

È su questa delega da ultimo citata che ci si intende soffermare e, in particolare, sul “*principio e criterio direttivo*” stabilito, per l'esercizio della delega, dall'[articolo 7](#), comma 2, lettera f), L. 86/2019:

*“individuazione di un sistema che preveda il preventivo accordo con la federazione sportiva nazionale, la disciplina sportiva associata, l'ente di promozione sportivo o la società o associazione sportiva utilizzatori e la possibilità di affidamento diretto dell'impianto già esistente alla federazione sportiva nazionale, alla disciplina sportiva associata, all'ente di promozione sportiva o alla società o associazione utilizzatori, in presenza di determinati requisiti, oggettivi e coerenti con l'oggetto e la*

*finalità dell'affidamento, che assicurino la sostenibilità economico-finanziaria della gestione e i livelli di qualità del servizio eventualmente offerto a terzi diversi dalla federazione sportiva nazionale, dalla disciplina sportiva associata, dall'ente di promozione sportiva o dalla società o associazione utilizzatori, fatti salvi i requisiti di carattere generale di cui all'articolo 80 del codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. 50/2016".*

È opportuno partire da una breve analisi del principio sopra riportato dal quale si colgono 2 elementi che richiamano subito l'attenzione.

1. Innanzitutto e in via generale, è evidente che la terminologia, i concetti, gli istituti richiamati evocano norme anche risalenti e che rappresentano "punti fermi" nella disciplina di settore, tra cui, in particolare, l'[articolo 90](#), comma 25, L. 289/2002 (*"nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e Federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari"*), ma anche la c.d. Legge sugli stadi, confluita nella Legge di Stabilità 2014 (L. 147/2013), il cui [comma 304](#), in relazione alle proposte che potrebbero essere avanzate a P.A. per la costruzione o l'ammodernamento di impianti sportivi, si riferisce alla necessità di preventivi accordi con *"associazioni o società sportive utilizzatrici in via prevalente"*, e il D.L. 185/2015 – convertito con modificazioni dalla L. 9/2016 – il cui [articolo 15](#), comma 6, prevede che:

*"le associazioni e le società sportive senza fini di lucro possono presentare agli enti locali, sul cui territorio insiste l'impianto sportivo da rigenerare, riqualificare o ammodernare, un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione sociale e giovanile. Se gli enti locali riconoscono l'interesse pubblico del progetto affidano la gestione gratuita dell'impianto all'associazione o alla società sportiva per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a 5 anni".*

Sembrerebbe che gli istituti di cui alle norme che sono state via via emesse per disciplinare la materia dell'affidamento della gestione (eventualmente con anche la costruzione o la ristrutturazione) di impianti sportivi siano stati ancora riproposti, "mischiandoli" tutti insieme, sulla base di un unico e costante principio ispiratore, vale a dire quello del privilegio riconosciuto a favore società e associazioni sportive (oltre che, naturalmente, alle Federazioni sportive nazionali, agli Enti di promozione sportiva, alle Discipline sportive associate che, nel proseguo, non verranno più menzionate solo per ragioni di sintesi, senza affatto voler sminuire il rilievo di tali categorie che, soltanto per comodità

nell'esposizione, verranno tutte incluse in quelle più ampie delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche) e, tra esse, preferibilmente a favore di quelle "utilizzatrici", arrivando ad affermare che lo stesso privilegio possa concretizzarsi addirittura in un affidamento diretto. Sembra volersi lasciar intendere che, il fatto di regolamentare un settore – quello sportivo – dotato di specialissime peculiarità e il fatto di riferirsi a soggetti privi di scopo di lucro, possano giustificare una disciplina eccezionale e avulsa dai principi generali relativi all'affidamento di contratti pubblici (il contratto per la gestione – con anche eventualmente la costruzione o la ristrutturazione – di un impianto sportivo pubblico è un contratto pubblico e, più nello specifico, corrisponde ordinariamente a un contratto di concessione di servizi o di lavori) che escludono radicalmente gli affidamenti diretti, anche quelli riconducibili a rinnovi o proroghe di contratti, salvi casi del tutto straordinari.

2. La norma oggetto di analisi prevede un "preventivo accordo" con la società o l'associazione sportiva "utilizzatori": si riferisce (testualmente) alla possibilità di "affidamento diretto dell'impianto sportivo già esistente" alla società o associazione sportiva "utilizzatori". Il messaggio pare essere chiaro e addirittura esplicito nel senso di affermare che la Ssd o la Asd che già utilizza l'impianto sportivo – secondo il testo della norma in commento, l'impianto deve essere "già esistente", cosicché non potrebbero rientrare nel campo di applicazione della stessa norma gli impianti sportivi da costruire *ex novo* – deve essere preventivamente interpellata per un "accordo" e può riceverne l'"affidamento diretto", in barba ai principi generali, di fonte comunitaria, che escludono possibilità di rinnovi e proroghe, come sopra visto.

Nella parte finale della norma si menzionano "i livelli di qualità del servizio eventualmente offerto a terzi", potendosi quindi intendere inclusi nella disciplina non solo gli impianti sportivi che le società e le associazioni sportive utilizzano per se stesse e per i propri associati ma anche quelli gestiti a beneficio di terzi fruitori (dovrebbero rientrarvi gli impianti sportivi complessi dove si svolgono, per esempio, anche attività "commerciali" a favore di soggetti diversi dai soggetti associati o tesserati, dove si affittano spazi a favore terzi etc.).

L'espresso riferimento, della L. 86/2019, alla necessità di assicurare la "qualità del servizio eventualmente offerto a terzi" evidenzia che nel suo campo di applicazione dovrebbero rientrare gli appalti di servizi e le concessioni di servizi che, infatti, presuppongono l'espletamento di servizi pubblici a favore di terzi.

### **La compatibilità della Legge Delega 86/2019 rispetto ai principi del Trattato Comunitario: la proroga e il rinnovo dei contratti pubblici**

Dalla breve analisi del testo dell'[articolo 7](#), comma 2, lettera f), L. 86/2019, emerge che il principio direttivo da attuare con la Legge Delegata è quello per il quale l'affidamento degli impianti sportivi

deve avvenire previo accordo con la società o con l'associazione sportiva utilizzatrici: tale accordo, di fatto, parrebbe consistere (si usa il condizionale solo perché la conferma definitiva l'avremo soltanto con la Legge Delegata) in un rinnovo o in una proroga dell'affidamento alla stessa società o associazione sportiva che già utilizzava l'impianto.

Per essere più precisi, innanzitutto, occorrerebbe distinguere tra i concetti di proroga e rinnovo di un contratto pubblico su cui si è pronunciata moltissima giurisprudenza in modo sostanzialmente univoco. A questo proposito, si riporta un estratto della sentenza del [TAR Roma n. 9212/2018](#) che si è espressa in modo semplice e chiaro sul punto:

*“Va peraltro ricordato che la differenza tra rinnovo e proroga di contratto pubblico sta nel fatto che il primo comporta una nuova negoziazione con il medesimo soggetto, che può concludersi con l'integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse in quanto non più attuali; la seconda ha, invece, come solo effetto il differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall'atto originario”.*

Ciò posto, si può affermare che il testo della Legge Delega 86/2019 sembrerebbe evocare l'istituto del rinnovo contrattuale ove si riferisce espressamente a un *“preventivo accordo con... la società o associazione sportiva utilizzatori”*: il fatto che l'affidamento (diretto) alla società o all'associazione sportiva “utilizzatrici” debba avvenire previo “accordo” parrebbe significare che debba esserci una nuova negoziazione con chi era già affidatario del contratto per la gestione dell'impianto sportivo e, quindi, un rinnovo di tale contratto.

Nell'ipotesi in cui, invece, interpretando la disposizione legislativa, si affermasse che l'“accordo” a cui essa si riferisce potrebbe riguardare soltanto il differimento del termine di scadenza del contratto originario, alla luce dei chiarimenti offerti dalla giurisprudenza sopra richiamata, si potrebbe sostenere che la medesima disposizione legislativa intende consentire la proroga del contratto.

Ma il rinnovo e la proroga dei contratti pubblici sono ammessi?

Occorre partire da una premessa, vale a dire quella secondo la quale rinnovi e proroghe dei contratti pubblici si scontrano “fisiologicamente” con alcuni fondamentali principi di fonte comunitaria, cui devono uniformarsi gli affidamenti degli appalti e delle concessioni, tra cui il principio della *“libera concorrenza”* richiamato all'[articolo 30](#), comma 1, dell'attuale codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).

La concorrenza è un tema di primaria importanza nel Tfe (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) e, in quanto tale, viene recepito anche nelle Direttive Comunitarie in materia di appalti pubblici e di concessioni attuate nell'Ordinamento Italiano con il citato codice dei contratti pubblici.

Basti pensare che nei “considerando” (potremmo definirli le premesse) della Direttiva 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione (l’affidamento della gestione degli impianti sportivi avviene, nella stragrande maggioranza dei casi, mediante concessione di lavori e/o di servizi) la parola “concorrenza” è citata ben 18 volte, incluso nel “considerando” n. 51 dove si afferma:

*“In considerazione degli effetti negativi sulla concorrenza, l’aggiudicazione di concessioni senza previa pubblicazione dovrebbe essere permessa solo in circostanze del tutto eccezionali. L’eccezione dovrebbe limitarsi ai casi in cui risulta chiaro fin dall’inizio che la pubblicazione non intensificherebbe la concorrenza, in particolare allorché oggettivamente vi è un solo operatore economico in grado di eseguire la concessione. L’impossibilità di aggiudicare la concessione a qualsiasi altro operatore economico non dovrebbe essere stata determinata dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore stessi in vista della futura procedura di aggiudicazione. Inoltre, dovrebbe essere valutata attentamente la disponibilità di sostituti adeguati”.*

### La proroga

Ciò premesso e precisato, in merito alla proroga dei contratti pubblici, la questione si può affrontare in modo piuttosto sintetico.

Nell’attuale codice dei contratti pubblici – che, come detto, costituisce attuazione delle Direttive Comunitarie in materia di appalti pubblici e di concessioni – la proroga è consentita nell’ambito degli stretti limiti di cui all’[articolo 106](#), comma 11, D.Lgs. 50/2016 secondo il quale:

*“11. La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l’individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all’esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante”.*

Si tratta della c.d. “proroga tecnica” che ha come presupposti inderogabili il fatto che la stessa sia stata prevista nell’ambito della *lex specialis* della gara sulla base della quale è stato affidato il contratto oggetto di proroga e, comunque, che si protragga per un limitato periodo di tempo, vale a dire quello strettamente necessario all’espletamento della gara finalizzata all’individuazione del nuovo affidatario. Fermo restando che, pertanto, la proroga tecnica viene ordinariamente qualificata come oggetto di un diritto potestativo in capo alle P.A. (se le condizioni di cui sopra sono soddisfatte, la proroga può essere imposta all’esecutore del servizio, allo scopo di garantirne la continuità nelle more della gara per il nuovo affidamento) è evidente che la Legge Delega 86/2019 non ha nulla a che vedere con tale istituto.

La Legge Delega si riferisce a un “accordo” comunque non limitato per il tempo strettamente necessario alla conclusione della gara necessaria per il nuovo affidamento ma, piuttosto, finalizzato esso stesso al nuovo affidamento espressamente qualificato come “diretto”.

Orbene, se la Legge Delega non si riferisce alla “proroga tecnica” – che, come detto, è l’unica consentita – si deve necessariamente ritenere o che non si riferisce affatto alla proroga del contratto per la gestione di un impianto sportivo (nel proseguito approfondiremo l’argomento del “rinnovo”) o che intende introdurre una nuova e ulteriore possibilità di proroga non contemplata dal codice dei contratti pubblici (la cui compatibilità con i principi comunitari, tuttavia, sarebbe insostenibile).

### Il rinnovo

Venendo ora al rinnovo dei contratti pubblici, si può innanzitutto evidenziare che il rinnovo “tacito” dei contratti pubblici è stato del tutto vietato da tempo immemore. Tale divieto era esplicitato già nell’[articolo 6](#), L. 537/1993 che, in forza dell’[articolo 44](#), L. 724/1994, era stato successivamente integrato con la norma secondo la quale:

*“Entro 3 mesi dalla scadenza dei contratti, le amministrazioni accertano la sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse per la rinnovazione dei contratti medesimi e, ove verificata detta sussistenza, comunicano al contraente la volontà di procedere alla rinnovazione”.*

Non si può non sottolineare che quella sopra riportata è una norma del 1994.

Successivamente e, precisamente con la L. 62/2005 (che, è opportuno evidenziarlo, riportava le “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee” ed era più semplicemente denominata Legge Comunitaria 2004), la norma sopra riportata secondo la quale le Amministrazioni potevano rinnovare, a certe condizioni, il contratto entro 3 mesi dalla relativa scadenza, è stata abrogata.

Il risultato di tale abrogazione, naturalmente, è quello per il quale non risultava più consentito il rinnovo “espresso” nel senso di prevederne una negoziazione con volontà espressa da parte dell’Amministrazione.

Si è, invece, continuato a discutere in merito alla legittimità o meno di un rinnovo “espresso” nel senso di prevederne espressamente la possibilità, in termini di opzione, nell’ambito della *lex specialis* della gara finalizzata all’affidamento del contratto originario, eventualmente da rinnovare, e di dare attuazione a tale opzione.

A questo proposito, si può citare il TAR Piemonte, Sezione I, che ha affrontato puntualmente la questione nella vigenza del vecchio codice dei contratti pubblici del 2006, con sentenza n. 1029/2014, secondo il quale:

*“È legittimo il provvedimento con il quale la stazione appaltante dispone la rinnovazione di un contratto di appalto se tale possibilità è espressamente prevista e chiaramente contemplata nell’originario bando di gara e nel relativo capitolato”.*

Peraltro, la sentenza sopra richiamata si basa in parte sull’argomentazione data dalla norma dell’articolo 29 dell’allora vigente codice che, nel disciplinare i “Metodi di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici”, stabiliva che il calcolo dovesse comprendere “qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto”. Tale aspetto viene sottolineato in ragione del fatto che anche l’attuale codice dei contratti pubblici del 2016, all’[articolo 35](#) (che include analoghe norme inerenti il calcolo del valore dei contratti pubblici da affidarsi con idonea procedura), dispone la necessità di considerare “qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara”.

Tuttavia, l’orientamento espresso dal TAR Piemonte non si può considerare affatto univoco. Per esempio, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6194/2011, che richiama la precedente sentenza n. 3391/2008, evidenzia come la sopra richiamata L. 62/2005 fissi una regola generale secondo la quale il rinnovo dei contratti pubblici deve considerarsi comunque illegittimo secondo una regola imposta in tali termini anche allo scopo di garantire una piena conformazione dell’Ordinamento giuridico interno a quello comunitario.

Si precisa che la decisione del Consiglio di Stato si riferisce a un caso di rinnovo di un contratto che conteneva la seguente clausola:

*“Il presente contratto ha la durata di 4 anni a decorrere dal 1° marzo 2002; l’ASL si riserva, a norma di quanto previsto dall’articolo 2 del capitolato speciale di prorogare e rinnovare il contratto per pari periodo, a discrezione della stazione appaltante”.*

Si riporta, quindi, un estratto della decisione del Consiglio di Stato allo scopo di far intendere quanto sia sentito e, quindi, sostenuto con fermezza, il divieto di rinnovo dei contratti pubblici:

*“Deve premettersi che la modifica introdotta dall’articolo 23, L. 62/2005 deve intendersi finalizzata ... all’archiviazione di una procedura di infrazione comunitaria (n. 2003/2110) avente a oggetto proprio la previsione normativa nazionale della facoltà di procedere al rinnovo espresso dei contratti delle pubbliche amministrazioni, ritenuta incompatibile con i principi di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi cristallizzati negli articoli 43 e 49 del Trattato CE e con la normativa europea in tema di tutela della concorrenza nell’affidamento degli appalti pubblici, e che, quindi, ogni esegesi*

*della sua portata applicativa dev'essere coerente con la ratio e con lo scopo della relativa innovazione, per come appena evidenziati.*

*In conformità a tale premessa metodologica, deve osservarsi che all'eliminazione della possibilità di provvedere al rinnovo dei contratti di appalto scaduti, disposta con l'articolo 23, L. 62/2005, deve assegnarsi una valenza generale e una portata preclusiva di opzioni ermeneutiche e applicative di altre disposizioni dell'ordinamento che si risolvono, di fatto, nell'elusione del divieto di rinnovazione dei contratti pubblici.*

*Solo rispettando il canone interpretativo appena indicato, infatti, si assicura l'effettiva conformazione dell'ordinamento interno a quello comunitario, mentre, accedendo a letture sistematiche che riducano la portata precettiva del divieto di rinnovazione dei contratti pubblici scaduti e che introducano indebite eccezioni, si finisce per vanificare la palese intenzione del Legislatore del 2005 di adeguare la disciplina nazionale in materia a quella europea e, quindi, per conservare profili di conflitto con quest'ultima del regime giuridico del rinnovo dei contratti di appalto delle pubbliche amministrazioni. Ne consegue che, in coerenza con la regola ermeneutica appena sintetizzata, non solo l'intervento normativo di cui all'articolo 23, L. 62/2005 dev'essere letto e applicato in modo da escludere e impedire, in via generale e incondizionata, la rinnovazione di contratti di appalto scaduti, ma anche l'esegesi di altre disposizioni dell'ordinamento che consentirebbero, in deroga alle procedure ordinarie di affidamento degli appalti pubblici, l'affidamento, senza gara, degli stessi servizi per ulteriori periodi dev'essere condotta alla stregua del vincolante criterio che vieta (con valenza imperativa ed inderogabile) il rinnovo dei contratti.*

*Né varrebbe, ancora, sostenere l'illegittimità del controverso diniego sulla base dell'argomento della previsione della possibilità del rinnovo nel bando di gara e nel successivo contratto, posto che la natura imperativa ed inderogabile della sopravvenuta disposizione legislativa che introduce un divieto generalizzato di rinnovazione dei contratti delle P.A. implica la sopravvenuta inefficacia delle previsioni, amministrative e contrattuali, configgenti con il nuovo e vincolante principio, che non tollera la sopravvivenza dell'efficacia di difformi clausole negoziali (attesa la natura indisponibile degli interessi in esse coinvolti)".*

Il Consiglio di Stato, nell'ambito di tale orientamento, è stato *tranchant*.

È pur vero che lo stesso Consiglio di Stato ha dimostrato di avere un orientamento per nulla univoco atteso che, per esempio, con la successiva sentenza n. 3580/2013, si è espresso in termini che potremmo considerare diametralmente opposti:

*“Ad avviso di questo Collegio, né l’articolo 23, L. 62/2005 (Legge Comunitaria 2004), né l’articolo 57 D.Lgs. 163/2006, né i principi comunitari consolidati in materia contrattuale, impediscono il rinnovo espresso dei contratti, allorché la facoltà di rinnovo, alle medesime condizioni e per un tempo predeterminato e limitato, sia ab origine prevista negli atti di gara e venga esercitata in modo espresso e con adeguata motivazione”.*

Ma è anche vero che, per quanto più nello specifico interessa l’analisi della Legge Delega 86/2019, risulta che il rinnovo dei contratti pubblici o non si può considerare mai ammesso (orientamento giurisprudenziale che lo vieta in modo perentorio) oppure, al limite, (orientamento giurisprudenziale meno stringente ma, comunque, attento ai principi comunitari) può essere ammesso nell’ambito di limiti estremamente circoscritti e, comunque, soltanto sul presupposto che lo stesso sia stato puntualmente contemplato nell’ambito della *lex specialis* finalizzata all’affidamento del contratto originario da rinnovare e, quindi, sul presupposto che tutti i concorrenti (effettivi o potenziali) abbiano avuto la possibilità, nel pieno rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e di *par condicio*, di conoscere preventivamente tale opzione di rinnovo, valutando la gara con totale consapevolezza della stessa opzione.

Quello che non risulta comunque consentito è che un contratto pubblico sia rinnovato sulla base di un accordo da assumere al momento della relativa scadenza, negoziando in tale momento i contenuti specifici del rinnovo senza che gli stessi siano stati puntualmente predeterminati nella *lex specialis* di gara, poiché la norma che prevedeva in qualche modo una tale facoltà ([articolo 6](#), L. 537/1993, integrato dall’[articolo 44](#), L. 724/1994) è stata espressamente abrogata con la L. 62/2005.

### **La compatibilità della Legge Delega 86/2019 rispetto ai principi del Trattato comunitario: l’affidamento diretto dei contratti pubblici**

Come sopra visto, nella seconda parte della citata lettera f), la Legge Delega si riferisce alla “*possibilità di affidamento diretto dell’impianto già esistente ... alla società o associazione sportiva utilizzatori*”.

Tralasciando il riferimento alla Ssd o alla Asd “utilizzatori”, che evocano gli istituti della proroga e del rinnovo oggetto di precedente analisi, si riscontra un riferimento esplicito all’“affidamento diretto”.

L’affidamento diretto, tuttavia, incontra gli stessi limiti della proroga e del rinnovo derivanti dai principi del Trattato comunitario avuto primario riguardo al principio della libera concorrenza: del resto, la proroga ed il rinnovo sono forme di affidamento diretto.

Sull’argomento inerente l’affidamento diretto di impianti sportivi si sono espresse in più di un’occasione sia l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sia la giurisprudenza amministrativa.

Per quanto attiene all'ANAC, si richiama la Delibera n. 713 del 28 giugno 2016 di cui si riporta un estratto significativo:

*“l'articolo 90, comma 25, L. 289/2002, pur mostrando il favor del legislatore per l'affidamento degli impianti sportivi ai soggetti operanti nel settore dello sport, non consente tuttavia un affidamento diretto degli stessi ma, in conformità alle norme e ai principi derivanti dal Trattato, occorre procedere a un confronto concorrenziale tra i soggetti indicati nella stessa disposizione normativa: un confronto concorrenziale che deve essere effettuato nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 30, D.Lgs. 163/2006, posto che la gestione degli impianti sportivi è qualificabile come concessione di servizi”.*

La richiamata pronuncia – che ricalca l'orientamento espresso dalla medesima Autorità nell'ambito del precedente parere n. 87/2015 – è stata emessa, evidentemente, nella vigenza del codice dei contratti pubblici del 2006 (D.Lgs. 163/2006).

Tuttavia, lo stesso orientamento – in termini forse ancor più rigorosi – è stato espresso nella vigenza dell'attuale codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016). Ci si intende riferire alla “storica” Delibera ANAC n. 1300 del 14 dicembre 2016 che ha escluso la possibilità di affidamento diretto anche in relazione ai c.d. impianti sportivi privi di rilevanza economica. In particolare, l'ANAC ha precisato che:

*“gli impianti sportivi con rilevanza economica sono quelli la cui gestione è remunerativa e quindi in grado di produrre reddito, mentre gli impianti sportivi privi di rilevanza economica sono quelli la cui gestione non ha tali caratteristiche e va quindi assistita dall'ente”,* chiarendo che *“la redditività di un impianto sportivo deve essere valutata caso per caso, con riferimento a elementi quali i costi e le modalità di gestione, le tariffe per l'utenza, le attività praticate”.*

Orbene, l'ANAC ha confermato la regola dell'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica per gli impianti sportivi con rilevanza economica, riconducibile ai contratti di concessione di servizi la cui disciplina si trova negli articoli [164](#) e ss. del codice del 2016, sostenendo che anche l'affidamento degli impianti sportivi privi di rilevanza economica deve avvenire mediante gara non potendo avere luogo in via diretta in quanto riconducibile ai contratti di appalto di servizi:

*“La gestione di impianti sportivi con rilevanza economica, qualificabile quale “concessione di servizi” ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera vv) del Codice, deve essere affidata nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 164 e ss. del codice stesso, con applicazione delle Parti I e II del codice stesso (per quanto compatibili). La gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi (articolo 164, comma 3), deve essere ricondotta nella categoria degli “appalti di servizi”, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sezione IV”.*

Avuto riguardo alla giurisprudenza, a mero titolo di esempio, si richiama la sentenza del Consiglio di Stato n. 8914/2009 che contempla ancora la distinzione tra impianti sportivi con rilevanza economica e privi di rilevanza economica ma che, in ogni caso, prevede che l'affidamento diretto non sia consentito:

*“Contrariamente a quanto ritenuto dall’ appellante, la necessità della procedura di evidenza pubblica per l’affidamento della gestione degli impianti sportivi comunali discende dall’articolo 2 L.R. Lombardia 27/2006, il quale consente agli enti territoriali di differenziare la procedura di selezione in relazione alla rilevanza economica o meno dell’impianto, ma nel contempo stabilisce che vanno comunque rispettati i principi di trasparenza, correttezza , imparzialità ed adeguata pubblicizzazione e che la proposta deve essere individuata secondo i criteri ivi indicati.  
Per cui in ogni caso va posta in essere dall’ente locale una procedura di evidenza pubblica anche se semplificata pure per gli impianti privi di rilevanza economica”.*

Il Consiglio di Stato si è espresso nello stesso senso anche più recentemente, con [sentenza n. 3588/2018](#) nella quale si è affrontato il tema dell’annullamento in autotutela di un provvedimento con il quale si era proceduto all’affidamento diretto di un impianto sportivo costituito da campi da tennis:

*“Com’è noto un’ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, che trae origine dai principi di concorrenzialità di derivazione eurounitaria, impone che le concessioni demaniali, in quanto concernenti beni economicamente contendibili, siano affidate mediante procedura di gara (Consiglio di Stato, A.P. 25/2/2013, n. 5; Sez. V, 23/11/2016, n. 4911 e 5/12/2014, n. 6029; Sez. VI 31/1/2017 n. 394; 4/4/2011 n. 2097; 30/10/2010 n. 7239 e 17/2/2009, n. 902, in veda anche Corte Giust. UE, Sez. V, 14/7/2016, in C-458/14, che ha ritenuto contraria al diritto dell’Unione la proroga automatica delle suddette concessioni)”.*

Peraltro, al di là del fatto che la Legge Delega oggetto di commento, riferendosi all’affidamento di impianti sportivi sulla base di criteri *“che assicurino... i livelli di qualità del servizio eventualmente offerto a terzi”*, sembrerebbe voler riguardare – anche o solo – le concessioni e gli appalti di servizi, il problema della legittimità dell’affidamento diretto riguarderebbe anche il caso in cui la stessa Legge fosse interpretata nel senso di circoscriverne il campo di applicazione alle concessioni di beni.

Ciò risulta chiaramente dall’estratto della sentenza n. 3588/2018 sopra riportato, ma anche dalla Delibera ANAC n. 1300 del 14 dicembre 2016 che, richiamando la giurisprudenza formatasi sul punto, si conclude nei termini di seguito riportati:

*“Nel caso in cui l’ente debba concedere esclusivamente l’uso di spazi pubblici per consentire lo svolgimento di eventi, tale fattispecie non rientra nell’ambito di applicazione del codice, ma costituisce una concessione amministrativa di beni pubblici, da affidare comunque con procedura ad evidenza*

*pubblica, nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, di concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione (Corte dei Conti, parere n. 4/2008, Consiglio Stato, sez. VI, 30.09.2010, n. 7239/210 e n. 168/2005)”.*

### Conclusioni

In questo momento, avendo a che fare con una Legge Delega, pare inutile procedere ulteriormente con gli approfondimenti che vale la pena rinviare al momento in cui sarà emessa la Legge Delegata.

Tuttavia, alla luce dell'analisi sviluppata nei precedenti paragrafi e di quanto, ad oggi, è possibile considerare, non sembra che ci siano molti spazi per attuare puntualmente una delega indirizzata ad introdurre la possibilità di affidamenti diretti degli impianti sportivi nell'ambito dell'Ordinamento Italiano.

Abbiamo visto che tale affidamento diretto non parrebbe consentito in nessuna forma: né nella forma di meri rinnovi e proroghe di contratti preesistenti, né se la relativa gestione corrisponda a una concessione di servizi (impianti sportivi con rilevanza economica, secondo quanto precisato dall'ANAC), né se la relativa gestione corrisponda ad un appalto di servizi (impianti sportivi senza rilevanza economica, sempre secondo quanto precisato dall'ANAC), né, infine, se ciò che viene affidato non sono servizi da rendere, attraverso l'impianto sportivo, a favore di soggetti terzi ma meri spazi nell'ambito di un impianto sportivo e, quindi, una concessione di beni.

Ci si domanda, allora, come potrà essere esercitata la delega seguendo pedissequamente i criteri stabiliti dalla Legge Delega 86/2019.

In effetti, la soluzione ad un tale quesito non è affatto semplice.

Non è da escludere, in termini pratici, che sia emesso un decreto legislativo che, al di là di quanto sopra esposto, preveda e disciplini la possibilità di affidamenti diretti di impianti sportivi. Tuttavia, in una tale ipotesi, il rischio è che della questione sia poi investita la Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, come noto e come già accaduto anche nell'ambito di passate esperienze, ha il potere di intervenire su una norma interna quando la stessa risulta essere contraria ai principi comunitari.

L'unico ambito nel quale una norma che preveda l'affidamento diretto degli impianti sportivi potrebbe forse “sopravvivere” è quello degli affidamenti sotto soglia comunitaria che non siano di interesse transfrontaliero per i quali i principi comunitari potrebbero non costituire un limite.

Tuttavia, una tale norma non potrebbe essere considerata “rivoluzionaria” se si tiene conto del fatto che il predetto ambito sarebbe comunque piuttosto ristretto: l'[articolo 35](#) del codice dei contratti pubblici indica la soglia di rilevanza comunitaria per i contratti di concessione nell'importo di 5.350.000 euro

che parrebbe un importo elevato senza, però, considerare la norma dell'[articolo 167](#), comma 1, del codice, secondo il quale *“Il valore di una concessione, ai fini di cui all'articolo 35, è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'Iva”*. È, quindi, evidente che il criterio di calcolo del valore della concessione legato al fatturato consente di arrivare agevolmente alla soglia, specie se si prendono in considerazione concessioni di impianti sportivi “strutturati” di durata non breve.

Avuto riguardo agli appalti, è noto che, secondo la Delibera ANAC n. 1300/2016, a tale categoria appartengono gli affidamenti di impianti sportivi privi di rilevanza economica da includersi tra i servizi sociali per i quali la soglia comunitaria è fissata nell'importo di 750.000 euro: anche in questo caso, pertanto, l'area di operatività di una norma che consenta l'affidamento diretto in un settore non strettamente incluso nel campo di applicazione delle Direttive Comunitarie sarebbe piuttosto circoscritta.

Insomma, a parere di chi scrive, la strada della Legge Delegata sul tracciato degli affidamenti diretti degli impianti sportivi risulta essere estremamente stretta e tortuosa.

Inoltre, forse, si dovrebbe considerare che tale complessità nasce dalla necessità di rispettare principi, primo tra tutti quello della concorrenza, che trovano granitica affermazione nell'Ordinamento Comunitario allo scopo di consentire un efficiente sviluppo dei mercati. Cosicché, al di là dell'interesse particolare del singolo gestore indirizzato alla conservazione o all'acquisizione della gestione di un impianto sportivo, il mercato della gestione degli impianti sportivi e i servizi ad esso connessi potrebbero/dovrebbero trarre giovamento da un ampliamento della concorrenza.

Ciò detto, non c'è dubbio che l'organizzazione e la diffusione dell'attività sportiva, a partire da quella agonistica fino ad arrivare a quella ludica e motoria, ha una valenza del tutto peculiare considerando, fra le altre cose, le sue forti implicazioni con i temi della salute pubblica e delle funzioni sociali.

Di tale valenza, occorrerà senza dubbio tenere conto.

Ciò che è importante, in ogni caso, è che la Legge Delegata esprima regole chiare, lineari e ineccepibili – ci si riferisce, insomma, al tanto agognato principio della certezza del diritto che garantisce anche stabilità della disciplina – in modo tale che sia possibile misurarsi agevolmente con il mercato della gestione degli impianti sportivi e, di conseguenza, che sia possibile attrarre capitali nell'ambito di un settore che ne avrebbe chiaramente bisogno, potendo trarne un grande vantaggio, viste le sue enormi potenzialità anche e proprio in quanto collegato ai valori della salute e del benessere, mai così sentiti come in quest'epoca.

## SCHEDA DI SINTESI

La Legge Delega sullo Sport n. 86/2019 include la *“Delega al Governo per il riordino e la riforma delle norme in materia di sicurezza per la costruzione e l’esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi”* da attuarsi entro pochi mesi, in ossequio al *“principio e criterio direttivo”* di cui all’articolo 7, comma 2, lettera f): *“individuazione di un sistema che preveda il preventivo accordo con la federazione sportiva nazionale, la disciplina sportiva associata, l’ente di promozione sportivo o la società o associazione sportiva utilizzatori e la possibilità di affidamento diretto dell’impianto già esistente alla federazione sportiva nazionale, alla disciplina sportiva associata, all’ente di promozione sportiva o alla società o associazione utilizzatori, in presenza di determinati requisiti, oggettivi e coerenti con l’oggetto e la finalità dell’affidamento, che assicurino la sostenibilità economico-finanziaria della gestione e i livelli di qualità del servizio eventualmente offerto a terzi diversi dalla federazione sportiva nazionale, dalla disciplina sportiva associata, dall’ente di promozione sportiva o dalla società o associazione utilizzatori, fatti salvi i requisiti di carattere generale di cui all’articolo 80 del codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. 50/2016”*.



La Legge Delega, così come norme analoghe più risalenti (l’articolo 90, comma 25, L. 289/2002, il comma 304 della Legge di Stabilità 2014 L. 147/2013, l’articolo 15, comma 6, D.L. 185/2015, convertito con modificazioni dalla L. 9/2016) pare ispirarsi al principio volto a sostenere un privilegio a favore delle società e associazioni sportive - oltre che delle Federazioni sportive nazionali, Enti di promozione sportiva, Discipline sportive associate - e, tra esse, preferibilmente a favore di quelle *“utilizzatrici”*, arrivando ad affermare che lo stesso privilegio possa concretizzarsi addirittura in un affidamento diretto, sulla base di una disciplina eccezionale e avulsa dai principi generali relativi all’affidamento di contratti pubblici che escludono radicalmente gli affidamenti diretti, anche quelli riconducibili a rinnovi o proroghe di contratti, salvi casi del tutto straordinari.



La Legge Delega prevede un *“preventivo accordo”* con la Società o l’Associazione sportiva *“utilizzatori”*, riferendosi alla possibilità di *“affidamento diretto dell’impianto sportivo già esistente”*: la Ssd o la Asd che già utilizza l’impianto sportivo - l’impianto deve essere *“già esistente”*, cosicché non potrebbero rientrare nel campo di applicazione della norma gli impianti sportivi da costruire *ex novo* - deve essere preventivamente interpellato per un *“accordo”* e può riceverne l’*“affidamento diretto”*, in barba ai principi generali, di fonte comunitaria, che escludono possibilità di rinnovi e proroghe.



La compatibilità della Legge Delega 86/2019 rispetto ai principi del Trattato comunitario: la proroga e il rinnovo dei contratti pubblici e, in generale, l'affidamento diretto "... *la differenza tra rinnovo e proroga di contratto pubblico sta nel fatto che il primo comporta una nuova negoziazione con il medesimo soggetto, che può concludersi con l'integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse in quanto non più attuali; la seconda ha, invece, come solo effetto il differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall'atto originario*" (TAR Roma n. 9212/2018).



### La Proroga

Nell'attuale codice dei contratti pubblici la proroga è consentita nell'ambito degli stretti limiti di cui all'articolo 106, comma 11, e, quindi, della "proroga tecnica" che ha come presupposti inderogabili il fatto che la stessa sia stata prevista nell'ambito della *lex specialis* della gara sulla base della quale è stato affidato il contratto oggetto di proroga e, comunque, che si protragga per un limitato periodo di tempo, vale a dire quello strettamente necessario all'espletamento della gara finalizzata all'individuazione del nuovo affidatario.

La Legge Delega si riferisce ad un "accordo" comunque non limitato per il tempo strettamente necessario alla conclusione della gara necessaria per il nuovo affidamento ma, piuttosto, finalizzato esso stesso al nuovo affidamento espressamente qualificato come "diretto".



### Il Rinnovo

Fermo restando che il che il rinnovo "tacito" dei contratti pubblici è stato vietato esplicitamente dall'articolo 6, L. 537/1993, tale articolo 6 era stato integrato con l'articolo 44, L. 724/1994, che consentiva la "rinnovazione dei contratti", sussistendone la convenienza per la PA "entro tre mesi dalla scadenza dei contratti" stessi: questa norma è stata abrogata dalla Legge Comunitaria 2004 (L. 62/2005).

Oggi, può sostenersi soltanto la legittimità – sulla quale sussiste comunque qualche dubbio visti gli orientamenti giurisprudenziali non univoci - di un rinnovo "espreso" nel senso di prevederne espressamente la possibilità, in termini di opzione, nell'ambito della *lex specialis* della gara finalizzata all'affidamento del contratto originario, eventualmente da rinnovare, dando attuazione a tale opzione.

La Legge Delega, pertanto, non pare neppure conforme alla disciplina del rinnovo che o non si può considerare mai ammesso oppure, al limite, può essere ammesso soltanto sul presupposto che lo stesso sia stato puntualmente contemplato nell'ambito della *lex specialis* finalizzata all'affidamento del contratto originario da rinnovare.



### L'affidamento diretto

L'affidamento diretto incontra gli stessi limiti della proroga e del rinnovo derivanti dai principi del Trattato Comunitario avuto primario riguardo al principio della libera concorrenza:

- cfr. la Delibera ANAC n. 713 del 28 giugno 2016 e il precedente parere n. 87 del 2 dicembre 2015;

- cfr. la "storica" Delibera ANAC n. 1300 del 14 dicembre 2016 che ha escluso la possibilità di affidamento diretto per gli impianti sportivi con rilevanza economica, riconducibile alle concessioni di servizi, per gli impianti sportivi privi di rilevanza economica, riconducibile agli appalti di servizi, e anche per il mero affidamento di spazi, riconducibile alla concessione di beni;

- cfr. la giurisprudenza del Consiglio di Stato tra cui la sentenza n. 8914/2009 e la sentenza n. 3588/2018.



Conclusioni: la strada della Legge Delegata sul tracciato degli affidamenti diretti degli impianti sportivi risulta essere estremamente stretta e tortuosa.

 Euroconference

## PARERI E QUESITI

Il servizio di consulenza specialistica per i professionisti



Pareri e quesiti è un servizio di consulenza in area fiscale, societaria, contabile e giuslavoristica rivolto ai professionisti e agli amministratori di condominio.

L'obiettivo è quello di supportare il professionista nello svolgimento dell'attività in base ai diversi bisogni.

Euroconference mette a disposizione il Comitato Scientifico e i migliori esperti del settore al fine di garantire un utile ausilio nella corretta interpretazione della normativa e della prassi e nell'individuazione delle soluzioni migliori per le questioni più complesse e che richiedono un'accurata attività di ricerca e studio.

[ACCEDI AL SITO](#)

## Associazioni e sport n. 4/2020

# Gli ETS e il loro insediamento: la portata della legislazione di favore prevista nel CTS

di Arash Bahavar – dottore in legge

### L'articolo 71, CTS e l'ambito soggettivo

L'[articolo 71](#) rubricato “*Locali utilizzati*” del D.Lgs. 117/2017 recante “*Codice del Terzo settore*” (CTS) prevede alcune misure di favore degli Enti del Terzo settore (ETS) per lo svolgimento delle proprie attività statutarie.

Tra queste, in particolare, il comma 1, nel riproporre con alcune differenze rispetto a quanto già previsto per le Associazioni di promozione sociale (Aps) dall'[articolo 32](#), comma 4, L. 383/2000, individua una misura di favore degli ETS allo scopo di agevolare l'individuazione delle sedi ove svolgere le proprie attività<sup>1</sup>, ovvero:

*“le sedi degli Enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal Decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 1444/1968 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica”.*

Il generico richiamo agli ETS ivi contenuto comporta che ai fini dell'individuazione dell'ambito soggettivo occorre fare riferimento a quanto previsto dall'[articolo 4](#), CTS dalla cui lettura è possibile desumere che, accanto agli ETS “*tipici*” (ovvero le particolari categorie di Enti del Terzo settore destinatari di una disciplina particolare di cui al Titolo V - ETS particolari), figurano ETS “*atipici*”, siano essi associazioni o fondazioni (ETS generici).

Ebbene il comma in commento rispetto all'articolo 32, comma 4, L. 383/00 amplia la platea dei potenziali beneficiari estendendola dalle sole Aps agli ETS<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Si riporta in questa sede quanto già affermato a favore delle Aps: “*dal chiaro disposto della norma non appare possibile limitarne l'applicabilità esclusivamente alle ipotesi in cui le Associazioni di promozione sociale siano ubicate in immobili di proprietà dello Stato o degli enti locali*”. Così TAR Veneto n. 2090/10.

<sup>2</sup> Nelle more della piena operatività del Registro nazionale del Terzo settore (Runts) “*continuano ad applicarsi ai fini e per gli effetti dell'iscrizione, le normative (L. 383/2000 e la discendente normativa regionale per le Aps, la L. 266/1991 e la normativa regionale attuativa per le odv, il D.Lgs. 60/1997 per le Onlus etc.). L'iscrizione a uno dei registri previsti dalle suddette normative, in via transitoria, soddisfa il requisito dell'iscrizione al*

*“con l’eccezione delle imprese sociali in ragione della specificità di queste ultime e per evitare situazioni distorsive della concorrenza con le altre tipologie di imprese, alcune disposizioni già in vigore”<sup>3</sup>.*

Detta limitazione richiama quanto previsto dall’originario comma 5, [articolo 71](#), D.Lgs. 117/2017 che espressamente escludeva tali figure dall’applicazione dell’intero articolo. Tuttavia, in sede di approvazione del testo definitivo del CTS, per un verso detto comma è stato soppresso, e, per un altro, solamente il comma 2 esclude espressamente le imprese sociali da quanto ivi previsto.

Ne consegue pertanto che sarebbe del tutto errato ipotizzare che le imprese sociali non rientrino nell’ambito soggettivo della norma in commento.

Particolare attenzione devono prestare le Associazioni sportive dilettantistiche (Asd) affiliate ad Aps iscritte al registro nazionale che fino a oggi – in forza della lettura in combinato disposto degli articoli [7](#), comma 3, L. 383/2000 e [5](#), D.M. 471/2001 – hanno fruito dei benefici previsti a favore delle Aps, ivi compresa la possibilità di avvalersi della deroga alla destinazione urbanistica di zona di cui all’[articolo 32](#), comma 4, L. 383/2000.

Ebbene, nel CTS non si rinviene norma analoga all’articolo 7, comma 3, L. 383/2000 con la diretta conseguenza che le Asd per poter usufruire di quanto oggetto di commento dovranno:

*“entrare nel Terzo settore ... chiedendo l’iscrizione nella sezione g) altri Enti del Terzo settore del Registro unico nazionale di cui all’articolo 46, comma 1 del CTS, oppure, ..., avendone i requisiti specifici di cui all’articolo 35, come Aps. In entrambi i casi diventando, rispettivamente, una ETS o Aps che, come attività di interesse generale, svolge quella indicata all’articolo 5 primo comma lettera t) “organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche””<sup>4</sup>.*

### Segue l’ambito oggettivo

Rispetto all’articolo 32, comma 4, L. 383/2000 che fa riferimento a una generica “attività” senza specificare se vi sia distinzione tra quelle di promozione sociale e quelle “economiche di natura commerciale, artigianale o agricola, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali” ([articolo 4](#), comma 1, lettera f), L. 383/2000) la norma in

---

*Runts di cui al D.Lgs. 117/2017 (articolo 101, commi 2 e 3, CTS)”. Così viene precisato nella nota n. 8756/2018 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.*

<sup>3</sup> Relazione Illustrativa allo Schema di Decreto Legislativo recante “Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), L. 106/2016”, pag. 28 in <http://documenti.camera.it>.

<sup>4</sup> G. Martinelli, [“Il 2018 anno delle scelte per le sportive – 1° parte”](#) in [www.ecnews.it](http://www.ecnews.it).

commento espressamente delimita la disposizione di favore per le sole “attività istituzionali, purché non di tipo produttivo”.

Per attività istituzionali devono intendersi quelle di interesse generale ex [articolo 5](#), CTS:

*“in considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite ..., possono essere localizzabili in tutte le parti del territorio urbano, essendo compatibile con ogni destinazione d'uso urbanistico, e a prescindere dalla destinazione d'uso edilizio impresso specificamente e funzionalmente all'area”<sup>5</sup>.*

Per quanto concerne le attività non istituzionali – tra cui rientrano quelle ex [articolo 6](#), CTS – il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha chiarito che la disciplina di favore non si estende a queste attività<sup>6</sup>.

Passando al carattere non produttivo dell'attività, non è chiaro se detta limitazione si riferisca alla destinazione d'uso del locale oppure al tipo di attività svolta dagli ETS.

Se si facesse riferimento a quest'ultima, allora, sarebbe precluso a questi enti lo svolgimento di ogni attività intesa in senso economico, ovvero l'esercizio di quelle attività dirette alla produzione o allo scambio di beni e servizi.

Ragionando in questi termini si finirebbe, tuttavia, con lo svilire ulteriormente<sup>7</sup> il favor di una normativa che è volta a “consentire lo svolgimento delle attività istituzionali di interesse generale presso la propria sede anche temporanea, indipendentemente dalla destinazione urbanistica dei locali stessi”<sup>8</sup>.

A questo punto si consideri che la precisazione inserita all'[articolo 71](#), comma 1, CTS, come chiarito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è volta a “salvaguardare il principio secondo cui lo svolgimento delle attività deve comunque avvenire in condizioni di sicurezza e adeguatezza dei locali”<sup>9</sup>, atteso che – così come affermato per le Aps – la portata derogatoria prevista dal Legislatore dall'[articolo 32](#), comma 4, L. 383/2000 (oggi trasfusa nella norma in commento):

*“non può essere oggetto di estensione analogica oltre la propria portata, che all'evidenza non si estende alla possibile deroga dei requisiti igienico sanitari. Né d'altronde tale interpretazione, contraria alla lettera della norma, sarebbe compatibile con i principi costituzionali, che assicurano carattere fondamentale al diritto alla salute ed alla connessa disciplina attuativa, avente valore di ordine pubblico”<sup>10</sup>.*

<sup>5</sup> TAR Abruzzo n. 529/2019. Si veda anche TAR Toscana n. 72/2017.

<sup>6</sup> Parere n. 3734/2019 Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>7</sup> Come detto in precedenza le attività che possono beneficiare della norma in commento sono solo quelle di cui all'articolo 5, CTS.

<sup>8</sup> Relazione illustrativa, *cit.*, pag.28.

<sup>9</sup> Nota n. 8756/2018 Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>10</sup> Cds n. 7350/2019.

In conclusione, il carattere della produttività dell'attività non attiene a un profilo economico, bensì – sul solco di quanto già affermato per le Aps<sup>11</sup> - al profilo edilizio del locale individuato.

### La destinazione d'uso e il governo del territorio

In generale la destinazione d'uso è “*un elemento che qualifica la connotazione del bene immobile e risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione*”<sup>12</sup>. In altri termini detto elemento individua il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le destinazioni di zona fissate dagli strumenti urbanistici<sup>13</sup> in considerazione della differenziazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli *standard*, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona<sup>14</sup>.

Ne consegue pertanto che mentre l'uso di un bene è rimesso alla discrezionalità di chi sia:

*“titolare del dominio sul bene stesso – fatti salvi, ovviamente, i limiti legali comunque impressi all'esercizio del diritto di proprietà – al contrario l'atto di destinazione ha una fonte eteronoma dal titolare del diritto reale sul bene oggetto della destinazione; fonte che è, in genere, rappresenta dal piano regolatore, il quale assegna, pertanto, le singole destinazioni d'uso alle diverse aree pianificate, ponendo una sorta di statuto di utilizzabilità degli immobili inclusi nelle varie zone”*<sup>15</sup>.

A questo punto possono distinguersi:

- a) una destinazione d'uso urbanistico, riferita alle categorie specificate dalla legge e dal D.M. 1444/1968;
- b) una destinazione d'uso edilizio, che attiene al singolo edificio e alle sue capacità funzionali<sup>16</sup>.

L'attività di pianificazione urbanistica operata dagli enti locali comprende, dunque, sia una disciplina delle possibilità edificatorie delle diverse aree del territorio comunale sia una disciplina delle funzioni delle stesse e quindi delle destinazioni d'uso<sup>17</sup>. Duplice è, pertanto, l'esigenza correlata al controllo della destinazione d'uso degli immobili:

<sup>11</sup> Sul punto si veda S. De Santis, “L'uso “improprio” dei locali dell'ente del Terzo Settore”, in *Cooperative e Enti no profit*, Ipsoa, 1/2020, pag. 36.

<sup>12</sup> Da ultimo Cassazione n. 14735/2019.

<sup>13</sup> Lo strumento urbanistico rappresenta l'atto di destinazione generica ed esso trova attuazione nelle prescrizioni imposte dal titolo che abilita a costruire, quale atto di destinazione specifica che vincola il titolare e i suoi aventi causa.

<sup>14</sup> L'organizzazione del territorio comunale e la gestione dello stesso vengono realizzate attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d'uso in tutte le loro possibili relazioni e le modifiche non consentite di queste incidono negativamente sull'organizzazione dei servizi, alterando appunto il complessivo assetto territoriale.

<sup>15</sup> M. Sollini, “*Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*”, in *Trattato di diritto del territorio*, Volume 1, a cura di P.Urbani, F.G.Scoca, P.S.Richter, Giappichelli, 2018, pag. 969.

<sup>16</sup> P. Stella Richter, “*I principi del diritto urbanistico*”, Milano 2018, pag. 157. Cassazione n. 14735/2019.

<sup>17</sup> In altri termini “*la potestà urbanistica determina per zone omogenee le destinazioni d'uso e in relazione a queste disciplina lo jus aedificandi precisando se e in che misura le diverse aree sono modificabili e se le si può utilizzare per finalità diverse da quelle precedentemente in atto*” Così G. Milo, “*Attività istituzionale degli Enti del Terzo settore e atti di pianificazione urbanistica*”, pag. 9, in [www.ambienteditto.it](http://www.ambienteditto.it).

*“da un lato quella di assicurare tutela alla zonizzazione funzionale, dall’altro quella di consentire l’applicazione della normativa sugli standards, regolatrice della differenziazione infrastrutturale del territorio”<sup>18</sup>.*

È doveroso precisare che gli ambiti afferenti alle materie dell'urbanistica e dell'edilizia costituiscono nucleo essenziale di quelle politiche settoriali che disciplinano l'uso del territorio e che – rientrando nella materia di “governo del territorio”<sup>19</sup> - sono soggette alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni ([articolo 117](#), comma 3, Costituzione).

Nello specifico:

*“è di competenza del Legislatore statale definire i principi fondamentali che regolano la materia e pertanto i limiti inderogabili del potere legislativo regionale, nonché i limiti dello stesso potere di disciplina urbanistica di un territorio di competenza degli Enti locali. In sostanza le Amministrazioni locali, nel redigere i singoli Piani Regolatori, devono attenersi ai contenuti e ai parametri minimi stabiliti dal Legislatore statale”<sup>20</sup>.*

Tuttavia, il Legislatore statale, anziché stabilire “limiti”, può diversamente stabilire che determinate attività sono sempre e comunque ammesse vista la loro meritevolezza e pertanto possono essere realizzate a prescindere dalle scelte pianificatorie. In tal caso la “legge statale determina ... una eterointegrazione della disciplina comunale, la prima prevalendo sulla seconda la disposizione”<sup>21</sup>.

È, dunque, in questa specifica casistica che si inserisce la disposizione di cui all'[articolo 71](#), comma 1, CTS.

### La destinazione d'uso urbanistico e la portata derogatoria operata dal CTS

Il D.M. 1444/1968, richiamato nella norma in commento, ha:

*“introdotto nel nostro ordinamento i c.d. “standard urbanistici” e cioè delle norme uniformi che stabiliscono, tra l’altro, dei limiti di densità edilizia per le zone territoriali omogenee previste dagli strumenti urbanistici, distinguendo il territorio in parti già edificate o in cui è prevista l’espansione del centro abitato con nuovi insediamenti residenziali (zone A, B e C), parti destinate a nuovi insediamenti*

<sup>18</sup> Da ultimo Cassazione n. 14735/2019.

<sup>19</sup> Per una definizione della nozione di “Governo del territorio” si rinvia a A.Iacoviello, “La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione”, in Rivista Aic “Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, 2/19, pag. 364.

<sup>20</sup> M. G. Mazza, “La gestione dei procedimenti urbanistici”, Halley editrice, 2004, pag. 99.

<sup>21</sup> *Ex multis* TAR Lazio n. 9216/2018. In tal caso viene dunque sottratta alla competenza degli enti locali una funzione amministrativa in materia di assetto del territorio, tuttavia “lo fa in un ambito estremamente limitato, e per la finalità costituzionalmente rilevante di favorire la solidarietà sociale attraverso le associazioni che se ne occupano” così TAR Veneto n. 1661/2008.

*industriali e assimilati (zone D), parti destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale (zone F) e zone destinate a usi agricoli (zone E)<sup>22</sup>.*

Tale classificazione:

*“si pone l’obiettivo di dimensionare correttamente il fabbisogno di standard urbanistici, all’interno delle singole zone territoriali omogenee; standard il cui calcolo dipende dall’inserimento dell’unità fondiaria in una determinata zona (o subzona) territoriale omogenea, e non dalla destinazione d’uso impressa alla singola unità immobiliare”<sup>23</sup>.*

Ebbene la disposizione di favore in commento va intesa come:

*“il riconoscimento di una compatibilità ex lege dei locali dell’associazione di promozione sociale (rectius: ETS) con qualsiasi zona omogenea di PRG e con qualsiasi destinazione d’uso, non essendo opponibili limitazioni derivanti dall’eventuale alterazione dell’assetto urbanistico esistente e di quello pianificato”<sup>24</sup>.*

È dunque precluso ai Comuni di:

*“vietare l’adibizione di un edificio a sede o a luogo di svolgimento delle attività ..., adducendo che esso contrasta con la zonizzazione o le destinazioni d’uso consentite dal piano regolatore vieta in via generale sull’edificio interessato”<sup>25</sup>.*

Dalla lettura della Relazione illustrativa emerge che gli ETS possano insediarsi “senza previo cambio di destinazione d’uso<sup>26</sup>” dell’immobile.

Tale precisazione implicherebbe che il Legislatore abbia voluto introdurre *ex lege* la regola della irrilevanza urbanistica delle attività degli ETS, stabilendo che il loro insediamento non comporta *tout court* alcun mutamento di destinazione d’uso per l’edificio che ne è interessato.

In tal caso non sarebbe, quindi, del tutto errato affermare che:

*“lo svolgimento delle attività di promozione sociale (rectius: degli ETS) sarebbe divenuto, per scelta legislativa, “urbanisticamente esente”: l’insediamento della Aps (rectius: degli ETS) in un immobile esistente non darebbe mai luogo a un mutamento della destinazione d’uso dell’edificio – che rimarrebbe formalmente quella preesistente – sicché l’associazione risulterebbe anche esonerata, in assenza di opere edilizie, dal pagamento degli oneri di urbanizzazione”<sup>27</sup>.*

<sup>22</sup> Consiglio nazionale del Notariato, “La qualificazione urbanistica dei terreni: effetti sulle imposte dirette”, pag. 7, [www.notariato.it](http://www.notariato.it)

<sup>23</sup> M. Sollini, *cit.*, pag. 980.

<sup>24</sup> TAR Piemonte n. 286/2018.

<sup>25</sup> B. Graziosi, “Art. 52 - Modifiche all’articolo 16 (Destinazione d’uso delle sedi e dei locali associativi) della L. n. 34/2002”, in “La disciplina edilizia in Emilia Romagna”, (a cura di) B. Graziosi, D. Lavermicocca, Youcanprint, 2015 pag. 366. In giurisprudenza TAR Toscana n. 235/2019.

<sup>26</sup> Relazione illustrativa, *cit.*, pag. 28.

<sup>27</sup> B. Graziosi, *cit.*, pag. 368.

Quanto detto, tuttavia, non deve indurre a ritenere che la modifica di destinazione d'uso non debba essere comunicata al Comune.

Si consideri, al riguardo, che la modifica di destinazione d'uso deve comunque essere segnalata:

*"all'amministrazione a mezzo di una SCIA onde quest'ultima possa eseguire le necessarie verifiche ai fini del rispetto delle normative in materia di sicurezza, igiene, salubrità, conformità alle prescrizioni in materia di accessibilità delle persone disabili, rispetto della normativa antincendio etc."*<sup>28</sup>.

A questo punto occorre domandarsi se detta compatibilità si estenda anche a quei locali che si connotano per avere una specialità del regime urbanistico impresso all'area in cui sono ubicati.

Si pensi al caso in cui un lotto in cui insiste il locale sia compreso in un Piano per gli insediamenti produttivi (PIP). Qui gli obblighi derivanti sull'uso dell'immobile discendono dallo strumento di natura attuativa di iniziativa pubblica e dalla disciplina convenzionale sottoscritta con il Comune in sede di aggiudicazione dei lotti.

Essi trovano dunque la loro fonte nella disciplina *"avente carattere speciale rispetto a quella derivante dal piano regolatore generale, e dai relativi piani particolareggiati, presa in considerazione dal D.M. 1444/1968"*<sup>29</sup> con la diretta conseguenza che le prime prevalgono sulle seconde, rendendo quindi inapplicabile il regime di favore previsto dalla norma in commento.

### La destinazione d'uso edilizio e la portata derogatoria operata dal CTS

Come detto in precedenza la portata derogatoria afferisce esclusivamente alla destinazione d'uso urbanistico. Occorre quindi soffermarsi su di un altro aspetto: quello concernente la destinazione d'uso edilizio dello specifico immobile in cui ETS vogliono insediarsi.

Il chiaro riferimento alla sola destinazione d'uso urbanistico consente sin da ora di affermare che, in mancanza di una chiara previsione in tal senso, la portata derogatoria prevista dal comma in commento non si estende alle ulteriori prescrizioni in materia edilizia e urbanistica, quali, ad esempio, quelle di cui all'[articolo 23-ter](#), D.P.R. 380/2001 recante *"Testo unico dell'edilizia"* (Tued).

Quest'ultimo articolo individua i mutamenti nella destinazione d'uso di un immobile da ritenere urbanisticamente rilevanti e che devono necessariamente essere assentiti, sotto il profilo prettamente edilizio, dall'Amministrazione.

Ciò detto, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce:

---

<sup>28</sup> TAR Toscana n. 235/2019.

<sup>29</sup> TAR Lazio n. 11075/2019.

*"mutamento rilevante ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, "ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie", purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati a una diversa categoria funzionale tra quelle "residenziale", "turistico-ricettiva", "produttiva e direzionale", "commerciale" e "rurale"<sup>30</sup>*

Viene dunque naturale domandarsi in quale rapporto si pongano le categorie funzionali elencate in detto articolo con la classificazione delle destinazioni urbanistiche delle zone omogenee, di cui all'[articolo 2](#), D.M. 1444/1968. Qui basti dire che le prime interferiscono unicamente con l'attività edilizia, mentre le seconde sono rivolte all'attività di pianificazione del territorio <sup>31</sup>.

Ciò detto, in riferimento all'[articolo 23-ter](#), Tued, la destinazione d'uso originaria di un immobile, ovvero giuridicamente rilevante:

*"è unicamente quella prevista da atti amministrativi pubblici, di carattere urbanistico o catastale, dovendosi del tutto escludere il rilievo di un uso di fatto che in concreto si assume sia stato praticato sull'immobile, risultante da circostanza di mero fatto; tale uso, quantunque si sia protratto nel tempo, è comunque inidoneo a determinare un consolidamento di situazioni ed a modificare ex se la qualificazione giuridica dell'immobile"<sup>32</sup>.*

Ne discende che la destinazione d'uso preesistente coinciderà non tanto con l'uso ammesso dallo strumento urbanistico vigente all'atto del mutamento, quanto, piuttosto, con quello risultante dal titolo edilizio originario.

Ulteriore elemento da tenere in considerazione è dato dalla distinzione tra le tipologie di cambio destinazione d'uso, a seconda che si tratti mutamento d'uso "strutturale" - che si realizza attraverso il compimento materiale di opere edili sull'immobile preesistente - e mutamento d'uso "funzionale" - che avviene con attraverso la modificazione dell'utilizzo che non comporta trasformazioni materiali.

Ciò premesso assumono quindi rilevanza urbanistica:

a) il mutamento d'uso senza opere con passaggio ad altra categoria funzionale, dovendosi precisare che *"questa fattispecie non appare riconducibile né alla nozione di manutenzione straordinaria (ove è*

<sup>30</sup> TAR Puglia n. 348/2020. Si veda anche Cds n. 6562/2018; Cassazione n. 6366/2019.

<sup>31</sup> Differenti sono le finalità che il Legislatore persegue con le une e con le altre. Nel richiamare quanto detto in precedenza per le prime, per le seconde si evidenzia che queste hanno *"quale unica funzione di regolamentare i mutamenti di destinazione d'uso, distinguendo quelli urbanisticamente rilevanti - e come tali sottoposti al regime abilitativo, a sua volta specificatamente disciplinato dalle singole regioni, in forza di quanto dispone l'articolo 10, comma 2, Tued - da quelli privi di rilievo urbanistico, e come tali, sempre salva diversa previsione regionale, in linea di massima sempre consentiti, ossia liberi"* M. Sollini, *cit.*, pag. 980.

<sup>32</sup> TAR Veneto n. 835/19. Si veda anche Cds n. 1712/13; TAR Valle d'Aosta n. 62/13. Si precisa che *"Sul punto la giurisprudenza dominante e condivisa dal Collegio, è dell'avviso che: "in assenza o indeterminazione del titolo, vale la classificazione catastale attribuita in sede di primo accatastamento ovvero quella risultante da altri documenti probanti"* TAR Campania n. 2243/2016.

specificamente preclusa la modifica delle destinazioni d'uso), né a quella di ristrutturazione (che necessita del compimento di opere). Così, con riguardo al titolo abilitativo ... argomentando dagli articoli 10 e 22, si rende necessaria la SCIA<sup>33</sup>;

b) il mutamento d'uso con opere e con passaggio ad altra categoria funzionale, dovendosi precisare che "gli interventi edilizi posti in essere in questa ipotesi rientrano necessariamente nella definizione di ristrutturazione edilizia, cosicché, ai fini dell'individuazione del titolo abilitativo, occorre distinguere tra ristrutturazione "maggiore" e ristrutturazione "minore": nel primo caso, è necessario il permesso di costruire; nel secondo caso si richiede la SCIA"<sup>34</sup>.

L'affermata compatibilità urbanistica della sede e dei locali degli ETS non esonera queste dall'obbligo:

*"di richiedere e ottenere un conforme titolo edilizio con riferimento alle opere di trasformazione necessarie, non rilevando nel vigente ordinamento giuridico, ai fini della valutazione del regime autorizzatorio applicabile, la sola qualificazione soggettiva del privato proponente; ... la concreta modificabilità del precedente uso, ancorché senza opere, quando non sia tra categorie funzionali omogenee, deve essere assentita in un apposito titolo edilizio, mediante il quale l'Amministrazione possa, oltre che verificare i presupposti allegati dal richiedente circa la riconducibilità della situazione proprio al paradigma della citata disposizione, anche verificare l'eventuale maggiore incidenza sotto il profilo urbanistico-edilizio del nuovo uso, ai fini del calcolo della differenza dei relativi oneri, unitamente alla necessità di procedere all'accertamento del rispetto di tutte le prescrizioni sia di natura edilizia sia urbanistica che rendano idoneo l'immobile in relazione al nuovo utilizzo"<sup>35</sup>.*

È doveroso a questo punto precisare che:

– per "affermare l'assoggettabilità a titolo abilitativo o la natura libera di un cambio di destinazione d'uso, non è sufficiente sostenere l'addotta non modificazione e/o alterazione dell'organismo edilizio esistente ... occorre altresì dimostrare che il cambio di destinazione d'uso presenti il requisito dell'"omogeneità" nel senso che avvenga tra categorie omogenee anche dal punto di vista urbanistico, e non comporti un aggravio del carico urbanistico esistente"<sup>36</sup>;

– qualora la realizzazione di opere interne (ad esempio opere di rifacimento dell'impianto elettrico) rientrino nell'attività di edilizia libera prevista dall'[articolo 6](#), Tued non occorre un titolo abilitativo,

<sup>33</sup> L. Domenici, "Il cambio di destinazione d'uso", in "Rivista del Notariato", Ipsos, 1/2016, pag. 28.

<sup>34</sup> L. Domenici, *cit.*, pag. 28.

<sup>35</sup> *Ex multis* TAR Lombardia n. 2053/2019. È doveroso precisare che il mutamento di destinazione d'uso realizzato senza l'esecuzione di opere edilizie "è attualmente assoggettato a SCIA, purché intervenga nell'ambito della stessa categoria urbanistica, mentre è richiesto il permesso di costruire per le modifiche di destinazione che comportino il passaggio di categoria o, se il cambio d'uso sia eseguito nei centri storici, anche all'interno di una stessa categoria omogenea" Cassazione n. 6366/2019.

<sup>36</sup> TAR Campania n. 2635/2016.

purché queste opere vengano eseguite nel rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e di tutte le normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia<sup>37</sup>.

L'operatività dell'[articolo 23-ter](#), Tued a livello regionale, tuttavia, incontra dei limiti significativi atteso che il suddetto articolo, come detto in precedenza, fa salva la diversa disciplina prevista dalle Regioni. In altri termini, le disposizioni ivi indicate operano direttamente solo nelle Regioni che siano prive di legislazione di dettaglio in materia di cambi d'uso<sup>38</sup>. Ad esempio, se nella Regione Basilicata l'articolo 23-ter, Tued troverà applicazione, in Emilia Romagna, invece, dovrà tenersi conto di quanto previsto dall'articolo 28 della L.R. Emilia Romagna 15/13 dalla cui lettura è possibile desumere che il mutamento d'uso è rilevante nei seguenti 3 casi<sup>39</sup>:

1. se comporta l'assegnazione dell'unità immobiliare a una destinazione appartenente a una diversa categoria funzionale, per la quale sia stabilito un maggiore carico urbanistico;
2. se prevede il passaggio a una destinazione d'uso facente parte della stessa categoria, nel caso in cui il nuovo uso presenti un maggiore carico urbanistico rispetto all'uso in atto, in termini di dotazioni territoriali e pertinenziali richieste dalla legge regionale e dai relativi provvedimenti attuativi;
3. se interviene in un ambito per il quale la pianificazione abbia disciplinato gli usi ammissibili.

Quanto detto in questo paragrafo non ha riflessi puramente teorici atteso che in caso di trasgressione e ove ricorrano i presupposti vengono, per un verso, a configurarsi profili di responsabilità per le varie figure coinvolte nella sua realizzazione dal punto di vista sia amministrativo sia penale.

In merito a quest'ultimo aspetto per l'integrazione dei reati in materia edilizia di cui all'[articolo 44](#), lettere a) e b), Tued è necessario che:

*"il prevenuto abbia posto in essere delle opere che, nel primo caso, si appalesino difformi rispetto alla SCIA a seguito del mutamento di destinazione d'uso su alcune parti dell'edificio e contrastanti con gli strumenti urbanistici, nel secondo caso siano realizzate in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire"<sup>40</sup>.*

## Conclusioni

La disposizione di cui all'[articolo 71](#), comma 1, CTS incide sul piano amministrativo, con particolare riferimento agli aspetti urbanistici, allo scopo di agevolare gli ETS nell'individuazione delle sedi ove svolgere le proprie attività istituzionali previste dall'[articolo 5](#), CTS. In altri termini vengono derogate

<sup>37</sup> Per un elenco delle attività edilizie libere ex articolo 6, Tued si veda D.M. 2 marzo 2018.

<sup>38</sup> Per una panoramica sul punto si rinvia a "Le leggi regionali sui cambi di destinazione d'uso" in [www.ancebenevento.it/](http://www.ancebenevento.it/).

<sup>39</sup> Sul punto si veda Quaderni del SUE – la disciplina del contributo di costruzione in [www.comune.vignola.mo.it](http://www.comune.vignola.mo.it).

<sup>40</sup> Tribunale Firenze 12 febbraio 2015.

quelle previsioni di rango urbanistico nella parte in cui le stesse siano ostative all'insediamento degli ETS.

Tuttavia, è da escludersi che detta disciplina di favore abbia carattere assoluto, atteso che:

- non trova applicazione qualora i limiti gravanti sull'immobile abbiano la loro fonte in una disciplina avente carattere speciale rispetto a quella derivante dal piano regolatore generale, e dai relativi piani particolareggiati.
- non si estende alle ulteriori prescrizioni in materia edilizia e urbanistica, soprattutto in materia di agibilità e mutamento d'uso urbanisticamente rilevante.

### SCHEDA DI SINTESI

L'articolo 71, comma 1, CTS prevede una misura di favore allo scopo di agevolare l'individuazione delle sedi ove svolgere le proprie attività.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo deve farsi riferimento all'articolo 4, CTS. Pertanto, sono incluse le imprese sociali, mentre le Asd, salvo che non diventino ETS o Aps, non potranno beneficiare di detta misura.

Per quanto concerne l'ambito oggettivo:

- è limitato alle sole attività istituzionali di cui all'articolo 5, CTS;
- il carattere non produttivo dell'attività non attiene all'esercizio con modalità, o meno, commerciali dell'attività, bensì al profilo edilizio del locale individuato.



La destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione del bene immobile e risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione.

Occorre distinguere:

- a) una destinazione d'uso urbanistico, riferita alle categorie specificate dalla legge e dal D.M. n. 1444/1968;
- b) una destinazione d'uso edilizio, che attiene al singolo edificio e alle sue capacità funzionali. Gli ambiti afferenti alle materie dell'urbanistica e dell'edilizia rientrano nella materia di "governo del territorio" soggetta alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (articolo 117, comma 3, Costituzione).

In alcuni casi, come quello previsto dall'articolo 71, comma 1, CTS, il Legislatore statale stabilisce che determinate attività sono sempre e comunque ammesse vista la loro meritevolezza, con la diretta conseguenza che la legge statale determina una eterointegrazione della disciplina comunale, la prima prevalendo sulla seconda la disposizione.



Sotto il profilo urbanistico la disposizione di favore deve essere interpretata come il riconoscimento di una compatibilità *ex lege* dei locali degli ETS con qualsiasi zona omogenea di cui al Piano Regolatore Generale e con qualsiasi destinazione d'uso, non essendo opponibili limitazioni derivanti dall'eventuale alterazione dell'assetto urbanistico esistente e di quello pianificato.

Precisazioni:

- la modifica di destinazione d'uso deve essere comunicata al Comune affinché possa eseguire le necessarie verifiche ai fini del rispetto delle normative in materia di sicurezza, igiene, salubrità, conformità alle prescrizioni in materia di accessibilità delle persone disabili, rispetto della normativa antincendio etc.;
- è precluso ai Comuni che possano l'insediamento adducendo che esso contrasta con la zonizzazione o le destinazioni d'uso consentite dal piano regolatore vieta in via generale sull'edificio interessato;
- il regime di favore non trova applicazione quando i limiti gravanti sull'immobile abbiano fonte in una disciplina avente carattere speciale (ad esempio PIP) rispetto a quella derivante dal piano regolatore generale, e dai relativi piani particolareggiati.



Sotto il profilo della destinazione d'uso edilizio qualora il mutamento sia urbanisticamente rilevante (*ex articolo 23-ter, Tued*) gli ETS devono richiedere e ottenere un conforme titolo edilizio con riferimento alle opere di trasformazione necessarie atteso che la concreta modificabilità del precedente uso, ancorché senza opere, quando non sia tra categorie funzionali omogenee, deve essere assentita in un apposito titolo edilizio.

L'articolo 23-ter, Tued a livello regionale opera direttamente solo se queste siano prive di legislazione di dettaglio in materia di cambi d'uso. Ad esempio se nella Regione Basilicata l'articolo 23-ter, Tued troverà applicazione, in Emilia Romagna, invece, dovrà tenersi conto di quanto previsto dall'articolo 28 della L.R. Emilia Romagna 15/13.

Associazioni e sport n. 4/2020

# Enti del Terzo settore e linee guida per la costruzione di un modello *ex* D.Lgs. 231/2001 – Seconda parte

di Giovanni Barbato – Anti-Money Laundering / 231 Compliance Specialist - Chief Internal Auditor

Anche gli Enti del Terzo settore avranno la necessità di definire all'interno delle proprie realtà modelli organizzativi idonei a prevenire le responsabilità delle persone giuridiche *ex* D.Lgs. 231/2001. Le metodologie per costruire i modelli andranno calibrate e adattate alle diverse tipologie di enti e ai particolari contesti operativi in cui questi operano rispetto alle rischiosità all'uopo identificate.

## Il sistema sanzionatorio

Una volta delineato il sistema di prevenzione dei reati fonte di responsabilità *ex* D.Lgs. 231/2001 e individuati i principali elementi di controllo, si dovrà procedere a definire un sistema volto a sanzionare la violazione delle norme previste dal Modello organizzativo e dal Codice etico. Tale sistema deve contenere alcune caratteristiche distintive e più precisamente deve essere:

- proporzionato: il sistema sanzionatorio deve prevedere sanzioni differenziate in base alle diverse categorie di destinatari e commisurate alla gravità della violazione commessa;
- volto alla prevenzione: l'irrogazione di sanzioni consegue all'accertata violazione delle procedure aziendali e ha finalità di prevenire ulteriori comportamenti di violazione integrando le procedure vigenti;
- autonomo: il sistema disciplinare deve essere applicato a prescindere dalla rilevanza penale della condotta punita; esso è autonomo rispetto all'eventuale azione penale e deve rimanere su un piano nettamente distinto e separato dal sistema normativo, avendo una specifica funzione preventiva e non meramente punitiva;
- tempestivo: la sanzione deve essere comminata con tempestività e immediatezza rispetto alla commissione della violazione accertata.

Giova rimarcare come il sistema disciplinare, per essere legittimo e quindi efficace, deve essere conforme ai vincoli normativi imposti dalla Legge (ad esempio Statuto dei Lavoratori ex L. 300/1970) o dalla regolamentazione contrattuale (ad esempio Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro).

Peraltro, l'individuazione delle sanzioni concretamente applicabili deve essere diversificata sulla base dei possibili destinatari delle regole previste nel Modello organizzativo e nel Codice etico, distinguendo tra amministratori, dirigenti, dipendenti, soggetti esterni.

Relativamente agli amministratori, in assenza di regimi sanzionatori predefiniti, devono essere previste adeguate ed efficaci sanzioni disciplinari di ordine progressivo (ad esempio, censura scritta a verbale, sanzioni economiche, revoca dell'incarico). In conformità alle prescrizioni del codice civile e dello statuto sociale, la revoca dell'incarico potrà essere adottata solo nel rispetto delle competenze ivi previste (normalmente l'assemblea dei soci).

Per i lavoratori subordinati, inclusi i dirigenti: le sanzioni dovranno essere previste e applicate in conformità ai vincoli di legge e contrattuali previsti, pena la nullità del sistema sanzionatorio medesimo (ad esempio: esistenza di codice disciplinare pubblicato per affissione; rispetto delle modalità procedurali per la contestazione dell'addebito e le giustificazioni; limitazione alle sanzioni tipiche).

Relativamente ai dirigenti, in mancanza di una espressa previsione contrattuale di sanzioni diverse dal licenziamento per giusta causa, sarà necessario prevedere un insieme di sanzioni mutuandole dalle corrispondenti previsioni per i dipendenti non dirigenti (ad esempio ammonizione verbale e scritta, multa, sospensione).

Con riguardo infine ai consulenti e collaboratori esterni, sarà opportuno inserire nei contratti con i predetti soggetti una clausola che preveda, con finalità sanzionatoria, la risoluzione del contratto di collaborazione per inadempimento in caso di ravvisate violazioni al modello e il risarcimento del danno: in conformità con le norme civilistiche, l'inadempimento dovrà essere di non scarsa importanza, mentre per le violazioni minori, o di scarsa importanza, si potrà intervenire eventualmente con una lettera di richiamo al rispetto delle procedure stabilite.

### L'Organismo di Vigilanza

La disciplina del D.Lgs. 231/2001 prevede all'[articolo 6](#) che l'ente, adottato un modello, nomini un organo "dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo". I compiti specifici di tale organo, chiamato ormai comunemente nella prassi aziendale e giurisprudenziale "Organismo di Vigilanza" o "OdV", sono essenzialmente riconducibili a 2 scopi:

1. vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello (funzioni ispettive e di controllo);

2. curare l'aggiornamento del Modello, ovvero sia coadiuvare l'Organo amministrativo con segnalazioni volte a mantenere nel tempo le caratteristiche e la capacità preventiva del modello, in una logica di miglioramento e sviluppo, ivi compresa la segnalazione dell'opportunità di procedere a modifiche o integrazioni (funzioni collaborative).

Il Modello dovrà quindi prevedere l'affidamento delle suddette funzioni all'Organismo di Vigilanza come individuato, così come dovrà prevedere che all'Organismo di Vigilanza siano attribuiti i necessari poteri per lo svolgimento dei compiti affidati. Con riferimento alla sua composizione, pur trattandosi di un organo "dell'ente" (si veda [articolo 6](#), D.Lgs. 231/2001), l'OdV potrebbe essere formato anche integralmente da soggetti esterni, non legati all'ente da rapporto di lavoro dipendente ovvero essere a composizione mista. L'organismo, nella sua composizione, dovrà però assicurare la presenza di requisiti di autonomia, indipendenza, professionalità, onorabilità e continuità d'azione<sup>1</sup> come di seguito meglio specificato.

### Individuazione dell'OdV – Requisiti

Il D.Lgs. 231/2001 prevede sinteticamente che l'OdV sia dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo. Il dibattito giurisprudenziale e dottrinale ha individuato prevalentemente 4 requisiti che debbono sussistere affinché l'OdV possa dirsi regolarmente e adeguatamente costituito e in grado di svolgere le proprie funzioni:

- autonomia (*i.e.* libertà di azione e di iniziativa). L'OdV deve quindi poter svolgere le proprie funzioni in assenza di interferenze e condizionamenti da parte di qualsiasi organo o funzione dell'ente (non deve operare alle dipendenze e in base alle direttive di alcuna altra funzione dell'ente, né dell'alta direzione né dell'organo decisionale);
- professionalità (*i.e.* idoneità a svolgere le funzioni assegnate). L'OdV deve essere in possesso di un insieme di conoscenze (giuridiche, economico-aziendalistiche, tecniche) che consentano di svolgere efficacemente le funzioni ispettive e collaborative (tale requisito è garantito dalle caratteristiche professionali dei componenti dell'OdV e/o dalla possibilità che questi si avvalgano di consulenze o collaborazioni esterne per questioni specifiche);
- continuità d'azione (*i.e.* capacità di esercitare le proprie funzioni con adeguata periodicità e continuità nel tempo). L'OdV, nella sua composizione, deve ricevere incarico a esercitare le proprie funzioni per un periodo temporale congruo per un esercizio efficace delle funzioni; sotto un diverso profilo, i flussi informativi, nelle varie forme consentite anche dalle moderne tecnologie, devono essere previsti dal

---

<sup>1</sup> Tali requisiti, pur se non espressamente richiesti dalla norma di riferimento, sono stati individuati dalla giurisprudenza prevalente.

modello in modo da porre l'OdV nella condizione di poter agire tempestivamente informato onde poter intervenire senza ritardo per la verifica di eventuali situazioni anomale.

Si ritiene che i suddetti requisiti debbano essere posseduti dall'OdV nel proprio complesso.

I singoli componenti dell'OdV, come previsto anche dalle linee guida di Confindustria, devono inoltre possedere i seguenti requisiti soggettivi:

- indipendenza (*i.e.* libertà di giudizio e di autodeterminazione). L'OdV deve non coincidere con i vertici decisionali dell'ente, anch'essi soggetti al suo controllo (non vi deve in altri termini essere coincidenza tra controllore e controllato), non avere conflitti d'interesse e relazioni di parentela con gli organi sociali e con il vertice, detenere il potere di accedere a tutte le informazioni utili al fine di poter svolgere la propria attività di controllo;
- onorabilità: sussistenza dei requisiti ex [articolo 2](#), comma 1, lettere a) e b) e comma 2, D.M. 162/2000; assenza di cause di ineleggibilità e di decadenza ex [articolo 2382](#), cod. civ.; assenza di condanne o procedimenti penali in corso per reati inclusi nel campo di applicazione del D.Lgs. 231/2001<sup>2</sup>.

### Individuazione dell'OdV – Composizione

Oltre alla possibilità di attribuzione delle funzioni al Collegio Sindacale, espressamente prevista dall'[articolo 6](#), comma 4-*bis*, D.Lgs. 231/2001 o ad altra funzione aziendali in possesso dei requisiti richiesti, l'Organismo di Vigilanza potrà essere costituito quale organismo *ad hoc*, in composizione:

- monocratica: vi è una singola persona fisica che svolge la funzione di OdV; o
- pluripersonale: l'OdV è composto da più persone, interne (consiglieri di amministrazione indipendenti o non esecutivi, l'*internal auditor*, etc.) e/o esterne (consulenti, professionisti, etc.).

In entrambi i casi:

- devono sussistere i requisiti di autonomia, professionalità, continuità d'azione, indipendenza e onorabilità;
- resta ferma la possibilità di avvalersi dell'apporto di altre professionalità interne o esterne all'ente.

Con specifico riguardo al Terzo settore è opportuno riflettere sul fatto se l'OdV debba essere un organismo aggiuntivo ovvero se possa essere identificato negli ordinari sistemi di controllo già previsti per tali enti.

Invero, l'[articolo 30](#), D.Lgs. 117/2017 prescrive quanto segue in ordine all'organo di controllo:

---

<sup>2</sup> Peraltro, a seguito della novella normativa di cui all'articolo 6, comma 4-*bis*, D.Lgs. 231/2001, che consente l'attribuzione delle competenze dell'OdV al Collegio Sindacale, si ritiene che tutti i predetti requisiti debbano essere interpretati come esistenti *ex lege* in tale evenienza e quindi non ultronei rispetto ai corrispondenti criteri individuati dalla legge e dalla consolidata interpretazione giurisprudenziale e dottrinale in tema di Collegi Sindacali.

– nelle fondazioni del Terzo settore deve essere nominato un organo di controllo, anche monocratico;

– nelle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del Terzo settore, la nomina di un organo di controllo, anche monocratico, è obbligatoria quando siano superati per 2 esercizi consecutivi 2 dei seguenti limiti:

- totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 110.000 euro;
- ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 220.000 euro;
- dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 5 unità;

– la nomina dell'organo di controllo è altresì obbligatoria quando siano stati costituiti patrimoni destinati;

– ai componenti dell'organo di controllo si applica l'[articolo 2399](#), cod. civ.. I componenti dell'organo di controllo devono essere scelti tra le categorie di soggetti di cui all'[articolo 2397](#), comma 2, cod. civ.. Nel caso di organo di controllo collegiale, i predetti requisiti devono essere posseduti da almeno uno dei componenti;

– esso può esercitare, al superamento dei limiti di cui all'articolo 31, comma 1, la revisione legale dei conti. In tal caso l'organo di controllo è costituito da revisori legali iscritti nell'apposito registro.

Invero è lo stesso articolo 30 che prescrive che l'organo di controllo vigili sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del D.Lgs. 231/2001, qualora applicabili, nonché sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento.

In via speculare, l'[articolo 10](#), D.Lgs. 112/2017 stabilisce per le imprese sociali che:

– l'atto costitutivo dell'impresa sociale debba prevedere la nomina di uno o più sindaci aventi i requisiti di cui agli articoli 2397, comma 2, e 2399, cod. civ.;

– i sindaci debbano vigilare sull'osservanza della Legge e dello Statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del Decreto 231, qualora applicabili, nonché sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento.

Orbene in tale contesto deve valutarsi se agli organi di controllo sopra menzionati possa essere attribuita la funzione di organismo di vigilanza 231.

All'uopo, si osserva come il Decreto 231 non fissi alcuna regola in ordine alla struttura giuridica dell'OdV, limitandosi a stabilire che deve trattarsi di un organismo "dell'ente", collocato all'interno dello stesso.

Invero, la L. 183/2011 ha contemplato solo la possibilità per il Collegio Sindacale di assumere il ruolo di Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. 231/2001 nelle società di capitali.

In questo contesto, per gli Enti del Terzo settore si potrebbe ritenere che agli organi di controllo ivi previsti, qualora in possesso dei requisiti di professionalità ai fini del Decreto 231, possa essere attribuito anche il ruolo di Odv.

Qualora, invece, tale organo di controllo non abbia i requisiti di professionalità ai fini del Decreto 231, potrà essere individuato un Organismo di Vigilanza distinto, tanto in forma monocratica (per gli enti più piccoli), quanto in forma plurisoggettiva (per gli enti di rilevanti dimensioni).

Certamente l'Odv andrà calibrato rispetto alla tipologia di Enti del Terzo settore, come ad esempio alcuni enti lirici/sinfonici, alle realtà strutturate che gestiscono patrimoni di valore importante o che hanno significative movimentazioni finanziarie (come i soggetti che operano nell'ambito della raccolta fondi), ovvero gli enti che intrattengono in via prevalente rapporti con la P.A..

Si ritiene che, difettando il requisito dell'indipendenza, l'incarico di membro dell'OdV non possa essere previsto per i seguenti organi/soggetti:

- organo amministrativo;
- RSPP;
- responsabile ambientale;
- amministratore di sistema;
- dirigente/preposto alla sottoscrizione dei documenti contabili o societari o altri dirigenti con poteri gestori in aree di rischio aziendali individuate

### **Odv – Nomina, durata, cessazione del rapporto revoca e possibilità di rinnovo**

Con riguardo alla nomina dell'Odv, in conformità alle linee guida di Confindustria, si ritiene che l'OdV debba essere nominato con formale delibera dell'organo amministrativo.

Della nomina dell'OdV e della sua composizione nominativa deve essere data ampia e tempestiva comunicazione, curando inoltre che – anche successivamente – la notizia possa risultare accessibile da parte di tutti i destinatari delle regole previste nel Modello.

Nella Parte Generale del modello devono poi essere previste le regole in materia di durata, cessazione del rapporto, revoca e possibilità di rinnovo della nomina dell'OdV:

- durata: un tempo congruo, anche in ragione della sussistenza del requisito della continuità d'azione (ad esempio un triennio, come previsto per il Collegio Sindacale, o quantomeno un periodo non inferiore a 2 anni);

- cessazione del rapporto: le ragioni che fanno venir meno il rapporto (decorso del tempo, venir meno del rapporto con l'Ente, etc.);
- revoca: disciplina dei meccanismi di rimozione dell'incarico di OdV in caso di perdita dei requisiti indicati in precedenza, ovvero per negligenza e/o imperizia e/o per qualunque altra giusta causa. Devono altresì essere individuate le garanzie per evitare che la possibilità di revoca dell'incarico ai membri dell'OdV costituisca un mezzo deterrente per lo svolgimento dei controlli e delle verifiche da parte del predetto organo;
- possibilità di rinnovo: la possibilità di confermare la nomina a seguito di verifica positiva dell'attività svolta.

Nell'atto di nomina, dovranno essere individuati:

- i nominativi dei componenti dell'OdV e le motivazioni che hanno portato all'individuazione (presenza dei requisiti previsti nelle presenti linee guida);
- la durata dell'incarico;
- i poteri attribuiti in conformità alla previsione del Modello e le eventuali strutture operative di supporto all'Odv (segreteria, etc.).

All'Organismo di Vigilanza sono affidati i seguenti compiti:

- vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello (funzioni ispettive e di controllo);
- curare l'aggiornamento del Modello, ovvero sia coadiuvare l'Organo Amministrativo con segnalazioni volte a mantenere nel tempo le caratteristiche e la capacità preventiva del modello, in una logica di miglioramento e sviluppo, ivi compresa la segnalazione dell'opportunità di procedere a modifiche o integrazioni (funzioni collaborative).

Il Modello dovrà quindi prevedere l'affidamento delle suddette funzioni all'Organismo di Vigilanza come individuato, così come dovrà prevedere che al medesimo siano attribuiti i necessari poteri per lo svolgimento dei compiti affidati. In via esemplificativa, anche se non esaustiva e limitativa, tali poteri potranno concernere:

a) per le *"funzioni ispettive e di controllo"*:

- attivare le procedure di controllo;
- accedere alla documentazione, alle informazioni e alle funzioni aziendali;
- verificare il rispetto delle regole e delle procedure previste dal Modello e rilevare le eventuali violazioni, sulla base dell'analisi dei flussi informativi e dalle segnalazioni sottoposte dai responsabili delle varie funzioni;

- raccogliere, elaborare e registrare le informazioni trasmesse dalle funzioni aziendali o raccolte direttamente dall'Organismo di Vigilanza;
- promuovere il coordinamento con le funzioni aziendali, anche attraverso apposite riunioni, finalizzato al monitoraggio delle attività nelle aree a rischio e alla progressiva attuazione del modello;
- segnalare alle competenti funzioni aziendali le violazioni accertate del modello che possano determinare l'insorgere di responsabilità in capo all'Ente, per gli opportuni provvedimenti.

b) per le “*funzioni collaborative*”:

- verificare il mantenimento nel tempo dei requisiti di prevenzione del modello;
- segnalare la necessità di aggiornamento in senso dinamico del modello, nell'ipotesi in cui le analisi operate rendano necessario effettuare correzioni e adeguamenti, attraverso la formulazione di proposte all'organo amministrativo per gli eventuali aggiornamenti e adeguamenti del modello che si dovessero rendere necessarie in conseguenza di:
  - significative violazioni delle prescrizioni del modello;
  - significative modificazioni dell'assetto interno della azienda e/o delle attività d'impresa;
  - modifiche normative;
  - verificare l'attuazione e l'effettiva funzionalità delle soluzioni proposte;
  - relazionare, con sistematicità e con cadenza periodica, al vertice dell'ente in merito allo stato di attuazione del modello e in merito alle attività svolte;
  - promuovere iniziative formative per la diffusione della conoscenza e della comprensione del modello.

Per garantire all'OdV l'esercizio dei propri poteri in costanza dei requisiti (in particolare, la professionalità, l'indipendenza e la continuità d'azione) deve essere data al predetto organo una dotazione di mezzi adeguata allo svolgimento del proprio incarico. Tra gli strumenti che possono essere conferiti all'OdV possono essere indicati i seguenti:

- predisporre un indirizzo *e-mail* (ad esempio: [odv@dominio.com](mailto:odv@dominio.com)) dedicata all'OdV, verso la quale i destinatari del modello possono effettuare segnalazioni o trasmettere documenti, potenziando l'apparato dei flussi informativi;
- mettere a disposizione un'area aziendale per le riunioni dell'OdV e la conservazione dei relativi verbali e della documentazione richiamata;
- consentire all'OdV di avvalersi di consulenti esterni, qualora, per svolgere efficacemente i compiti di verifica e controllo, sia opportuno ricorrere a esperti per specifiche questioni tecnico-giuridiche.

Per lo svolgimento dei propri compiti, all'OdV può inoltre essere conferito un budget di spesa.

### Flussi informativi e formalizzazione delle attività

Il modello deve prevedere che l'Organismo di Vigilanza sia destinatario di flussi informativi che gli consentano di adempiere alle proprie funzioni, in conformità all'[articolo 6](#), comma 2, lettera d), D.Lgs. 231/2001 (*"obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli"*). L'OdV, in particolare, sarà destinatario delle informazioni individuate dal modello in ambiti specifici (relativi alle attività sensibili individuate nel processo di *risk assessment*). In linea generale, inoltre, l'OdV deve essere destinatario:

- delle seguenti informazioni: irrogazione di sanzioni che abbiano a oggetto reati presupposto della responsabilità ex D.Lgs. 231/2001; ispezioni o attività di accertamento svolte dalla P.A.; variazioni della struttura organizzativa dell'ente; variazioni nell'attribuzione di deleghe di funzioni o attribuzioni di poteri amministrativi;
- di segnalazioni specifiche da parte di tutti i destinatari del modello. L'ente deve quindi dotare l'OdV di una casella di posta elettronica dedicata ed esclusiva, ed eventualmente di uno spazio fisico nel quale chiunque possa lasciare segnalazioni relative a eventuali criticità o violazioni delle regole previste dal modello.

L'OdV redige delle relazioni periodiche nel quale sono riassunte: le attività di controllo svolte; le valutazioni in ordine allo stato di attuazione del modello; le valutazioni in ordine all'adeguatezza e alla necessità di aggiornare il modello. Copia di tali relazioni, riprodotte su un registro con numerazione progressiva, sottoscritte e conservate a cura dell'OdV, sono trasmesse e comunque messe a disposizione del vertice aziendale per la consultazione.

Le attività informative nei confronti dell'Organo Amministrativo dell'ente, cui spetta la responsabilità ultima in ordine alla presenza del modello e all'efficienza e efficacia del relativo sistema organizzativo di prevenzione ex D.Lgs. 231/2001, vengono inoltre svolte dall'OdV attraverso i seguenti canali:

- una relazione generale sulle risultanze del proprio operato e sulla propria gestione (di cadenza almeno annuale);
- con specifiche informative tempestive in caso di rilevate violazioni delle regole previste dal Modello (anche per consentire l'eventuale irrogazione di sanzioni disciplinari).

Qualora la funzione di OdV non sia stata attribuita all'organo di controllo già previsti per il Terzo settore, in capo all'OdV è opportuno prevedere un'attività di raccordo informativo con detto organo in merito all'adeguatezza del modello e alla sua efficace attuazione.

### Codice etico

La definizione di un modello organizzativo non potrà prescindere dall'adozione di principi etici rilevanti ai fini della prevenzione dei reati ex D.Lgs. 231/2001 che costituiscono un elemento essenziale del sistema di controllo preventivo.

In termini generali il Codice etico è un documento ufficiale dell'ente che contiene l'insieme dei diritti, dei doveri e delle responsabilità dell'ente nei confronti dei "portatori d'interesse" (dipendenti, fornitori, clienti, Pubblica Amministrazione, soci, etc.). Tale codice mira a raccomandare, promuovere o vietare determinati comportamenti, al di là e indipendentemente da quanto previsto a livello normativo, e può prevedere sanzioni proporzionate alla gravità delle eventuali infrazioni commesse.

Per la sua predisposizione è opportuno:

- individuare gli *stakeholder*, ovvero i soggetti con cui l'organizzazione entra in contratto e ai quali si rivolge il Codice stesso;
- enunciare le responsabilità dell'organizzazione nei confronti degli *stakeholder*;
- mettere a sistema missione, visione e valori dell'organizzazione, elaborando un'etica comune e condivisa e definendo le norme di comportamento che dovrebbero orientare i destinatari del Codice;
- prevedere le modalità di diffusione del Codice;
- prevedere le modalità di controllo dei principi e delle norme contenute nel codice.

Di seguito si riporta una struttura indicativa di Codice etico, focalizzata sui comportamenti rilevanti ai fini del D.Lgs. 231/2001 e distintamente formulata in relazione, da un lato, alla generalità delle fattispecie di reato doloso, dall'altro ai reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose commessi con violazione delle norme di tutela della salute e sicurezza sul lavoro che può costituire una porzione di un più ampio Codice etico eventualmente esistente. La struttura di seguito descritta - ovviamente non vincolante - è rappresentata da una serie di regole comportamentali cui i destinatari devono attenersi nei rapporti con una serie di interlocutori, tra i quali un rilievo preminente spetta alla Pubblica Amministrazione e ai pubblici dipendenti.

Invero, in un Codice etico non potranno mancare i seguenti contenuti minimali:

- il rispetto della legalità. L'Ente ha come principio imprescindibile il rispetto di leggi e regolamenti vigenti in tutti i Paesi in cui esso opera. Ogni dipendente dell'ente deve impegnarsi al rispetto delle leggi e dei regolamenti vigenti in tutti i paesi in cui l'ente opera. Tale impegno dovrà valere anche per i consulenti, fornitori, clienti e per chiunque abbia rapporti con l'ente. Quest'ultimo non inizierà o proseguirà nessun rapporto con chi non intenda allinearsi a questo principio;

- formalizzazione. Ogni operazione e transazione deve essere correttamente registrata, autorizzata, verificabile, legittima, coerente e congrua. Per ogni operazione vi deve essere un adeguato supporto documentale al fine di poter procedere, in ogni momento, all'effettuazione di controlli che attestino le caratteristiche e le motivazioni dell'operazione ed individuino chi ha autorizzato, effettuato, registrato, verificato l'operazione stessa;
- principi base relativamente ai rapporti con gli interlocutori dell'ente, tra cui la Pubblica Amministrazione, pubblici dipendenti e, nel caso di enti concessionari di pubblico servizio, interlocutori commerciali privati. Occorre qui specificare che alcuni comportamenti rientranti nella normale prassi commerciale possono essere ritenuti inaccettabili, quando non addirittura in aperta violazione di legge e/o regolamenti, se tenuti nei confronti di dipendenti della Pubblica Amministrazione o di funzionari che agiscono per conto della Pubblica Amministrazione. In tale ambito non sarà consentito offrire denaro o doni a dirigenti, funzionari o dipendenti della Pubblica Amministrazione o a loro parenti, sia italiani che di altri paesi, salvo che si tratti di doni o utilità d'uso di modico valore. Si potranno considerare atti di corruzione sia i pagamenti illeciti fatti direttamente da enti italiani o da loro dipendenti, sia i pagamenti illeciti fatti tramite persone che agiscono per conto di tali enti sia in Italia sia all'estero. Si proibirà di offrire o di accettare qualsiasi oggetto, servizio, prestazione o favore di valore per ottenere un trattamento più favorevole in relazione a qualsiasi rapporto intrattenuto con la Pubblica Amministrazione. Se l'ente utilizza un consulente o un soggetto "terzo" per essere rappresentato nei rapporti verso la Pubblica Amministrazione, si dovrà prevedere che nei confronti del consulente e del suo personale o nei confronti del soggetto "terzo" siano applicate le stesse direttive valide anche per i dipendenti dell'ente. Possono inoltre sussistere divieti legati ad assumere, alle dipendenze dell'ente, ex impiegati della Pubblica Amministrazione (o loro parenti), che abbiano partecipato personalmente e attivamente alla trattativa d'affari, o ad avallare le richieste effettuate dall'ente alla Pubblica Amministrazione. Qualsiasi violazione (effettiva o potenziale) commessa dall'ente o da terzi va segnalata tempestivamente alle funzioni interne competenti. L'Ente può contribuire al finanziamento di partiti politici, comitati, organizzazioni pubbliche o candidati politici purché nel rispetto delle normative vigenti;
- Principi base in materia di sicurezza ed igiene del lavoro. L'Ente, in materia di sicurezza e igiene del lavoro, dovrebbe esplicitare chiaramente e rendere noti, mediante un documento formale, i principi e criteri fondamentali in base ai quali vengono declinate le relative prescrizioni. Tali principi e criteri possono così individuarsi: evitare i rischi; valutare i rischi che non possono essere evitati; combattere i rischi alla fonte; adeguare il lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti

di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute; tener conto del grado di evoluzione della tecnica; sostituire ciò che è pericoloso con ciò che non è pericoloso o che è meno pericoloso; programmare la prevenzione, mirando ad un complesso coerente che integri nella medesima la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro; dare la priorità alle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale; impartire adeguate istruzioni ai lavoratori. Tali principi sono utilizzati dall'Ente per prendere le misure necessarie per la protezione della sicurezza e salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d'informazione e formazione, nonché l'approntamento di un'organizzazione e dei mezzi necessari.

### Il modello organizzativo

Sviluppate tutte le attività sopra indicate, si potrà strutturare in via definitiva il modello organizzativo: tale modello dovrà contenere al proprio interno tutte le regole necessarie al funzionamento del sistema organizzativo sotteso, delineate secondo quanto fino a ora illustrato. Le predette regole dovrebbero essere formalizzate in una parte generale che indica:

- le finalità e il campo di applicazione del modello;
- i destinatari del modello;
- la metodologia utilizzata per la costruzione del modello;
- i criteri di aggiornamento e revisione;
- la disciplina relativa all'Organismo di Vigilanza (requisiti soggettivi, compiti e poteri, flussi informativi e obblighi di *reporting*);
- le attività di formazione e informazione aventi a oggetto il modello;
- le norme sul sistema disciplinare.

In via speculare, il modello deve prevedere anche i protocolli che l'ente adotta per la prevenzione dei reati individuati come rilevanti dal processo di *risk assessment*. Le parti speciali costituiscono quindi la formalizzazione dei diversi output delle analisi preliminari che hanno portato alla redazione del documento e contengono le seguenti informazioni:

- indicazione dei reati individuati dal processo di *risk assessment*;
- indicazione dei processi aziendali, delle attività e delle funzioni a rischio;
- indicazione delle regole di carattere generale e delle procedure organizzative per la prevenzione dei reati (l'Ente dovrà indicare le procedure già implementate e le procedure che intende implementare per

prevenire i rischi individuati); non sarà necessario che nelle parti generali siano trasposte integralmente le procedure in tutto il loro contenuto, ma sarà sufficiente un richiamo sintetico;

– indicazione dei flussi informativi all’Organismo di Vigilanza.

Le parti speciali potranno essere organizzate e suddivise:

– per classi di reato rilevanti (ad esempio, una parte speciale sarà dedicata alla prevenzione dei reati contro la P.A., una seconda parte alla prevenzione dei reati sulla salute e sicurezza sul lavoro, etc.);

– per processi aziendali (ciascuna parte speciale sarà dedicata alla prevenzione dei reati che potranno essere commessi in ciascun processo organizzativo: commerciale, amministrativo, ambiente e sicurezza, etc.).

Di seguito vengono infine riportate alcune aree a rischio reato e i relativi protocolli comportamentali da adottare in via preventiva.

Aree a rischio reato	Controlli preventivi
Acquisizione e impiego di erogazioni pubbliche (nazionali e comunitarie in forma di contributi, finanziamenti, sovvenzioni e altre erogazioni). Negoziazione e stipulazione di contratti convenzioni con soggetti pubblici mediante procedure negoziate (affidamento diretto o trattativa privata) o ad evidenza pubblica (aperte o ristrette). Gestione dei rapporti per l’ottenimento di autorizzazioni e licenze per l’esercizio delle attività dell’Ente Adempimenti, ispezioni, provvedimenti. Gestione dei rapporti con Autorità Pubbliche. Adempimenti e ispezioni in materia di sicurezza e igiene sul lavoro e normativa in tema di lavoro. Gestione dei rapporti con Autorità Pubbliche (Inps, INAIL, etc.). Adempimenti e ispezioni in materia di contributi sul lavoro.	Specifiche previsioni nel sistema aziendale di programmazione e di controllo. Puntuali attività di controllo gerarchico (incluso sistema di deleghe). - Codice etico - Formalizzazione della ripartizione delle attività tra funzioni (organigramma, mansionario, etc.) - Pubblicità delle procure e deleghe - Formazione in relazione ai reati presupposto - Controllo dei flussi finanziari dell’Ente e tracciabilità dei pagamenti - Controllo dei collaboratori esterni e della congruità delle provvigioni pagate rispetto a quelle pratica nell’area geografica di riferimento - Procedura volta a regolare la partecipazione a procedimenti per l’ottenimento di contributi, sovvenzioni e finanziamenti e le attività di rendicontazione Clausole risolutive per la violazione del Codice Etico e del Modello da parte di Terzi Protocollo gestione dei rapporti e attività con la P.A. Protocollo gestione dei rapporti con la P.A. per l’acquisizione e la gestione di finanziamenti pubblici Protocollo con soggetti coinvolti in procedimenti giudiziari o che sono chiamati a rendere dichiarazioni innanzi all’Autorità Giudiziaria Protocollo gestione dei rapporti con i terzi Procedura gestione offerte, contratti e commesse Procedura ciclo attivo - Procedura consulenze direzionali - Procedura Servizi professionali acquistati da terzi - Procedura ciclo passivo - Procedura tesoreria.

<p>Gestione degli adempimenti e ispezioni in materia fiscale.</p> <p>Gestione dei rapporti con Autorità Pubbliche.</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Aree a rischio reato	Controlli preventivi
<p>Produzione alla P.A. di documenti falsi attestanti l'esistenza di condizioni essenziali per partecipare a una gara, per ottenere licenze, autorizzazioni, etc.</p>	<p>Specifiche previsioni nel sistema dell'Ente di programmazione e di controllo.</p> <p>Puntuali attività di controllo gerarchico (incluso sistema di deleghe).</p>
<p>Alterazione di registri informatici della P.A. per far risultare esistenti condizioni essenziali per la partecipazione a gare (iscrizione in albi, etc.) ovvero per la successiva produzione di documenti attestanti fatti e circostanze inesistenti o, ancora, per modificare dati fiscali / previdenziali di interesse dell'azienda (ad esempio modelli 770), già trasmessi all'Amministrazione</p>	<p>Sistema di controlli interno all'azienda che, ai fini del corretto e legittimo accesso ai Sistemi informativi della P.A., preveda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un adeguato riscontro delle <i>password</i> di abilitazione per l'accesso ai Sistemi Informativi della P.A. possedute, per ragioni di servizio, da determinati dipendenti appartenenti a specifiche funzioni/strutture aziendali;</li> <li>- la puntuale verifica dell'osservanza, da parte dei dipendenti medesimi, di ulteriori misure di sicurezza adottate dalla società;</li> <li>- il rispetto della normativa sulla <i>privacy</i>.</li> </ul> <p>Questi meccanismi assumono maggiore pregnanza per quelle società o enti che, sulla base di un rapporto di appalto/concessione con una P.A. o in qualità di società miste partecipate da un'Amministrazione/Ente locale e da un privato imprenditore, si assumono l'incarico di realizzare, sviluppare e gestire un Sistema Informativo pubblico o un Sistema Informativo di interesse pubblico</p>

Aree a rischio reato	Controlli preventivi
<p>Gestione degli aspetti amministrativo finanziari in relazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alla gestione dei flussi finanziari</li> <li>- alla gestione delle sponsorizzazioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Codice etico</li> <li>- Formalizzazione della ripartizione delle attività tra funzioni (organigramma, mansionario, etc.)</li> <li>- Meccanismi di pubblicità delle procure e deleghe</li> <li>- Formazione in relazione ai reati presupposto</li> </ul>
<p>Gestione degli aspetti commerciali e degli acquisti, anche in relazione alla gestione delle sponsorizzazioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controllo dei flussi finanziari dell'Ente e tracciabilità dei pagamenti</li> <li>- Verificare l'attendibilità commerciale e professionale dei fornitori e partner commerciali/finanziari</li> <li>- Procedura volta a regolare la gestione dei flussi finanziari con riferimento ai pagamenti verso terzi (tenendo conto della sede legale della controparte, degli Istituti di credito utilizzati, schermi societari o strutture fiduciarie utilizzate per transazioni o operazioni straordinarie)</li> <li>- Procedura per il rispetto delle soglie per i pagamenti in contanti, eventuale utilizzo di libretti al portatore o autonomi</li> </ul>

	- Clausole risolutive per la violazione del Codice Etico e del Modello da parte di Terzi
--	------------------------------------------------------------------------------------------

Aree a rischio reato	Controlli preventivi
Gestione della governance in relazione: - alla gestione della sicurezza dei lavoratori dell'Ente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Codice etico</li> <li>- Formalizzazione della ripartizione delle attività tra funzioni (organigramma, mansionario, etc.)</li> <li>- Pubblicità delle procure e deleghe</li> <li>- Formazione in relazione ai reati presupposto</li> <li>- Procedura di valutazione dei fornitori</li> <li>- Mappatura del rischio specifica e approfondita</li> <li>- Adozione di un sistema di gestione della sicurezza conforme alle previsioni dell'articolo 30, D.Lgs. 81/2008 e ss.mm.ii.</li> <li>- Clausole risolutive per la violazione del Codice Etico e del Modello da parte di Terzi</li> </ul>
Gestione dei servizi e manutenzioni in relazione: - alla gestione del patrimonio immobiliare	
Gestione del personale in relazione: - all'assunzione di personale dipendente, collaboratori e consulenti - alla informazione e formazione del personale dipendente.	

Aree a rischio reato	Controlli preventivi
Gestione della governance in relazione: - all'assunzione di personale dipendente e di organizzazione delle attività	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Codice etico</li> <li>- Formalizzazione della ripartizione delle attività tra funzioni (organigramma, mansionario, etc.)</li> <li>- Pubblicità delle procure e delle deleghe</li> <li>- Formazione in relazione ai reati presupposti</li> <li>- Procedura per l'assunzione di personale dipendente ed il monitoraggio e validità dei permessi di soggiorno</li> <li>- Clausole risolutive per la violazione del Codice etico e del Modello da parte di Terzi</li> </ul>
Gestione del personale in relazione: - all'assunzione di personale dipendente e verifica della sussistenza dei presupposti contrattuali	

Aree a rischio reato	Controlli preventivi
Corruzione tra privati Costituiscono aree a rischio reato: - la predisposizione di bandi di gara/partecipazione a procedure competitive finalizzati alla negoziazione o stipula di contratti attivi, cioè in grado di generare un ricavo per la società;	<p>Nella negoziazione e stipula di contratti attivi, devono essere adottati e attuati uno o più strumenti normativi e/o organizzativi che nell'ambito della negoziazione e stipula di contratti attivi prevedano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'iter di definizione e attuazione delle politiche dell'ente;</li> <li>- le modalità ed i parametri per la determinazione del prezzo e della congruità dello stesso rispetto ai riferimenti di mercato, tenuto conto dell'oggetto del contratto e delle quantità;</li> <li>- previsioni contrattuali standardizzate in relazione alla natura e tipologia di contratto, ivi incluse previsioni contrattuali finalizzate</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>- la negoziazione, stipula e gestione di contratti attivi con società, consorzi, fondazioni associazioni e altri enti privati, anche privi di personalità giuridica, che svolgono attività professionale e di impresa;</li><li>- gestione dei rapporti con società, consorzi, fondazioni associazioni e altri enti privati, anche privi di personalità giuridica, che svolgono attività professionale e di impresa, dal cui mancato svolgimento possa derivare un vantaggio per la società o per le quali la stessa possa avere un interesse;</li><li>- selezione dei fornitori di beni e servizi, negoziazione e stipula dei relativi contratti;</li><li>- gestione di contratti per l'acquisto di beni e servizi.</li></ul>	<p>all'osservanza di principi di controllo/regole etiche nella gestione delle attività da parte del terzo, e le attività da seguirsi in caso di eventuali scostamenti;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- l'approvazione del contratto da parte di adeguati livelli autorizzativi.</li></ul> <p>Nella gestione di contratti attivi devono essere adottati e attuati uno o più strumenti normativi e/o organizzativi che nell'ambito della gestione dei contratti attivi prevedano:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- in caso di contratto aperto, la verifica della coerenza dell'ordine rispetto ai parametri previsti nel contratto medesimo;</li><li>- la verifica della completezza ed accuratezza della fattura rispetto al contenuto del contratto/ordine, nonché rispetto ai beni/servizi prestati;</li><li>- ove applicabile, la verifica - anche a campione - della conformità della fatturazione alle prescrizioni di legge;</li><li>- i criteri e le modalità per l'emissione di note di debito e note di credito.</li></ul> <p>Nei rapporti con società, consorzi, fondazioni, associazioni ed altri enti privati, devono essere adottati e attuati uno o più strumenti normativi e/o organizzativi che nell'ambito dei rapporti con società, consorzi, fondazioni, associazioni ed altri enti privati, anche privi di personalità giuridica, che svolgano attività professionali/istituzionali o di impresa dal cui svolgimento o mancato svolgimento possa derivare un vantaggio per la società o per le quali la stessa possa avere un interesse prevedano:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- l'individuazione delle tipologie di rapporti e le relative modalità di gestione;</li><li>- le modalità di raccolta, verifica e approvazione della documentazione da trasmettere agli esponenti di società, consorzi, fondazioni, associazioni ed altri enti privati, anche privi di personalità giuridica, che svolgano attività professionale e di impresa per le quali l'ente abbia un interesse o dalle quali possa derivare un vantaggio, con il supporto delle funzioni competenti.</li></ul> <p>Inserimento nel Codice etico di specifiche previsioni riguardanti il corretto comportamento di tutti i dipendenti (ad. es., rispetto delle regole di trasparenza e tracciabilità dei comportamenti; divieto di regalie o promesse di benefici).</p> <p>Attività di formazione di base verso tutti i responsabili di funzione, affinché conoscano le principali nozioni in tema di reato di corruzione privata (in particolare norme di legge, sanzioni, fattispecie a rischio reato).</p> <p>Istituzione di una procedura volta a fornire ai soggetti aziendali alcune regole comportamentali da seguire nella gestione di rapporti con professionisti e soggetti appartenenti a società terze, che preveda:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la segnalazione tempestiva ai superiori e all'Organismo di Vigilanza aziendale di ogni richiesta di denaro o di regalia non giustificata dai</li></ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>normali rapporti amministrativi, ricevuta da soggetti appartenenti ad altre aziende;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nell'ambito della procedura che precede (o mediante autonomo protocollo) prevedere regole predefinite per il conferimento di incarichi o consulenze a soggetti terzi, ispirandosi a criteri di legalità, trasparenza, condivisione funzionale, inerenza e giustificabilità.</li> </ul> <p>Istituzione di una procedura per il controllo dei flussi finanziari e la tracciabilità dei pagamenti.</p> <p>Previsione di un meccanismo di segnalazione tempestiva ai superiori di qualsiasi situazione di conflitto di interessi che possa insorgere in capo a soggetti aziendali e relative modalità di intervento.</p>
<p>Approvvigionamento di beni, lavori e servizi.</p>	<p>Previsione di procedure di autorizzazione delle richieste di acquisto e di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- criteri e modalità di assegnazione del contratto;</li> <li>- un modello di valutazione delle offerte (tecniche/economiche) informato alla trasparenza e a criteri il più possibile oggettivi;</li> <li>- previsioni contrattuali standardizzate in relazione a natura e tipologie di contratto, contemplando clausole contrattuali finalizzate all'osservanza di principi di controllo nella gestione delle attività da parte del terzo e le attività da seguirsi nel caso di eventuali scostamenti.</li> </ul>

<b>Aree a rischio reato</b>	<b>Controlli preventivi</b>
<p>Gestione della tax compliance</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Codice etico</li> <li>- Formalizzazione della ripartizione delle attività nella gestione fiscale tra funzioni (organigramma, mansionario, etc.)</li> <li>- Pubblicità delle procure e deleghe</li> <li>- Definire una tax policy per verificare che gli adempimenti fiscali siano correttamente eseguiti (iter dei diversi tributi, fasi di fatturazione, registrazione, contabilizzazione, liquidazione, versamento e dichiarazione)</li> <li>- Verificare l'affidabilità dei soggetti con cui l'Ente intrattiene rapporti economici.</li> <li>- Controllare i libri, i registri ed i documenti la cui tenuta e conservazione sono obbligatorie ai sensi della normativa fiscale e civilistica.</li> <li>- Riscontrare la coerenza interna ed esterna dell'impianto contabile adottato dall'Ente.</li> <li>- Riscontrare la correttezza di eventuale documentazione extracontabile tenuta presso l'Ente.</li> </ul>

## Associazioni e sport n. 4/2020

# Il funzionamento e i compiti dell'organo di controllo negli Enti di Terzo settore: le norme del Cndcec – Parte I

di Claudio Travaglini – Dipartimento Scienze Aziendali – Università di Bologna

## Le norme di comportamento dell'organo di controllo

L'analisi del Codice del terzo settore e del Decreto sull'impresa sociale ha sin dall'inizio suggerito ai tecnici di attendere i Decreti attuativi per comprendere come Legislatore delegato e autorità governativa avrebbero interpretato la normativa. Ora quel momento sta arrivando, dato che si annunciano imminenti, dopo l'emanazione del Decreto sul bilancio sociale, i Decreti sul bilancio e sull'attuazione del Registro unico nazionale del Terzo settore di cui già sono state diffuse le bozze e possiamo così analizzare il divenire della normativa.

Una delle novità della Riforma è rappresentata dall'introduzione dell'Organo di controllo (Odc) negli Enti di Terzo settore (ETS) al di sopra di una certa dimensione economica od organizzativa, volta a garantire *standard* di trasparenza e correttezza della gestione e attraverso essi incrementare la fiducia nell'attività degli enti.

Dobbiamo ricordare come l'Odc ove presente costituisce l'unico soggetto professionalmente qualificato negli ETS poiché a norma dell'[articolo 30](#), comma 5, CTS i suoi componenti devono essere scelti tra categorie professionali individuate dall'articolo 2397 che possono essere componenti dei collegi sindacali e sono chiamati quindi ad adempiere al loro incarico con "professionalità e diligenza" e rispetto a tali criteri sono responsabili secondo l'[articolo 2407](#), cod. civ..

Questa premessa serve a introdurre il primo documento di regolamentazione secondaria che fornisce linee operative ai professionisti. Stiamo parlando delle "*Norme di comportamento dell'organo di controllo degli Enti del Terzo settore*" (d'ora in poi Norme) redatto dal gruppo di lavoro "*Principi di comportamento dell'organo di controllo degli Enti di Terzo settore*" diffuso in bozza per la consultazione dal Cndcec a cui si riferiranno le pagine del testo.

Il documento, ora nella fase di consultazione pubblica, introduce “*norme di buona pratica professionale*” ossia norme deontologiche per i dottori commercialisti ed esperti contabili a cui attenersi per non incorrere in responsabilità professionale.

Una prima scelta è quella del quadro normativo che colloca le Norme quale specificazione della regolamentazione del controllo sulle società non quotate (precedentemente normate dallo stesso Cndcec) recuperando con il riferimento “in quanto compatibili” (pagina 2) le norme civilistiche documenti e prassi per esse sviluppate.

Tale rinvio ripropone l'[articolo 3](#), CTS e applica a ETS (e ai loro Odc) in ordine:

- le norme sulla specifica operazione posta in essere;
- le norme sullo specifico Ente di Terzo settore;
- le norme generali del Codice del Terzo settore;
- le norme del codice civile in quanto compatibili;

fornendo all'organo di controllo ulteriori riferimenti. Si chiarisce infine come le norme non siano applicabili ai collegi sindacali delle imprese sociali per cui è diversa la normativa di riferimento e per cui si annuncia uno specifico documento.

Un effetto (voluto o collaterale) del documento che assume il rango di normativa tecnica secondaria è l'identificazione di “compiti specifici obbligatori”; tali compiti saranno oggetto primario dell'attenzione da parte degli Odc, rispetto ad altri da pianificare con una analisi della organizzazione secondo l’*“approccio al rischio”*.

Non è qui specificamente trattato l'autonomo ruolo del revisore legale a norma dell'[articolo 31](#), CTS (che potrà essere normato congiuntamente da Mef, Assirevi e Cndcec), se non nella parte in cui esso si connette al ruolo dell'organo di controllo.

Una premessa di cui tener conto è il fatto che le Norme prendono in esame casi e condizioni che riguardano un numero ridotto di Enti di Terzo settore (tra i pochi soggetti all'Odc) e la loro applicazione è commisurata a dimensione e complessità dell'ente e quindi nella grande maggioranza dei casi l'Odc sarà chiamato a svolgere solo una parte dei compiti descritti a fronte di una minore complessità.

### **Decadenza e revoca, funzionamento dell'organo e verbalizzazione**

Le norme suppliscono innanzitutto in via interpretativa ad alcune carenze del CTS prevedendo la durata triennale del mandato in assenza di diversa specificazione di Statuto o delibera e la prorogatio sino all'accettazione dell'organo subentrante.

Si decade dall'organo per assenza non giustificata a 2 riunioni dell'Odc, dell'organo amministrativo o assemblee nell'esercizio: specificazione importante perché richiede all'Odc un impegno rilevante in ore di lavoro e quindi in maggiori compensi.

Il ruolo pubblicistico dell'Odc viene confermato dal fatto che la revoca pur ammessa per giusta causa diventa efficace alla convalida del Tribunale.

In assenza di disposizioni specifiche sul funzionamento, le Norme applicano i criteri generali, per cui il Presidente organizza i lavori dell'organo collegiale (nell'Odc monocratico il problema non si pone) mentre le attività istruttorie possono essere svolte da singoli componenti e poi riportate e verbalizzate in sede collegiale.

In queste attività istruttorie della valutazione il componente dell'Odc può farsi coadiuvare sotto la propria responsabilità da dipendenti, collaboratori o esterni che assicurino la propria personale indipendenza; rimane di esclusiva competenza del componente l'espressione del giudizio e la partecipazione agli organi dell'ETS; quanto alla periodicità, si ritiene necessaria una riunione dell'Odc almeno ogni 90 giorni.

Assume un ruolo centrale la verbalizzazione sul libro delle adunanze dell'Odc con data e presenze, attività poste in essere, risultanze accertate, conclusioni valutative, compreso l'eventuale dissenso da parte del componente; la verbalizzazione e la seduta trimestrale deve essere assicurata anche dall'Odc monocratico che lascia così traccia delle proprie attività.

### **Le valutazioni preliminari: capacità, indipendenza, compenso, antiriciclaggio**

L'organo di controllo, monocratico o collegiale, preliminarmente valuta la propria capacità di svolgere il compito in condizioni di competenza e indipendenza.

Una prima (auto)valutazione di tempo e impegno per l'incarico è richiesta all'accettazione ai componenti che debbono valutare *“la propria capacità di svolgere adeguatamente il loro incarico”* (pagina 10) tenendo conto di ampiezza e complessità dell'incarico, di risorse proprie e dei collaboratori, nonché della sua specializzazione.

Non si definisce un massimo per gli incarichi accettabili, ipotizzando a possibilità di studi “specializzati” in controllo negli ETS e si ricorda ai componenti (tutti professionisti) che l'esercizio della funzione richiede una specifica specializzazione; tutto ciò va verbalizzato nella seduta di insediamento, con una (auto)valutazione dell'organo monocratico o con una valutazione dell'organo collegiale.

L'indipendenza viene esplicitata in:

*“un corretto atteggiamento professionale che consideri solo gli elementi rilevanti per l’esercizio della funzione ... non essere associato a situazioni o circostanze dalle quali un terzo informato, obiettivo e ragionevole, trarrebbe la conclusione che la capacità del componente dell’organo di controllo di svolgere l’incarico in modo obiettivo sia compromesso” (pagina 12)*

L’Odc deve quindi non solo essere ma anche apparire indipendente. Tale condizione deve essere autovalutata dallo stesso Odc dato che *“non è possibile definire e individuare tutte le circostanze e i rapporti rilevanti che possono comprometterne l’obiettività”* e nel caso di organo collegiale esso deve collegialmente verificare la condizione in capo ai propri componenti ed eventualmente richiedere e verbalizzare i rapporti tra Odc, ETS e componenti dell’organo amministrativo, richiedendo la rimozione degli elementi che minano l’indipendenza e in caso di mancata rimozione provvedere alla dichiarazione di decadenza del componente.

Tali generali criteri di indipendenza sono applicabili anche a dipendenti ed ausiliari di cui i componenti degli Odc possono avvalersi nel proprio mandato.

Il riferimento all'[articolo 2399](#), cod. civ. applica le cause di ineleggibilità o decadenza automatica in caso di incompleta capacità di agire, collegamento personale con gli amministratori, mentre le norme correttamente specificano come il solo rapporto associativo non determini ineleggibilità o decadenza del componente dell’Odc.

Più complesso il trattamento dell’autonomia economica: data l’incompatibilità della condizione di componente di Odc con rapporti di lavoro dipendente con ETS e controllate sono ammessi rapporti continuativi di lavoro autonomo, consulenza e prestazione d’opera retribuita o ulteriori rapporti di natura patrimoniale che si ritiene non determinino *“ipso facto”* ineleggibilità o decadenza di Odc dell’ETS.

In questo caso sarà compito del componente valutare il rischio di non indipendenza derivante dall’auto-riesame delle proprie attività e dalla rilevanza dei compensi dallo stesso percepiti e dalla sua rete sul totale dei compensi professionali (pagina 18).

Tale verifica dovrà essere fatta al momento dell’insediamento e ripetuta periodicamente, esaminando compensi, incidenza e tipologia del rapporto, procedendo in caso a misure di neutralizzazione; la verifica deve essere sempre oggetto di verbalizzazione e di decisione congiunta negli organi collegiali.

L’interpretazione lascia grande spazio di discrezionalità all’Odc con un approccio criticato specie per le piccole realtà in cui il professionista spesso è amico socio e consulente può essere individuato come organo monocratico e svolgere un ruolo di supervisione ed indirizzo più che di controllo; ci sembra

difficile l'esercizio da parte dell'Odc collegiale di un effettivo controllo sull'indipendenza del componente.

La determinazione dell'equo compenso dell'organo di controllo è affrontata senza parametri di riferimento ulteriori da quelli delle società; si conferma l'inammissibilità di incarichi gratuiti, dato il ruolo professionale dell'Odc, e si richiede di valutare adeguatezza del compenso in relazione a:

*“ampiezza e complessità dell'incarico in relazione alla natura, alla dimensione anche economica (ad esempio al volume dei ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate e, alle attività, al numero degli associati ed alla tipologia dell'ente) alla complessità, al settore di attività, all'assetto organizzativo e alle altre caratteristiche dell'ente ... l'impegno temporale richiesto per lo svolgimento dell'incarico anche tenendo conto della numerosità delle riunioni degli organi sociali a cui si sarà tenuti a partecipare) nonché delle competenze professionali e dell'esperienza richieste” (pagina 19).*

La questione del compenso non è di scarsa importanza data la limitatezza delle risorse degli ETS e la necessità di un impegno professionale: l'applicazione dei criteri professionali all'impegno orario delle attività previste dalle Norme porterà a definire livelli di compenso spesso ritenuti non compatibili con l'economia dell'ente. Ciò determina Odc monocratici oltre ad allineamento a parametri dimensionali organizzativi ed economici “sotto i limiti” per evitare l'obbligo dell'Odc oppure compensi ridotti con attività di controllo solo formali o integrate da consulenze con riduzione del livello di autonomia del controllore.

A conclusione delle attività preliminari ed inizio di quelle attività di controllo ordinario l'Odc deve infine nella prima seduta procedere all'espletamento dell'adeguata verifica antiriciclaggio che riguarda anche l'ETS concretizzandosi nella preliminare identificazione dei titolari effettivi e nella segnalazione (da ripetersi durante tutta l'attività di controllo) delle operazioni sospette: gli ETS non possono essere infatti occasione per ripulire capitali ed immagine di soggetti malavitosi.

Le Norme non regolano l'“accettazione delle consegne” dal precedente Odc, se non per confermare il dovere di leale collaborazione professionale, ma sembra confacente all'ordinaria diligenza professionale l'esame dell'attività svolta dal precedente organo di controllo e delle risultanze da questi riscontrate, nonché contatti diretti per chiarimento e integrazione della documentazione.

### **La complessiva attività di vigilanza secondo l'approccio al rischio e le attività**

L'introduzione alle Norme (pagina 2) presenta il ruolo dell'organo richiedendo che:

*“il modo di procedere dell’organo di controllo di un ETS deve essere diverso da quello dell’organo di controllo delle società commerciali e cooperative ... all’organo di controllo è attribuito anche il compito di controllo sul concreto perseguimento delle finalità istituzionali attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale, di attività diverse e della raccolta di fondi ... il componente dell’organo di controllo deve, anzitutto, “interpretare” la realtà in cui si colloca, operando al fine di garantire ai terzi il corretto funzionamento dell’ente, senza richiedere oneri amministrativi o gestionali non strettamente necessari o non funzionali al raggiungimento degli interessi generali perseguiti ... il componente dell’organo di controllo degli ETS deve essere un professionista, scelto dallo stesso ETS, in possesso di una conoscenza profonda della gestione di tali organizzazioni (e non solo degli aspetti amministrativi); un professionista che abbia l’importante compito di supportare, sempre nel rispetto del ruolo di controllo svolto, il vertice degli enti (spesso composto da volontari), in modo che questo possa prendere decisioni:*

- sempre solide dal punto di vista della normativa vigente;*
- con la consapevolezza dell’impatto di tali decisioni sulla gestione sia di breve che di lungo periodo ma anche*
- la capacità di valutare la coerenza di tali decisioni rispetto alla mission”.*

L’attività di vigilanza dell’organo di controllo è guidata dall’*”approccio al rischio”*:

*“tenendo in considerazione le dimensioni, la complessità e le altre caratteristiche, anche organizzative, specifiche dell’ente ... l’Odc applica una modalità di selezione dei controlli basata sull’identificazione e sulla valutazione dei rischi e sui profili istituzionali caratterizzanti gli Enti ... pianifica le attività da porre in essere sulla base della rilevanza dei rischi indicati nei flussi informativi acquisiti dall’organo di amministrazione, dalla direzione, da altri organi, se presenti, nonché dallo scambio di informazioni con l’incaricato della revisione legale, nonché degli esiti delle operazioni di ispezione e controllo, attribuendo agli stessi una diversa intensità e controllo” (pagina 36).*

La programmazione delle attività di controllo parte quindi dall’analisi dell’ente delle attività, delle operazioni attuate nei propri circuiti gestionali: mutuando dall’approccio al rischio della revisione si specifica come:

*“L’organo di controllo svolge tali funzioni anche con tecniche motivate di campionamento ... laddove l’attività di vigilanza dovesse evidenziare significativi rischi di violazioni di legge o di statuto, di inesatta applicazione dei principi di corretta amministrazione, di inadeguatezza dell’assetto organizzativo o dell’assetto amministrativo-contabile, l’organo di controllo richiede all’organo di amministrazione l’adozione di azioni correttive e ne monitora la realizzazione nel corso dell’incarico.*

*Nel caso in cui le azioni correttive non vengano poste in essere, ovvero siano ritenute dall'organo di controllo non sufficienti, ovvero in casi di urgenza, di particolare gravità o di avvenuto riscontro di violazioni, l'organo di controllo adotta le iniziative previste dalla legge per la rimozione delle violazioni riscontrate" (pagina 37).*

Evidenziando come l'azione di controllo dell'Odc sia caratterizzata da un possibile crescendo di attività ed invasività che va dal monitoraggio del corretto funzionamento dei controlli interni predisposti dall'organo amministrativo, alla sostituzione dello stesso per salvaguardare l'integrità giuridica, istituzionale e patrimoniale dell'ente a fronte di comportamenti contrari alla legge ed allo statuto. Si elencano poi alcune attività attraverso cui l'organo di controllo acquisisce le informazioni:

- partecipazione alle riunioni degli organi sociali;
- scambio di informazioni con gli amministratori dell'ente;
- acquisizione periodica di informazioni dagli amministratori e dai soggetti preposti al controllo interno, se presenti;
- scambio di informazioni con l'incaricato della revisione legale, relativamente alle funzioni di competenza dello stesso;
- espletamento delle operazioni di ispezione e controllo (pagina 37-38)
- analisi dei flussi informativi dalle strutture;

Volendo sintetizzare possiamo evidenziare diversi livelli di controllo dell'attività dell'Odc delineati dall'[articolo 30](#), CTS da cui originano aree della comunicazione dell'organo di controllo all'assemblea o all'organo competente, di cui tratteremo nel prosieguo di questo contributo.

### SCHEDA DI SINTESI

Le "Norme di comportamento dell'organo di controllo degli Enti di Terzo settore" rappresentano un primo documento della normativa secondaria per definire le "buone pratiche professionali" che i componenti devono seguire nello svolgimento del mandato.



Si definiscono ulteriori condizioni di professionalità, impegno e indipendenza che devono assicurare i componenti. Si chiarisce inoltre che un rapporto di consulenza professionale non è a priori incompatibile con la partecipazione all'organo di controllo.



L'attività di controllo va pianificata analizzando l'azienda secondo l'approccio al rischio e svolta partecipando agli organi sociali previa informazione e documentazione sugli argomenti oggetto di trattazione.



**ec Euroconference**  
Editoria

## PRASSI FLASH

Prassi flash è il nuovo settimanale dedicato all'approfondimento della principale prassi emanata. In maniera semplice e di immediata percezione viene esposto il principio espresso e analizzato il contesto normativo in cui si incardina. A completare la scheda l'analisi dei precedenti di prassi e giurisprudenza e i rimandi agli articoli delle riviste.

**Direzione scientifica:** Alessandro Bonuzzi

**Prezzo di listino abbonamento annuale** € 70,00 + IVA 4%

Per tutti gli abbonati è previsto l'invio **gratuito** della rivista fino al **30 aprile 2020**.  
In seguito, l'offerta riservata agli abbonati sarà di € 40,00 + iva 4%

**ACQUISTA ORA**

## Associazioni e sport n. 4/2020

# Gli ammortizzatori sociali “COVID-19” per le Asd/Ssd

di Guglielmo Anastasio<sup>1</sup> - funzionario INL

## Quadro generale

Il D.L. 18/2020 (c.d. Cura Italia), a seguito dell'emergenza epidemiologica, ha varato una serie di misure volte a fronteggiare il disagio economico di tutte quelle categorie di lavoratori colpiti dalla riduzione/sospensione dell'attività economica.

Per i lavoratori dipendenti il Governo ha utilizzato, stanziando circa 5 miliardi di euro, il più classico degli ammortizzatori sociali, ovvero la cassa integrazione guadagni, epurandola di alcuni orpelli procedurali ed evitando il relativo costo alle aziende interessate attraverso l'abolizione del contributo addizionale.

I trattamenti in parola copriranno tutte le sospensioni totali o parziali di attività lavorative intercorse tra il 23 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, per un periodo massimo di 9 settimane.

Prima di entrare nel merito della misura, occorre premettere che l'intervento del Governo, ha previsto una forma di cassa integrazione che trova, quale unico e solo presupposto, la chiusura o la riduzione dell'attività a causa della crisi epidemiologica, senza la necessità di dover dimostrare i classici presupposti:

1. della cassa integrazione ordinaria (d'ora in poi Cigo), come gli eventi transitori, incluse intemperie stagionali, non imputabili all'azienda;
2. della cassa integrazione straordinaria (d'ora in poi Cigs) come la crisi o la riorganizzazione aziendale.

Ciò detto, gli articoli [18](#) – [22](#), D.L. 18/2020 prevedono sostanzialmente 3 ambiti d'intervento:

Cigo	Assegno ordinario	Cig in deroga
Per aziende industriali: manifatturiere, trasporti, edili ed estrattive, impiantisti, boschivi e forestali, frangitura olive, tabacco, distribuzione di energia, acqua e gas	Aziende non coperte da Cigo/Cigs con più di 5 dipendenti, aderenti a un Fondo	Aziende di qualsiasi settore da 1 a 5 dipendenti per le quali non si applica la Cigo o fondo bilaterale

<sup>1</sup> Le considerazioni espresse nel presente articolo sono il frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non vincolano l'amministrazione d'appartenenza.

	di solidarietà bilaterale istituito presso l'Inps <sup>2</sup>	
Coop. di produzione e lavoro impegnati nell'industria - coop/consorzi agricoli, zootecnici e di trasformazione/manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli	Aziende artigiane <sup>3</sup> e agenzie di somministrazione aderenti ai fondi bilaterali alternativi	Aziende con più di 5 dipendenti rientranti nella Cigs ma non nella Cigo e non iscritte ad un Fondo bilaterale <sup>4</sup>
Imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei <i>film</i> e all'armamento ferroviario	Aziende con più di 5 dipendenti (non coperte da Cigo/Cigs e non aderenti ad alcun Fondo bilaterale) iscritte al Fondo d'integrazione salariale Inps (Fis)	Tutte quelle aziende che non accedono, per qualsiasi motivo, ai 2 ammortizzatori (ad esempio per superamento della durata <i>max</i> del trattamento)
Aziende artigiane: edili e affini, lapidei	Aziende che hanno in corso l'erogazione dell'assegno ordinario di solidarietà	
Aziende che al 13 marzo 2020 hanno in corso la Cigs		

Il Decreto in parola stabilisce 3 importanti deroghe all'impianto tradizionale degli ammortizzatori sociali:

1. riconoscimento dell'integrazione salariale a tutti i lavoratori dipendenti a prescindere dall'anzianità dei 90 giorni, purché vi sia un'assunzione, presso l'azienda richiedente, alla data del 23 febbraio 2020; sul punto, l'Inps<sup>5</sup> ha cura di precisare che il requisito si riterrà soddisfatto anche nel caso di dipendenti in forza al richiedente in data successiva, se v'è stato trasferimento d'azienda o cambio d'appalto;
2. estensione dell'ambito di applicazione dell'assegno ordinario proveniente dal Fondo d'integrazione Salariale (da qui in avanti Fis) presso l'Inps. A dispetto dell'[articolo 29](#), D.Lgs. 148/2015 che riservava il predetto assegno solo alle aziende con più di 15 dipendenti, il Decreto "Cura Italia" lo estende anche alle aziende (iscritte al Fis) da 6 a 15 dipendenti. Quest'ultime, pertanto, nella situazione emergenziale, non saranno più solo destinatarie dell'assegno di solidarietà (erogato previo accordo sindacale e solo nei casi di una riduzione oraria non superiore al 60% delle ore lavorabili) ma anche dell'assegno

<sup>2</sup> I settori coperti da fondi bilaterali sono Gruppo Poste italiane Spa, Credito cooperativo, Società del gruppo FS, Trasporto aereo e sistema aeroportuale, Assicurativo e di assistenza, Credito, Trasporto pubblico locale, Solimare, Ormeggiatori e Barcaioi. Per quanto riguarda i Fondi non aventi ancora un comitato amministratore (studi professionali e servizi ambientali) non potranno, in assenza di un organo deliberante, concedere l'assegno ordinario. Pertanto, conclude la [circolare Inps n. 47/2020](#), le aziende iscritte ai predetti Fondi dovranno rivolgersi al Fondo Integrativo Salariale dell'Inps, se aventi più di 5 dipendenti e alla Cig in deroga, se aventi da 1 a 5 dipendenti.

<sup>3</sup> Va ricordato che il Fondo alternativo per l'artigianato non prevede limiti dimensionali per l'iscrizione.

<sup>4</sup> A titolo esemplificativo, le aziende del commercio/logistica e agenzie di viaggio/turismo con più di 50 dipendenti, i partiti politici a prescindere dalle dimensioni, aziende appaltatrici di servizi di mensa e pulizia (a favore di aziende destinatarie di Cigs) con più di 15 dipendenti, le quali, non potendo iscriversi al FIS (in quanto possibili destinatari di Cigs) e non avendo un fondo bilaterale, potranno usufruire della Cig in deroga.

<sup>5</sup> [Circolare Inps n. 47/2020](#).

ordinario volto a integrare la perdita della retribuzione a seguito di sospensione parziale o totale dell'attività lavorativa;

3. neutralizzazione del periodo di fruizione del trattamento integrativo "Covid", ai fini del superamento del limite delle 52 settimane nel biennio mobile (per le aziende soggette alla Cigo) e delle 24 settimane nel biennio mobile (per le aziende iscritte al FIS).

Dal punto di vista procedurale, vengono previste le seguenti deroghe:

- previsione di un unico termine perentorio per la presentazione delle domande: entro 4 mesi dalla riduzione/sospensione dell'attività;
- assenza dell'obbligo di addivenire a un accordo sindacale prima d'inoltrare l'istanza di Cigo o assegno ordinario.
- l'eventuale presenza di ferie pregresse non è ostativa all'accoglimento dell'istanza di Cigo o assegno ordinario.

La concreta fruizione delle misure in esame, a eccezione della cassa in deroga, potrà avvenire con la consueta modalità dell'anticipo del datore di lavoro (con possibilità di portare il credito in compensazione rispetto ai contributi previdenziali dovuti all'Inps) oppure attraverso il pagamento diretto dell'Istituto, senza la necessità di dover comprovare le difficoltà finanziarie.

### **Alcune specifiche per la cassa integrazione guadagni in deroga (da qui in avanti Cigd)**

Come già riepilogato in tabella, la Cigd è una misura di sostegno gestita dalle Regioni e riguarda tutti i settori (esclusi i domestici), non ricadenti nella Cigo e non aderenti ad un fondo bilaterale, alternativo o d'integrazione salariale. Prima di entrare nel merito, occorre ricordare che la misura in esame, nelle zone maggiormente colpite dal virus, segue un doppio binario:

- il primo riconducibile agli articoli [15](#) e [17](#), D.L. 9/2020, applicabile solo alle aziende con sede legale o operativa in Emilia Romagna, Veneto e nelle c.d. zone rosse<sup>6</sup> ovvero ai lavoratori ivi residenti;
- un secondo riconducibile all'[articolo 22](#) Decreto "Cura Italia", applicabile a tutte le aziende del territorio nazionale.

Il primo intervento normativo, già reso esecutivo dalle Regioni mediante accordo con le organizzazioni sindacali, copre la riduzione/sospensione delle attività lavorative per un mese (nelle regioni sopracitate) o 3 mesi (nelle zone rosse) a partire dal 23 febbraio 2020, presentando la domanda secondo le modalità previste dalle varie Regioni. A differenza del Decreto "Cura Italia", tuttavia, il trattamento integrativo in parola copre anche le aziende da 6 a 15 dipendenti iscritte al Fondo integrativo salariale.

---

<sup>6</sup> Lombardia e le Province di Modena Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Venezia, Padova, Treviso, Asti e Alessandria.

Entrambi i decreti riguardano tutti i lavoratori dipendenti, sia a tempo indeterminato sia determinato (con trattamento fino alla cessazione del rapporto), compresi gli apprendisti ed esclusi i domestici. In qualità di lavoratori dipendenti, sono compresi anche i lavoratori intermittenti con o senza obbligo di disponibilità. Circa quest'ultima categoria di lavoratori, va precisato<sup>7</sup> che le giornate di lavoro oggetto del trattamento in parola sono solo quelle già comunicate, entro il 23 febbraio 2020, al Ministero del Lavoro ai sensi dell'[articolo 15](#), comma 3, D.Lgs. 81/2015.

Mentre per l'accesso al primo trattamento (quello per le zone maggiormente colpite) è richiesto, a tutti i datori di lavoro istanti, il previo accordo sindacale stipulato anche in via telematica; per accedere alla Cigd prevista dal "Cura Italia", invece, l'accordo con le Oo.Ss. (anche per via telematica), è richiesto solo alle aziende con più di 5 dipendenti.

In tutti i casi, il trattamento viene garantito solo con la modalità del pagamento diretto dell'Inps, previa verifica (una volta ricevuto il decreto di approvazione da parte delle Regioni) della capienza degli importi autorizzati all'interno della cifra messa a disposizione della Regione. Le istanze, infatti, saranno istruite da quest'ultime secondo un rigido ordine cronologico di presentazione.

### Gli ammortizzatori sociali per le Asd/Ssd

Le prime misure restrittive adottate dal Governo, come noto, hanno riguardato proprio quei sodalizi che gestiscono impianti sportivi e palestre, ormai chiusi ai praticanti dalla fine di febbraio 2020. Rispetto a tale situazione, il Decreto è intervenuto nel settore con misure a favore sia dei lavoratori dipendenti sia di quelli autonomi. Riguardo a quest'ultimi, tuttavia, non viene previsto il classico meccanismo della cassa integrazione, bensì un sistema volto a indennizzare direttamente il lavoratore autonomo in ragione dell'inquadramento previdenziale dello stesso:

- 600 euro, per il mese di marzo, in favore di lavoratori con partita Iva o collaboratori coordinati e continuativi iscritti alla Gestione separata Inps;
- 600 euro, per il mese di marzo, in favore dei lavoratori autonomi (titolari di partita Iva o collaboratori coordinati e continuativi) iscritti al Fondo sostitutivo dei lavoratori dello spettacolo (ex Enpals) e che abbiano, nel 2019, maturato almeno 30 giorni di contribuzione;

---

<sup>7</sup> La determina direttoriale n. 600 dell'Agenzia per il lavoro della Regione Emilia-Romagna precisa che i datori di lavoro che richiedono l'intervento per i lavoratori intermittenti dovranno compilare, in sede d'istanza, un'autocertificazione attestante le giornate di lavoro "già indicate nella comunicazione preventiva obbligatoria di chiamata di cui al Decreto Interministeriale del 27 marzo 2013 trasmessa all'Ispettorato Nazionale del Lavoro entro la medesima data del 23 febbraio 2020 e dunque precedente al verificarsi della causa che determina il ricorso alla cassa integrazione".

– 600 euro, per il mese di marzo, in favore di tutti i collaboratori che effettuano, in favore del Coni, Federazioni sportive, Enti di promozione sportiva e Asd/Ssd, delle prestazioni fiscalmente inquadrare nell'[articolo 67](#), comma 1, lettera m), Tuir.

Mentre le prime 2 misure sono erogate dall'Inps, la terza viene, ai sensi dell'[articolo 96](#), D.L. 18/2020, affidata a Sport e Salute Spa, società *in-house* del Mef. Tuttavia, l'operatività dell'indennizzo viene subordinata all'adozione di un decreto attuativo di quest'ultimo Dicastero, licenziato solo il 6 aprile 2020. In concreto, i 50 milioni messi a disposizione dal governo vengono destinate in favore di tutte quelle collaborazioni in essere al 23 febbraio 2020, e prioritariamente, a quelle che nell'anno 2019 non hanno superato i 10.000 euro di compenso. L'indennità in parola, infine, oltre a essere incompatibile con qualsiasi forma d'indennizzo previsto dal Decreto "Cura Italia" e col reddito di cittadinanza, non potrà essere erogata in favore di chi, nel mese di marzo 2020, ha percepito, altre forme di reddito da lavoro.

Tornando alle misure per i lavoratori dipendenti, occorre precisare che le associazioni/società sportive potranno accedere ai vari ammortizzatori sociali (l'assegno ordinario del FIS o Cigd), in ragione del numero di dipendenti e dell'inquadramento previdenziale:

1. i sodalizi con meno di 6 dipendenti potranno accedere solamente alla Cigd, inoltrando domanda alla Regione dov'è ubicata la sede legale o operativa. In caso di sodalizi plurilocalizzati in almeno 5 Regioni, l'istanza dovrà essere presentata direttamente al Ministero del lavoro;
2. i sodalizi con più di 5 dipendenti, sia nell'ipotesi d'inquadramento previdenziale nel terziario (csc 70706) sia nell'industria (csc 11808), dovranno accedere all'assegno ordinario erogato dal Fondo Integrativo Salariale dell'Inps, se l'istanza viene richiesta in virtù del Decreto "Cura Italia" ovvero alla Cigd se chiesta in virtù del D.L. 9/2020;
3. i sodalizi con più di 15 dipendenti, in ogni caso, dovranno rivolgersi al Fondo Integrativo Salariale presso l'Inps.

Sul punto, va ricordato, infatti, che i datori di lavoro da 5 a 15 dipendenti versano al predetto Fondo una contribuzione pari a 0,45% (di cui 1/3 a carico del lavoratore) della retribuzione imponibile. Quelli, invece, con più di 15 dipendenti soggiacciono a un'aliquota pari a 0,65%.

Ai fini del computo dei dipendenti occorrerà prendere in considerazione la media occupazione del semestre precedente alla domanda o, se di nuova costituzione, dall'inizio dell'attività. Fermo restante il conteggio dei dirigenti, lavoratori a domicilio e degli apprendisti, il calcolo andrà effettuato prendendo in considerazione tutti i dipendenti in organico nei 6 mesi precedenti. Qualora ci siano dei lavoratori che abbiano un periodo di occupazione inferiore ai 6 mesi, occorrerà dividere per 6 codesta unità

lavorativa: il relativo risultato andrà moltiplicato per i mesi di occupazione. Appare evidente che sia i lavoratori *part-time* sia quelli intermittenti andranno conteggiati in proporzione alle ore lavorate. Se la somma delle singole quote mensili di tutti i dipendenti è maggiore di 5, la domanda per l'integrazione salariale andrà effettuata al FIS. Procediamo con un esempio:

Si immagina un sodalizio che faccia domanda il 1° aprile 2020 e che il relativo organico, nei 6 mesi, conti:

- 1 dipendente *full-time* che lavora da più di 6 mesi = 1;
- 2 dipendenti *full-time* che lavorano da 3 mesi = 1;
- 3 dipendenti *part-time* al 50 % da 6 mesi = 1,5;
- 3 lavoratori a chiamata da più di 6 mesi con un orario di 10 ore settimanali = 0,75.

In tale ipotesi la media occupazionale del semestre è di 4,25 unità e, pertanto, andrà presentata la domanda per la Cigd, secondo le modalità previste dalla Regione di appartenenza.

### Misura dell'integrazione salariale

Come noto, l'integrazione salariale è pari all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese tra 0 e le ore settimanali/plurisettimanali contrattualmente previste.

L'importo del trattamento per il 2020, comprensivo dei ratei di mensilità aggiuntive, non può superare:

- 998,18 euro per le retribuzioni mensili (comprehensive dei ratei delle mensilità aggiuntive) pari o inferiori a 2.148,74 euro;
- 1.199,72 euro per le retribuzioni mensili (comprehensive dei ratei) superiori a 2.148,74 euro.

Per verificare se la retribuzione mensile del lavoratore supera la predetta soglia, occorrerà prendere in considerazione la retribuzione teorica indicata nel flusso UniEmens maggiorandola dei ratei di 13esima e, se prevista, di 14<sup>esima</sup>.

Il massimale, pertanto, integra la cifra massima mensile che l'Inps potrà erogare in presenza di un lavoratore posto in cassa integrazione.

In concreto, tuttavia, il calcolo delle ore "cassaintegrabili", avverrà secondo quanto indicato in seguito, tenendo in considerazione il massimale orario di:

- 5,67 euro (mese di marzo 2020)<sup>8</sup> per le retribuzioni mensili pari o inferiori a 2.148,74 euro;
- 6,81 euro (mese di marzo 2020) per le retribuzioni mensili superiori a 2.148,74 euro.

---

<sup>8</sup> L'importo ottenuto si ottiene dividendo il massimale mensile per le ore lavorabili che, nei mesi di marzo e aprile 2020, sono 176.

I predetti massimali andranno confrontati con l'80% della tariffa oraria contrattuale del lavoratore<sup>9</sup>. La minore tra le 2 cifre andrà moltiplicata per le ore mensili di cassa integrazione del singolo lavoratore. La cifra ottenuta a seguito della moltiplicazione andrà ridotta (nettizzata) del 5,84%. Diverso, invece, è il calcolo della retribuzione per i lavoratori intermittenti. Se, da un lato l'Inps<sup>10</sup>, ai fini della Cigo prende a riferimento, la media delle giornate e delle ore lavorate negli ultimi 12 mesi, alcune Regioni<sup>11</sup>, dall'altro, ai fini della Cigd, considerano, invece, la media degli ultimi 3 mesi. In concreto, il calcolo dovrebbe prendere in considerazione il rapporto tra l'intera retribuzione lorda percepita nei 3 o 12 mesi, e i giorni lavorabili nel medesimo periodo. Il risultato andrà moltiplicato per i giorni di "chiamata" che il datore di lavoro ha comunicato al Ministero del lavoro entro il 23 febbraio 2020.

### Rapporto tra l'integrazione salariale e le altre assenze "protette"

Il Decreto "Cura Italia", oltre alla cassa integrazione, ha previsto una serie di misure volte a tutelare le assenze del dipendente causate dal momento emergenziale: congedi speciali per i genitori con figli d'età non superiore a 12 anni, allargamento dei congedi parentali ed estensione dei giorni di permesso ex [articolo 33](#), L. 104/1992. Senza entrare nel merito di queste misure, occorre soffermarsi sul rapporto tra l'integrazione salariale e le altre forme di assenza tutelate nel nostro ordinamento.

Ciò detto, va, in primo luogo, preso in considerazione l'istituto della malattia (a cui viene equiparato il periodo di quarantena), la cui indennità prevarrà sulla cassa integrazione secondo il seguente schema:

Tipologia di Cig	Momento dell'insorgenza della malattia	Effetti
Sospensione a zero ore	Durante la Cig	Prevale la Cig e non bisogna comunicare la malattia
Sospensione a zero ore di tutto il reparto/ufficio del lavoratore	Prima della Cig	Prevale la Cig
Sospensione a zero ore di solo alcuni lavoratori del reparto/ufficio	Prima della Cig	Prevale l'indennità di malattia, comprensiva anche dell'eventuale q/parte datoriale

<sup>9</sup> Il calcolo della tariffa oraria da prendere in considerazione per la comparazione col massimale varia a seconda che la paga normalmente erogata al lavoratore sia mensilizzata o oraria. Nel primo caso, si prende la retribuzione mensile esposta nel flusso UniEmens, aggiungendo i ratei delle mensilità aggiuntive e dividere la somma per il divisore orario previsto dal Ccnl applicato. Per le paghe ad ore, invece, si prende a riferimento la retribuzione mensile esposta nel flusso UniEmens e moltiplicandola per il numero delle mensilità. Il risultato andrà diviso per 12 e per le ore lavorabili nel mese.

<sup>10</sup> Così le circolari Inps [n. 47/2020](#) e [n. 41/2006](#).

<sup>11</sup> Vedi determina direttoriale n. 600 dell'Agenzia per il lavoro della Regione Emilia Romagna.

Riduzione dell'orario di lavoro	Prima o durante la Cig	Prevale l'indennità di malattia
---------------------------------	------------------------	---------------------------------

Non vi sono particolari problemi di compatibilità, invece, tra il trattamento integrativo e i congedi parentali (anche quelli speciali previsti dal Decreto in esame), poiché prevarrà sempre la misura più favorevole prevista dalla Cig. In altre parole, durante la Cig il diritto del lavoratore al congedo parentale sopravvive solo in relazione alle ore/giorni non interessate dalla Cig.

Diverso, invece, il rapporto tra il trattamento integrativo ed i congedi straordinari per gravi motivi familiari ([articolo 42](#), comma 5, D.Lgs. 151/2001) e i permessi retribuiti ex articolo 33, comma 3, L. 104/1992.

Tipologia di Cig	Momento della richiesta del congedo/permesso	Effetti
Sospensione a zero ore	Durante la Cig	Prevale la Cig e il permesso/congedo non può essere richiesto
Sospensione a zero ore o riduzione oraria	Prima della Cig	Prevale il congedo/permesso e non può essere interessato da Cig
Riduzione oraria	Durante la Cig	Fruizione dei congedi/permessi nelle giornate/ore non interessate da Cig. Congedi: l'indennità va calcolata sulla retribuzione dell'ultimo mese, decurtata del trattamento Cig Permessi: fruizione di ore/giorni di permesso maturati in proporzione alla riduzione oraria derivante dalla Cig

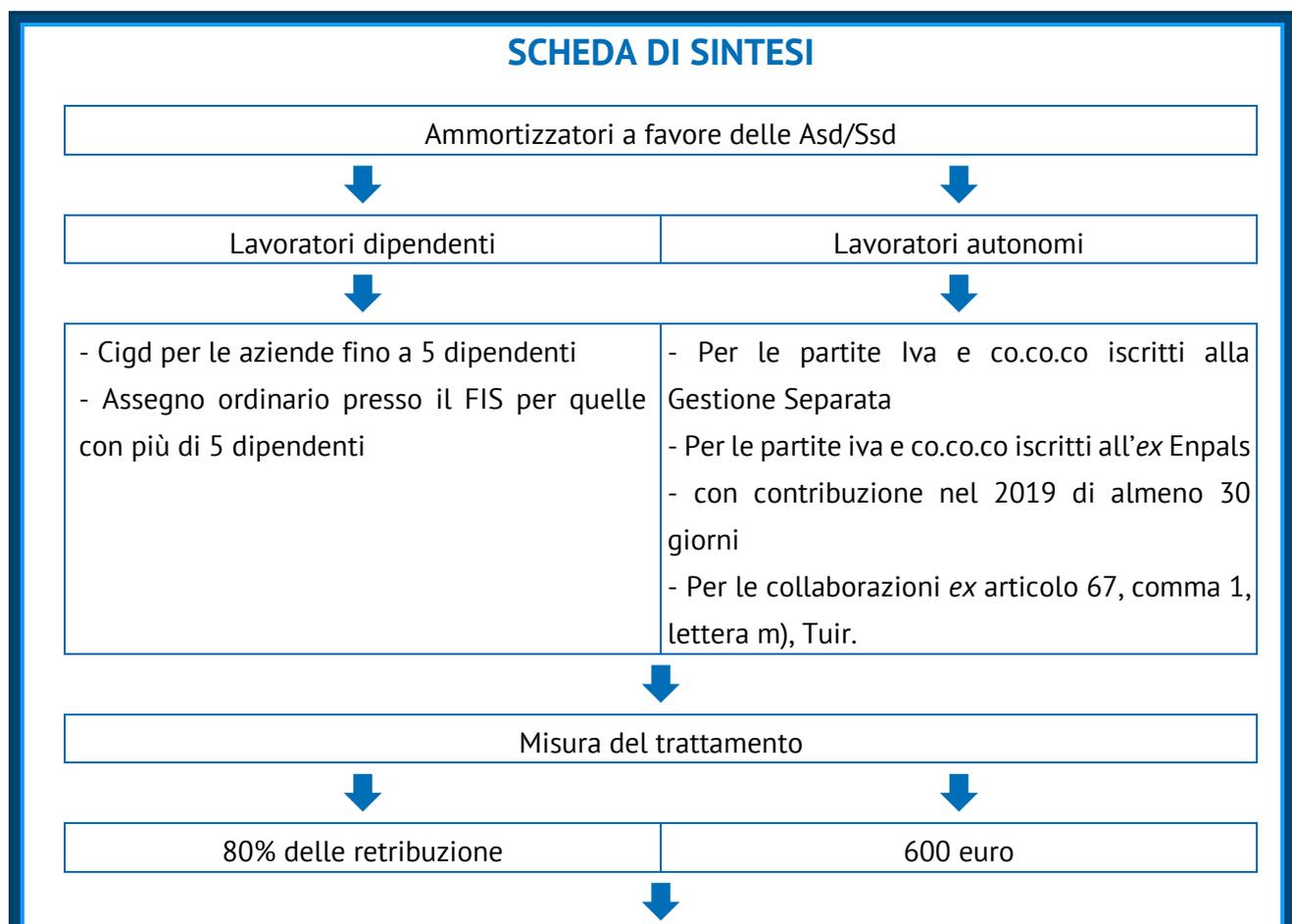
## Conclusioni

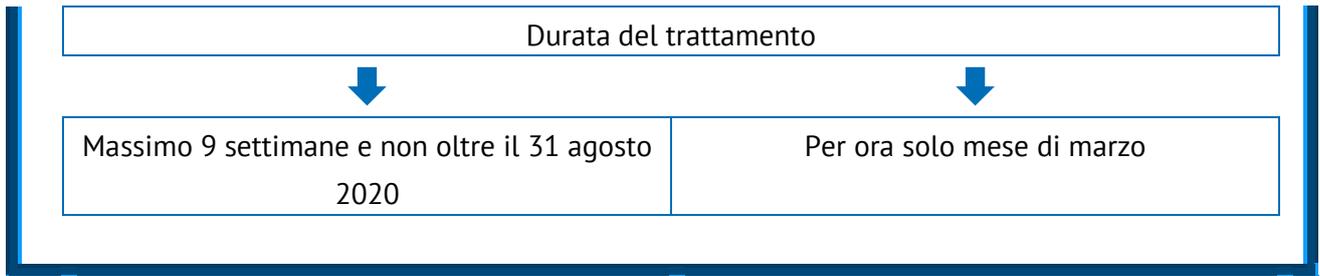
Nonostante il Decreto in esame abbia previsto delle procedure molto snelle per l'accoglimento delle varie istanze di cassa integrazione o d'indennizzo per gli autonomi, a 3 settimane dalla sua pubblicazione, sembrano avere piena attuazione solo quelle misure gestite direttamente dall'Inps, il quale, stante le dichiarazioni dei suoi vertici, promette il pagamento delle stesse entro il 15 aprile 2020.

Solo dal 7 aprile sembra operativo, in attesa della pubblicazione della piattaforma attraverso la quale i collaboratori potranno inoltrare le istanze, l'indennizzo gestito da Sport e Salute spa. Senza voler entrare nel merito di quest'ultima misura, appaiano scontate due riflessioni. Anche se non si hanno statistiche ufficiali (a prova di evidenza pubblica) sulla platea dei destinatari di questa misura<sup>12</sup>, non

<sup>12</sup> Va ricordato che, in assenza di un "chiaro" obbligo di comunicare le prestazioni/collaborazioni sportive al Centro per l'Impiego, l'unica banca dati in grado di tracciare pubblicamente i predetti rapporti contrattuali è quella alimentata dai modelli 770, come noto, trasmessi dai sodalizi all'Agenzia delle entrate anche un anno e mezzo dopo l'erogazione del compenso.

sarà difficile immaginare l'inidoneità della somma stanziata a raggiungere tutti i collaboratori realmente danneggiati dalla situazione d'emergenza. Ora, al di là di questa problematica facilmente rimediabile con lo stanziamento di ulteriori somme, l'importo fisso di 600 euro, potrebbe, allo stesso tempo, essere insufficiente per alcuni ed eccessivo per altri, se solo si consideri che tra i percettori di compensi ex [articolo 67](#), Tuir, vi sono sportivi che collaborano coi sodalizi per poche ore mensili. Pertanto, stante l'assenza di banche dati immediatamente fruibili da parte di Sport e Salute spa, le strade per una giusta distribuzione delle risorse dovrà passare attraverso verifiche incrociate con le banche dati in possesso di altre amministrazioni (in primis Agenzia delle Entrate, Inps e Ispettorato del Lavoro) e, come previsto nel decreto ministeriale, attraverso controlli a campione volti ad accertare quanto dichiarato in sede di autocertificazione. Per questo motivo, al fine di garantire un'istruttoria che si concluda entro 30 giorni (termine ultimo previsto per l'erogazione del compenso direttamente su C/c del collaboratore), sarà necessario un sistema di interrelazioni, tra le amministrazioni coinvolte nel procedimento, volto a fornire risposte rapide ed efficienti per il settore.





Associazioni e sport n. 4/2020

# L'Osservatorio giurisprudenziale di aprile 2020

di Marilisa Rogolino – avvocato

**Nelle associazioni non riconosciute la responsabilità personale e solidale per i debiti di imposta investe il soggetto che riveste il ruolo di direzione della gestione associativa indipendentemente dalla prova della sua concreta ingerenza?**

[Corte di Cassazione, ordinanza n. 4747/2020](#)

## La soluzione

Il principio secondo cui la responsabilità personale e solidale ex [articolo 38](#), cod. civ. di colui che agisce in nome e per conto dell'associazione trascende la posizione assunta astrattamente dal soggetto nell'ambito della compagine sociale ricollegandosi a una concreta ingerenza dell'attività dell'ente non esclude che per i debiti di imposta che sorgono *ex lege* sia chiamato a rispondere il soggetto che in forza del ruolo rivestito abbia diretto la gestione associativa nel periodo considerato

## Il caso

Una Associazione sportiva dilettantistica nonché il suo legale rappresentante in proprio, ricorrevano avverso avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate sulla base di un pvc della G. di F..

L'ufficio disconosceva la natura dilettantistica della associazione sportiva e la equiparava a società di fatto commerciale recuperando le imposte dovute per Ires e Irap per 2 annualità.

La Commissione Tributaria Regionale adita dalla contribuente, soccombente in primo grado, rigettava l'appello. L'associazione proponeva ricorso per la cassazione della sentenza formulando plurimi motivi. Deduceva la nullità della sentenza, censurava la sentenza per omessa pronuncia sulle eccezioni e sulla debenza di interessi e sanzioni, per omissione o insufficienza della motivazione, per violazione della L. 398/1991, [articolo 2](#); per violazione e falsa applicazione degli articoli 38 e [2697](#), cod. civ. per mancanza della prova circa la concreta attività svolta dal legale rappresentante in nome e per conto dell'associazione.

La Corte non riteneva integrato il vizio di omessa pronuncia per la mancanza di una espressa statuizione essendo necessaria la totale omissione di un provvedimento indispensabile per la soluzione del caso concreto. Non così qualora la domanda sia stata rigettata senza ulteriori precisazioni. Il controllo della motivazione da parte del giudice di legittimità non significa verifica nel merito circa la ricostruzione del fatto operata dal giudice di secondo grado, ma verifica della correttezza giudica e della coerenza logico-formale delle argomentazioni svolte dal giudice del merito cui solo spetta:

*“individuare le fonti del proprio convincimento e a tale fine valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la concludenza, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro dei mezzi di prova acquisiti”.*

Il vizio di motivazione deve ritenersi sussistente quando emerge direttamente dal testo della sentenza in termini di mancato o insufficiente esame di punti decisivi, di contrasto irriducibile tra le argomentazioni adottate; di obliterazione di elementi convergenti verso una soluzione diversa, di illogicità delle affermazioni. Il vizio della motivazione, però, non può consistere in un apprezzamento dei fatti e delle prove divergente da quello preteso dalle parti; ciò perché è rimesso esclusivamente al giudice di merito l'apprezzamento dei fatti e delle prove e il giudizio per cassazione non è un terzo grado di merito.

Osservava il Collegio che la verifica sfociata poi nell'accertamento era stata condotta nel rispetto della normativa di legge; che tutti gli elementi erano conosciuti dai contribuenti tanto più che il legale rappresentate aveva ricevuto la notifica del processo verbale a mani proprie. Le contestazioni non fondavano su irregolarità formali in quanto la verifica *“aveva posto in evidenza l'assoluta inattendibilità della gestione sociale ed economica della associazione”*. Il regime agevolato era fruibile a condizione dell'esistenza di determinati presupposti; corretta era l'applicazione di interessi e sanzioni.

La Corte riprendeva la giurisprudenza di legittimità consolidata in base alla quale le agevolazioni tributarie e fiscali alle Associazioni sportive dilettantistiche conseguono non al dato formale relativo alla veste giuridica assunta ma al concreto, effettivo svolgimento di attività senza scopo di lucro e all'ottemperamento alle clausole relative alla vita associativa inserite nelle carte sociali.

Con altro motivo il ricorrente legale rappresentante si duole della violazione dell'[articolo 38](#), cod. civ. e dell'[articolo 2697](#), cod. civ. sul criterio di distribuzione adottato dalla norma dell'onere della prova incombente su colui che afferma.

Alla censura era assegnata la stessa sorte delle altre con il giudizio di non fondatezza.

La Corte richiamava precedenti conformi in tema di associazioni non riconosciute e secondo cui la previsione di responsabilità personale e solidale in aggiunta a quella del fondo comune è a

contemperamento dell'assenza di sistema di pubblicità e a tutela dei terzi che negoziando con i rappresentanti, di fatto o di diritto dell'ente, fanno affidamento sulla loro solvibilità e sul loro patrimonio; investe il soggetto a prescindere dalle indicazioni formali ricollegandosi a una concreta ingerenza nella gestione dell'ente:

*“ciò non esclude peraltro, che per i debiti di imposta in quali non sorgono su base negoziale ma ex lege, al verificarsi del relativo presupposto, sia chiamato a rispondere personalmente e solidalmente, tanto per le sanzioni che per il contributo, il soggetto che, in forza del ruolo rivestito, abbia diretto la complessiva gestione associativa nel periodo considerato, fermo restando che il richiamo all'effettività dell'ingerenza vale a circoscrivere la personale responsabilità del soggetto investito di cariche sociali alle obbligazioni sorte nel periodo di relativa investitura”.*

L'attenzione si appunta sulla specificazione della fonte dei debiti di imposta, *ex lege* e non su base negoziale, e sul contenuto espressivo assegnato a *“direzione della gestione associativa nel periodo considerato”*.

La premessa è il principio di autonomia del diritto tributario rispetto a quello civile sia per dare conto della posizione soggettiva tributaria passiva del contribuente quale obbligato al momento del verificarsi del presupposto di imposta o in quanto partecipa con l'individuazione del presupposto.

Così operando, *“svolge atti concreti di gestione e di definizione dei rapporti tributari che costituiscono presupposto della solidarietà e la fonte dell'obbligazione del sodale* ([Cassazione n. 19486/2009](#)).

Vengono in considerazione i poteri che in materia tributaria sono attribuiti al rappresentante fiscale la cui responsabilità personale e solidale non è solo ricavabile dalla concreta ingerenza nell'attività dell'ente che rappresenta. Il relativo giudizio procede dalla verifica degli atti di gestione e del corretto adempimento degli obblighi tributari incombenti sull'ente e in caso negativo esita nell'affermazione di responsabilità indipendentemente dalla prova della ingerenza nell'attività dell'ente e dalla prova *“di avere agito in nome e per conto dell'associazione”*. L'accertamento dell'inosservanza degli obblighi tributari e della irritualità del procedimento impositivo e di liquidazione che dalla violazione origina fonda la responsabilità del rappresentante che, per il fatto stesso della carica rivestita e dei poteri annessi è tenuto al corretto adempimento degli obblighi tributari rientrando tale *“dovere”* nella sfera delle attribuzioni inerenti alla carica e demandate (tacitamente) nell'atto stesso in cui venne nominato. È attività di direzione gestionale il controllo degli atti, delle attività fiscalmente *“sensibili”* e la consequenziale verifica degli adempimenti coerenti all'attività di conduzione e amministrazione dell'ente come documentata ed accertata anche *“ex post”* ai fini liquidatori e del pagamento

Non abbisogna la prova della concreta ingerenza essa, al più, rinvenendosi, per l'ipotesi in discussione, nella carica rivestita.

Il ricorso era rigettato, le spese seguivano la soccombenza.

### **È tassabile in quanto reddito di lavoro dipendente la somma corrisposta da una società sportiva a una società di consulenza per l'assistenza prestata nell'interesse di un calciatore**

[Corte di Cassazione, ordinanza n. 7377/2020](#)

#### **La soluzione**

Gli importi e le erogazioni integranti un vantaggio accessorio attribuito dal datore di lavoro al dipendente in aggiunta alla normale retribuzione costituiscono redditi di lavoro dipendente.

#### **Il caso**

A seguito di una verifica fiscale della G. di F. nei confronti di una società di calcio emergeva che la società aveva corrisposto a un calciatore una somma come "*fringe benefit*" omettendo di operare la ritenuta alla fonte.

L'atleta era raggiunto da un avviso di accertamento che recuperava a tassazione Irpef per l'anno di imposta in cui era effettuata l'erogazione, un maggior reddito non dichiarato. Il contribuente impugnava l'avviso di accertamento per negare la natura reddituale dell'importo che non aveva mai ricevuto in quanto versato direttamente dalla società sportiva alla società di consulenza a fronte dell'assistenza prestata nella formazione del contratto di lavoro tra il calciatore e la società sportiva. Allegava la scrittura privata tra i 2 soggetti terzi che faceva riferimento all'attività prestata dalla società di consulenza nell'interesse della società di calcio e finalizzata alla formulazione del contratto. La Commissione Tributaria Provinciale rigettava il ricorso ritenendo l'atleta percettore indiretto del reddito e come tale obbligato a esporlo nella dichiarazione dei redditi di lavoro dipendente.

Il giudice tributario di secondo grado rigettava l'appello premettendo la rilevanza di contratti di mandato tra calciatore e agente e tra società sportiva e agente documentati in appositi moduli custoditi dalla Federazione, e della dichiarazione di debito sottoscritta dalla società sportiva e dalla società di consulenza riguardante la prestazione di assistenza nell'interesse del calciatore per un ammontare corrispondente alla somma ripresa a tassazione. Il giudice del gravame riteneva trattarsi di un negozio

predisposto ai fini fiscali per trasferire il costo della prestazione di assistenza dal calciatore alla società, annotava che non era documentato alcun mandato dalla società di calcio all'agente idoneo a attestare che l'incarico era stato conferito nell'esclusivo interesse della società e non in quello del calciatore, tanto che la G. di F. difettando il requisito dell'inerenza aveva escluso la deducibilità di quel costo per la società di calcio.

La Commissione Tributaria Regionale rigettava l'appello ritenendo il calciatore obbligato, quale beneficiario indiretto del compenso, a esporlo tra i redditi di lavoro subordinato anche se si trattava di somma concordata fra terzi ma relativa a prestazioni di assistenza e consulenza prestato a favore del calciatore destinatario di un beneficio accessorio.

Avverso la sentenza l'atleta ricorreva in Cassazione, resisteva l'Agenzia delle entrate.

Il contribuente censurava la sentenza che aveva trascurato la sua estraneità all'accordo sul corrispettivo di assistenza e consulenza intervenuto tra soggetti terzi e dal quale non aveva tratto alcun vantaggio. Si doleva in quanto il giudice di secondo grado aveva ritenuto l'esattezza della ripresa a tassazione per l'annualità precedente quella dell'effettivo pagamento della somma questa tassabile solo al momento della erogazione in forza del principio di cassa.

Il motivo era ritenuto infondato. La Corte riprendeva l'indirizzo consolidato della giurisprudenza di legittimità sulla base dell'[articolo 51](#), Tuir:

*“il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutte le somme ed i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo di imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro; che essa regola è espressione del principio di omnicomprensività del reddito di lavoro con riguardo a tutto quanto percepito dal dipendente in relazione al rapporto di lavoro; il che comporta che si debbano includere in questa categoria reddituale anche gli importi e le erogazioni in genere integranti, come nel caso di specie, un vantaggio accessorio attribuito dal datore di lavoro al dipendente in aggiunta alla normale retribuzione”.*

Il Giudice di appello, proseguiva il Collegio, aveva fatto corretta applicazione di tali principi, all'esito della valutazione delle risultanze istruttorie che deponevano per un accollo da parte della società di calcio di quanto dovuto dall'atleta alla società di consulenza; per la qualificazione della somma pagata non come un costo deducibile della società di calcio ma come un ulteriore reddito di lavoro dipendente e come tale tassabile. Che soggetto obbligato era il calciatore sul presupposto che l'attività di consulenza ed assistenza era stata svolta nel suo esclusivo interesse in forza del contratto tra calciatore ed agente anche se remunerata dal datore di lavoro.

Il ricorso era rigettato.

## Associazioni e sport n. 4/2020

# Iscrizione agli elenchi 2020 del 5 per mille possibili fino al prossimo 7 maggio

di Luca Caramaschi – condirettore rivista Associazioni e Sport

*In relazione alla possibilità di richiedere ai contribuenti di destinare il 5 per mille della propria Irpef a sostegno delle attività istituzionali svolte, diverse associazioni chiedono quale sia l'iter da seguire tanto nel caso di enti già iscritti negli anni precedenti quanto per quelli che intendono formulare la richiesta per la prima volta nel 2020.*

Anche per l'anno 2020 si confermano le novità che nei 3 anni precedenti hanno interessato le regole per l'ottenimento del contributo del 5 per mille da parte dei soggetti interessati.

Vediamo, in primo luogo, a quali enti può essere destinato il contributo.

## I destinatari del 5 per mille

Per l'anno finanziario 2020, il 5 per mille è pertanto destinato, nel dettaglio, alle seguenti finalità:

a) sostegno degli enti del volontariato:

- Organizzazioni di Volontariato di cui alla L. 266/1991;
- Onlus - Organizzazioni non lucrative di utilità sociale ([articolo 10](#), D.Lgs. 460/1997);
- cooperative sociali e i consorzi di cooperative sociali di cui alla L. 381/1991;
- organizzazioni non governative già riconosciute idonee ai sensi della L. 49/1987 alla data del 29 agosto 2014 e iscritte all'Anagrafe unica delle Onlus su istanza delle stesse ([articolo 32](#), comma 7, L. 125/2014);
- enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti accordi e intese, Onlus parziali ai sensi del comma 9, articolo 10, D.Lgs. 460/1997;
- Associazioni di promozione sociale le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'interno, Onlus parziali ai sensi del comma 9, articolo 10, D.Lgs. 460/1997;
- Associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali ([articolo 7](#), L. 383/2000)
- associazioni e fondazioni di diritto privato che operano nei settori indicati dall'articolo 10, comma 1, lettera a), D.Lgs. 460/1997;

b) finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università;

c) finanziamento agli enti della ricerca sanitaria;

d) sostegno delle attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente;

e) sostegno alle Associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal Coni a norma di legge che svolgono una rilevante attività di interesse sociale.

Inoltre, tra le finalità alle quali può essere destinata, a scelta del contribuente, una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sono comprese anche:

- il finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici ([articolo 23](#), comma 46, D.L. 98/2011, convertito, con modificazioni dalla L. 111/2011). Con il D.P.C.M. 28 luglio 2016 sono state stabilite le modalità di richiesta, le liste dei soggetti ammessi al riparto e le modalità di riparto delle somme;
- il sostegno agli enti gestori delle aree protette ([articolo 17-ter](#), D.L. 148/2017, convertito, con modificazioni dalla L. 172/2017).

Dopo aver verificato chi può accedere al contributo e quali sono le procedure da seguire è opportuno ricordare quanto precisato dall'Agenzia delle entrate con la [circolare n. 5/E/2017](#). Con tale documento di prassi l'Agenzia delle entrate ha fornito i chiarimenti in merito al processo di semplificazione e razionalizzazione della procedura per poter accedere al beneficio del 5 per mille che prevede, nella sostanza, che gli enti in possesso dei requisiti per l'accesso al beneficio non siano più tenuti a ripetere ogni anno:

- l'inoltro della domanda di iscrizione al riparto della quota del 5 per mille;
- l'invio tramite raccomandata o Pec della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà confermativa dell'agevolazione.

Dal 2017, pertanto, occorre distinguere tra:

1. soggetti che hanno fatto richiesta per accedere al contributo nell'anno precedente e che pertanto non sono tenuti a ripetere la procedura di iscrizione;
2. soggetti che intendono accedere per la prima volta al beneficio e che devono quindi attivarsi con i tradizionali adempimenti.

### Soggetti non tenuti a ripetere la procedura di iscrizione

In data 1° aprile 2020 è stato pubblicato l'elenco permanente degli enti iscritti 2020 che aggiorna e integra quello pubblicato nel 2019. In particolare, sono stati inseriti gli enti regolarmente iscritti nell'anno 2019 in presenza dei requisiti previsti dalla norma e sono state apportate le modifiche conseguenti alle revoche dell'iscrizione trasmesse dagli enti e alle verifiche effettuate dalle amministrazioni competenti. Come già detto gli enti che sono presenti nell'elenco permanente degli iscritti 2020 non sono tenuti a trasmettere nuovamente la domanda telematica di iscrizione al 5 per mille e a inviare la dichiarazione sostitutiva alla competente amministrazione.

Va tuttavia segnalato che gli enti iscritti nell'elenco permanente 2020 devono comunque trasmettere una nuova dichiarazione sostitutiva all'amministrazione competente per categoria nel caso in cui, entro il termine di scadenza dell'invio della dichiarazione sostitutiva per lo stesso anno, sia variato il rappresentante legale rispetto a quello che aveva firmato la dichiarazione sostitutiva precedentemente già inviata (per il 2017, 2018 e/o per il 2019).

Per gli enti del volontariato il termine per l'invio della dichiarazione sostitutiva, da inviare tramite raccomandata con ricevuta di ritorno o tramite la casella Pec del rappresentante legale, è il 30 giugno 2020.

### Soggetti che accedono per la prima volta al beneficio

Con riferimento ai casi di prima iscrizione dallo scorso 1° aprile 2020 è invece attiva la procedura per l'iscrizione agli elenchi del 5 per mille da parte degli enti di volontariato e delle Associazioni sportive dilettantistiche, mentre per le altre categorie di soggetti le domande di iscrizione e le eventuali integrazioni documentali per il contributo del 5 per mille sono gestite dalle competenti amministrazioni (Ministero dell'istruzione dell'università e della Ricerca, Ministero della salute, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare).

I requisiti sostanziali richiesti per l'accesso al beneficio devono essere posseduti alla data di scadenza originaria della presentazione della domanda di iscrizione. All'atto dell'iscrizione il sistema rilascia una ricevuta che attesta l'avvenuta ricezione e riepiloga i dati della domanda.

La domanda va trasmessa in via telematica direttamente dai soggetti interessati, se abilitati ai servizi Entratel o Fisconline, oppure tramite gli intermediari abilitati a Entratel (professionisti, associazioni di categoria, Caf, etc.).

Infine, possono partecipare al riparto delle quote del cinque per mille anche gli enti che presentano le domande di iscrizione e provvedono alle successive integrazioni documentali entro il 30 settembre 2020, versando un importo pari a 250 euro (cosiddetta "remissione *in bonis*").

Oltre alla domanda di iscrizione rimane in vigore per tali soggetti il fondamentale adempimento che dovrà necessariamente compiersi entro il prossimo 30 giugno 2020, ovvero l'invio a mezzo lettera raccomandata o, in alternativa, a mezzo Pec di una dichiarazione sostitutiva alla Direzione Regionale delle Entrate competente per territorio (o all'ufficio del Coni competente per territorio nel caso di associazioni sportive dilettantistiche), individuati avendo riguardo alla sede legale dell'ente richiedente, con la quale l'ente interessato conferma la sussistenza dei requisiti che consentono l'accesso al beneficio fiscale.

A questa dichiarazione – differenziata nei contenuti per le associazioni sportive dilettantistiche rispetto a quella prevista per Onlus oppure OdV - va allegato un documento d'identità del legale rappresentante dell'ente.

Sia i modelli che l'elenco degli indirizzi delle diverse DRE sono scaricabili dalla specifica sezione contenuta nel sito dell'Agenzia delle entrate ([www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)).

### Scadenze per OdV e Associazioni sportive dilettantistiche

Descrizione	Enti del volontariato	Associazioni sportive dilettantistiche
Inizio presentazione domanda d'iscrizione	1° aprile 2020	1° aprile 2020
Termine presentazione domanda d'iscrizione	7 maggio 2020	7 maggio 2020
Pubblicazione elenco provvisorio	14 maggio 2020	14 maggio 2020
Richiesta correzione domande	20 maggio 2020	20 maggio 2020
Pubblicazione elenco aggiornato	25 maggio 2020	25 maggio 2020
Termine presentazione dichiarazione sostitutiva	30 giugno 2020 alle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle entrate	30 giugno 2020 agli uffici territoriali del Coni
Termine regolarizzazione domanda iscrizione e/o successive integrazioni documentali	30 settembre 2020	30 settembre 2020

Vale, infine, segnalato come la materia del 5 per mille sia stata da ultimo regolata con il D.Lgs. 111/2017 che, in attuazione della Legge Delega di Riforma del Terzo settore, amplia la platea ai cosiddetti ETS che si iscriveranno nel registro unico nazionale di prossima istituzione.

Visto che ancora oggi manca il decreto attuativo previsto dall'[articolo 4](#), D.Lgs. 117/2017, con [nota n. 2106/2019](#) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha precisato che in assenza di tale provvedimento, ai fini degli obblighi di rendicontazione e pubblicazione riguardanti il 5 per mille continueranno a trovare applicazione le regole contenute nel precedente D.P.C.M. 23 luglio 2010, così come modificato dal più recente D.P.C.M. 7 luglio 2016.



# Euroconference

## NEWS

L'INFORMAZIONE QUOTIDIANA DA PROFESSIONISTA A PROFESSIONISTA

Il quotidiano telematico di Euroconference  
diretto da Sergio Pellegrino e Giovanni Valcarenghi

**NOTIZIE E APPROFONDIMENTI  
PER I PROFESSIONISTI DI TUTTA ITALIA**

Iscriviti alla mailing list e  
rimani informato su tutte le news  
**www.ecnews.it**



#### EDITORE E PROPRIETARIO

Gruppo Euroconference Spa  
Via E. Fermi, 11 - 37135 Verona

#### DIRETTORE RESPONSABILE

Luca Caramaschi

#### DIREZIONE E COORDINAMENTO SCIENTIFICO

Guido Martinelli  
Luca Caramaschi

#### COMITATO DI REDAZIONE

Claudio Travaglini      Marilisa Rogolino  
Chiara Borghisani      Marta Saccaro  
Marco D'Isanto

#### REDAZIONE

Milena Martini e Chiara Ridolfi

#### PERIODICITÀ E DISTRIBUZIONE

Mensile  
Vendita esclusiva per abbonamento  
Pubblicazione telematica

#### SERVIZIO CLIENTI

Per informazioni sull'abbonamento scrivere a:  
circulari@euroconference.it

#### SITO INTERNET

Per informazioni e ordini:  
www.euroconference.it/editoria

#### ABBONAMENTO ANNUALE 2020

Euro 130,00 Iva esclusa

I numeri arretrati sono disponibili nell'area riservata, accessibile tramite le proprie credenziali dal *link*:  
[http://www.euroconference.it/area\\_riservata\\_login](http://www.euroconference.it/area_riservata_login).

In caso di smarrimento delle *password* è possibile utilizzare la funzionalità "Hai dimenticato la password?" disponibile nella pagina di login.

Autorizzazione del tribunale di Verona n.1898 del 4 gennaio 2011

Iscrizione ROC 13 marzo 2017 n.28049

ISSN: 2039-652X

Per i contenuti di "Associazioni e Sport" Gruppo Euroconference Spa comunica di aver assolto agli obblighi derivanti dalla normativa sul diritto d'autore e sui diritti connessi. La violazione dei diritti dei titolari del diritto d'autore e dei diritti connessi comporta l'applicazione delle sanzioni previste dal capo III del titolo III della legge 22.04.1941 n.633 e succ. mod.

Tutti i contenuti presenti sul nostro sito *web* e nel materiale scientifico edito da Gruppo Euroconference Spa sono soggetti a *copyright*. Qualsiasi riproduzione e divulgazione e/o utilizzo anche parziale, non autorizzato espressamente da Gruppo Euroconference Spa è vietato. La violazione sarà perseguita a norma di legge. Gli autori e l'editore declinano ogni responsabilità per eventuali errori e/o inesattezze relative all'elaborazione dei contenuti presenti nelle riviste e testi editi e/o nel materiale pubblicato nelle dispense. Gli autori, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera, non rispondono di danni derivanti dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenute. L'editore non risponde di eventuali danni causati da involontari refusi o errori di stampa.

**www.spazioquaglia.it**

Libreria Quaglia s.a.s. C.so di Porta Vittoria 28, angolo V. Manara 1 - 20122 MILANO  
Tel. 02 5512789 - 02 54108547 E-mail [libreriaquaglia@spazioquaglia.it](mailto:libreriaquaglia@spazioquaglia.it) P. IVA 11194640154

