



NELLE TRAME DELLA CARITÀ

Piste di riflessione e prospettive di sviluppo
per organizzare i servizi e le opere diocesane

Indice

Introduzione	1
PRIMA PARTE <i>I risultati dell'indagine</i>	7
1. La gestione di attività progettuali 8xmille	8
1.1 Forma e qualifica giuridica degli enti gestori	9
1.2 Gli enti co-gestori	10
1.3 Forma e qualifica giuridica degli enti co-gestori	11
1.4 Evidenze sui risultati ottenuti	11
2. La gestione di attività caritative diverse da quelle della progettualità 8xmille	12
2.1 Forma e qualifica giuridica degli enti gestori	13
2.2 Gli enti co-gestori	14
2.3 Forma e qualifica giuridica degli enti co-gestori	16
2.4 Confronto tra le attività finanziate con l'8xmille e le attività finanziate con altre risorse	16
3. La penetrazione dei principi del Motu Proprio <i>Intima Ecclesiae Natura</i>	18
4. I legami degli enti gestori e co-gestori con la Diocesi	19
5. La normativa sugli ETS	20
6. Il radicamento delle Caritas parrocchiali all'interno della Diocesi	21
7. L'organizzazione delle attività caritative sul territorio diocesano	21
8. I bisogni formativi e le esigenze di supporto	22
9. Le fonti di finanziamento a sostegno degli enti gestori/co-gestori	24
 SECONDA PARTE <i>Le linee guida per la gestione delle attività delle Caritas diocesane</i>	 27
 CAPITOLO I: CONSIDERAZIONI PRELIMINARI	 28
1. Interventi e direttive ecclesiali	28
2. Gli enti del Terzo Settore in generale	31
2.1 Cos'è il Terzo Settore? Quali sono gli ETS?	31
2.2 Chi sono gli ETS? (ovvero il segmento <i>strutturale</i>)	32
2.3 Cosa fanno gli ETS? (ovvero il segmento <i>funzionale</i>)	32
2.4 Come lo fanno? (ovvero il segmento <i>metodologico</i>)	32
2.5 Perché lo fanno? (ovvero il segmento <i>teleologico</i>)	33
2.6 L'iscrizione al RUNTS	33
2.7 Gli enti religiosi civilmente riconosciuti	34
3. I principali vantaggi dell'iscrizione al RUNTS (e quindi dell'essere un ETS): considerazioni generali	35

3.1 La disciplina fiscale	35
3.2 I rapporti privilegiati con la Pubblica Amministrazione	38
4. Controlli e principali obblighi che derivano dall'iscrizione al RUNTS	40
4.1 I controlli (interni ed esterni)	40
4.2 Alcuni obblighi	41
a) Il bilancio sociale	41
b) Il lavoro alle dipendenze degli ETS	41
c) La devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento dell'ente	42
 CAPITOLO II: LA GESTIONE DIRETTA DELLE ATTIVITÀ CARITATIVE	 44
1. La gestione diretta delle attività caritative da parte della Diocesi/ufficio Caritas: il ramo ETS e/o "impresa sociale" dell'ente religioso civilmente riconosciuto	44
2. L'adozione del regolamento del ramo ETS e dell'IS	44
3. Le autorizzazioni canoniche	46
4. La costituzione del patrimonio destinato	48
5. Il regime pubblicitario	49
 CAPITOLO III: LA GESTIONE INDIRETTA DELLE ATTIVITÀ CARITATIVE	 51
1. Considerazioni preliminari	51
2. La fondazione di diritto privato	52
2.1 La fondazione di partecipazione	53
2.2 Le fondazioni ETS	54
3. Gli enti di diritto canonico	54
4. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti	55
4.1 Definizione	55
4.2. Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici cattolici	55
4.3 Iscrizione degli enti ecclesiastici nel Registro delle persone giuridiche	55
4.4 Le attività degli enti ecclesiastici cattolici civilmente riconosciuti	56
4.5 Revoca del riconoscimento di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto	56
4.6 Approfondimenti sul riconoscimento di alcune persone giuridiche canoniche	57
5. L'associazione (art. 14 e ss. C.c.)	57
6. Il comitato	58
7. Alcune tipologie di enti del Terzo Settore	58

7.1 Le Organizzazioni di volontariato (ODV)	58
7.1.1 Aspetti strutturali	58
7.1.2 Aspetti operativi	60
7.2 Le Associazioni di promozione sociale (APS)	62
7.2.1 Aspetti strutturali	62
7.2.2 Aspetti operativi	63
7.3 Gli enti Filantropici	64
7.4 Le imprese del Terzo Settore	65
7.5 Le cooperative sociali	66
8. Approfondimento: modalità e prerequisiti per la personalità giuridica	67
8.1 Il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361	67
8.2 Il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del CT	68
CAPITOLO IV:IL LEGAME TRA L'ENTE GESTORE E/O CO-GESTORE CON LA DIOCESI	69
CAPITOLO V: LA CREAZIONE DI RETI	70

Indice delle figure e tabelle

Figura 1: <i>Modalità di gestione delle attività legate ai progetti 8xmille</i>	8
Figura 2: <i>Forma e qualifica giuridica degli enti gestori delle attività legate ai progetti 8xmille</i>	9
Figura 3: <i>Utilizzo di enti co-gestori per le attività legate ai progetti 8xmille</i>	10
Figura 4: <i>Utilizzo di enti gestori e co-gestori per le attività legate ai progetti 8xmille</i>	10
Figura 5: <i>Forma e qualifica giuridica degli enti co-gestori delle attività legate ai progetti 8xmille</i>	11
Figura 6: <i>Modalità di gestione delle iniziative caritative diverse da quelle progettuali</i>	13
Figura 7: <i>Forma e qualifica giuridica degli enti gestori delle iniziative caritative diverse da quelle progettuali</i>	14
Figura 8: <i>Utilizzo di enti co-gestori per le iniziative caritative diverse da quelle progettuali</i>	15
Figura 9: <i>Utilizzo di enti gestori e co-gestori per le iniziative caritative diverse da quelle progettuali</i>	15
Figura 10: <i>Forma e qualifica giuridica degli enti co-gestori delle iniziative caritative diverse da quelle progettuali</i>	16
Figura 11: <i>Differenza della gestione tra attività progettuali 8xmille e attività caritative diverse</i>	17
Figura 12: <i>Rilevanza dei principi del Motu Proprio di Benedetto XVI Intima Ecclesiae natura nella scelta degli enti gestori e co-gestori</i>	18
Figura 13: <i>Presenza di un legame formalizzato tra la Diocesi e gli enti (gestori/co-gestori)</i>	20
Figura 14: <i>Adeguamento/ trasformazione alla normativa sugli ETS</i>	22
Figura 15: <i>Presenza delle Caritas parrocchiali rispetto al numero di parrocchie nella Diocesi</i>	21
Figura 16: <i>I bisogni formativi degli enti gestori/co-gestori</i>	23
Figura 17: <i>Modalità di supporto per la crescita delle Caritas diocesane</i>	24
Figura 18: <i>Fonti di finanziamento a sostegno delle attività degli enti gestori/co-gestori..</i>	25
Tabella 1: <i>I bisogni formativi e le esigenze di supporto</i>	22
Tabella 2: <i>Modalità di supporto</i>	23
Tabella 3: <i>Tabella di sintesi</i>	44

Introduzione

L'impegno per la promozione della testimonianza della carità da parte di Caritas Italiana non sarebbe possibile (o, comunque, non sarebbe altrettanto ricco e fecondo) se mancasse un continuo confronto con le oltre duecento Caritas diocesane presenti in Italia, impegnate sul territorio nell'animazione della comunità ecclesiale e nella promozione di servizi pastorali, con indubbie ripercussioni positive sulla società civile.

Le diverse realtà diocesane sono impegnate, sul versante delle opere di carità, nella realizzazione di numerose attività, che vengono svolte con il supporto e la collaborazione di enti, la cui tipologia è molto varia e risente, come è naturale, di circostanze storiche, ambientali e di fatto proprie di ciascuna realtà. La Caritas Italiana intende analizzare questo panorama variegato, non al fine di limitarne l'autonomia di azione, bensì allo scopo di mettere a disposizione delle Diocesi (e quindi delle Caritas diocesane) strumenti di conoscenza e formativi che possano garantirne una maggiore qualità nel servizio.

Tale esigenza è risultata rafforzata dall'evoluzione della normativa statale in materia, ed in particolare dalla riforma della legislazione in materia di Terzo Settore: una riforma, avviata nel 2016 e non ancora pienamente conclusa, che ha indotto la Caritas Italiana a promuovere una riflessione approfondita sulle potenzialità e i rischi offerti da un nuovo scenario di regole, che devono peraltro essere armonizzate anche con il diritto canonico universale e particolare.

Per quanto riguarda in particolare gli enti che maggiormente interessano in questa sede, il Codice del Terzo Settore (D.lgs. n. 117/2017; d'ora in avanti, CTS), come noto, all'art. 4, comma 3, ha stabilito che gli "enti religiosi civilmente riconosciuti" possano assumere la qualifica di ente del Terzo Settore (d'ora in avanti, ETS) per lo svolgimento delle attività di interesse generale individuate dal codice stesso (art. 5) e che possano altresì svolgere, ai sensi dell'art. 1 c. 3 del D.lgs. n. 112/2017, attività di carattere commerciale in forma di impresa sociale (d'ora in avanti, IS), a condizione che per tali attività adottino – in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata – un regolamento che di fatto riproduca i vincoli che la legge italiana impone agli statuti degli ETS, e che vincolino una parte del loro patrimonio alla realizzazione delle attività di "interesse generale" che intendono svolgere (c.d. "patrimonio separato"). Devono poi depositare tale Regolamento presso il Registro unico nazionale del Terzo Settore (d'ora in avanti, RUNTS) e tenere le scritture contabili previste dall'art. 13 CTS (e dall'art. 9 del D.lgs. n. 112/2017 per quel che riguarda l'IS).

In dottrina è stato segnalato come la formula "enti religiosi civilmente riconosciuti" adottata dal CTS non sia sufficientemente precisa: in ogni caso, essa comprende certamente anche gli "enti *ecclesiastici* civilmente riconosciuti", ossia quegli *enti canonici* che hanno ottenuto il riconoscimento della *personalità giuridica statale* ai sensi della disciplina concordataria. Ed anche, di conseguenza, le Caritas diocesane, che istituzionalmente sono un ufficio pastorale dell'ente Diocesi, non una realtà distinta da esso.

Va però messo in evidenza che le Caritas diocesane, per le ragioni che verranno meglio messe in evidenza nel contesto della ricerca, pur mantenendo il ruolo di coordinamento diocesano delle attività caritative, di beneficenza e assistenza, ne affidano spesso l'organizzazione e la gestione ad altri soggetti, come meglio si dirà.

Scendendo più nel dettaglio, si osserva che le Caritas diocesane – in quanto ufficio pastorale della Diocesi – appaiono assorbite *de facto* dalla stessa Diocesi. Questo assorbimento si realizza in termini pragmatici elementari, dato che per l'amministrazione statale il “codice fiscale” diventa il riferimento identificativo unitario di un ente. Pertanto, se la Caritas utilizza il codice fiscale della Diocesi, gioco forza si identifica con questa.

D'altro canto, siccome le Diocesi sono sempre “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”, per il CTS possono godere della disciplina speciale quando svolgano attività caritative o assistenziali (di “interesse generale”), a condizione di adottare il regolamento sopra menzionato, costituire un patrimonio separato e adottare gli altri accorgimenti disposti a riguardo. Possibilità che però presenta profili di possibile incompatibilità con il diritto canonico, che attribuisce alla Diocesi i principali scopi di “religione e culto”: e il perseguimento di tali scopi, sebbene non escluda lo svolgimento di attività caritative e assistenziali, in linea di principio riguarda le attività “dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana” (così la legge n. 222/1985 “Norme per gli enti ecclesiastici e i beni religiosi in Italia (1985)”, art. 16, lettera a)). Il diritto canonico - emanato sulla base degli accordi concordatari del 1984 – precisa anche che le “attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro” non sono “attività di religione e culto”. Pertanto, l'esercizio di queste ultime è regolato sempre e comunque dalla legge italiana, che a sua volta è tenuta a rispettarne “la struttura e la finalità” (art. 7, comma 3, legge n. 121/1985).

Con specifico riguardo alle attività caritative ed assistenziali tipiche della Caritas, queste, in linea di principio, potrebbero essere svolte “in proprio” dalle Diocesi, anche adeguandosi al rispetto della legislazione speciale sul TS: ciò comporterebbe da un lato un'opportunità, ma al tempo stesso un rischio sotto il profilo del pieno rispetto del diritto canonico particolare, specialmente considerando le conseguenze patrimoniali potenzialmente dannose relative al patrimonio ecclesiastico. È quindi ragionevole preferire la strada di una distinzione tra la titolarità della gestione delle attività caritative della Chiesa e la titolarità delle altre funzioni proprie all'ente Diocesi.

A questo proposito, nel rispetto dei principi stabiliti sia nel *Mutu Proprio Intima Ecclesiae natura* (2012), che nelle Istruzioni in Materia Amministrativa della CEI (“[90] È opportuno che l'ente diocesi non assuma direttamente la gestione di attività caritative (ad esempio, mense per i poveri, centri per anziani o disabili, case di accoglienza, colonie, case per ferie), se esse sono considerate, ai fini fiscali, attività commerciali e se comportano specifiche responsabilità. Dette attività possono essere convenientemente gestite da altri enti con finalità specifiche (fondazioni diocesane, confraternite, istituti religiosi, associazioni,

*cooperative, ecc.), con le quali la diocesi può stabilire rapporti convenzionali”), la Diocesi può delegare la gestione delle attività caritative e assistenziali a enti ecclesiali o civili, quali fondazioni di religione, confraternite, associazioni, eccetera, che possono avere, o non avere, personalità giuridica canonica e/o civile. Come dà conto la ricerca che qui si presenta è quanto avviene nella maggioranza dei casi: tali enti, nel linguaggio comune delle Caritas ed in riferimento alle singole progettualità, assumono la definizione di “enti gestori” (in taluni casi anche “enti strumentali” o “bracci operativi”) o “enti co-gestori”. Tale terminologia – sconosciuta al diritto statale – ha la sola finalità di indicare il ruolo dell’ente all’interno della progettualità, senza alcun riferimento ad altri aspetti di altra natura. A riguardo esiste un riferimento esclusivamente per gli enti ecclesiastici sempre nell’Istruzione in Materia Amministrativa della CEI dove, sempre al n. 90, si legge: “Nelle Diocesi in cui opera un ente ecclesiastico, comunque denominato, che persegue finalità ed esercita attività caritative, esso non deve sostituire l’ufficio Caritas, cui compete l’azione di promozione e di coordinamento, ma deve piuttosto costituirne *uno strumento operativo* secondo le indicazioni del Vescovo diocesano”.*

Nel testo che segue per “ente gestore” s’intende un’organizzazione di varia natura giuridica, ecclesiastico o meno, con la quale la Caritas diocesana condivide la gestione complessiva di un progetto (o di una determinata attività caritativa) e che realizza, per intero o per buona parte, direttamente alcune azioni, sotto il coordinamento operativo della Caritas diocesana stessa. Per “ente co-gestore” s’intende invece un’organizzazione cui non è affidata la gestione del progetto o dell’attività caritativa, ma – condividendone le finalità e gli obiettivi – la realizzazione solo alcune particolari azioni su incarico della Caritas diocesana.

La collaborazione con questi enti può essere definita attraverso *convenzioni*, o anche direttamente nello statuto degli stessi: detto statuto dovrà essere conforme al diritto canonico (quando si tratti di enti costituiti in ambito ecclesiale), ed anche alla disciplina del TS, qualora l’ente intenda ottenere la relativa qualifica. Peraltro, va ricordato che l’ordinamento dello Stato riconosce l’*autonomia degli enti ecclesiastici*, e che deve essere rispettata anche in relazione alle associazioni che, quantunque non considerate come *ecclesiastiche* in senso stretto, tuttavia sono riferibili alla Chiesa cattolica (cfr. art. 10, legge n. 222/1985).

La ricerca ha messo in luce come attualmente le attività caritative e assistenziali delle Diocesi siano realizzate dalle Caritas diocesane o *direttamente* (e cioè: l’ufficio Caritas diocesana svolge senza intermediari le attività in questione) o *indirettamente* (nel senso che l’ufficio Caritas diocesana devolve alcune attività ad altri enti), o con modalità *miste* (l’ufficio Caritas diocesana coordina attività gestite da enti diversi, anche a titolo diversificato).

Va infine richiamata l’attenzione sulla natura dei *fondi utilizzati* per sostenere le attività caritative e assistenziali promosse o gestite dalla Chiesa in Italia: quando questi fondi derivano dall’8xmille, sono vincolati alla realizzazione di attività secondo le norme concordatarie e soggetti a specifiche forme di rendicontazione. Questo elemento può in parte condizionare la scelta relativa alla determinazione della tipologia di ente da

prescegliere, oltre che le decisioni inerenti all'utilizzo delle forme giuridiche cui ricorrere per garantire l'esercizio migliore possibile di queste attività, nel rispetto delle regole statali e canoniche.

In particolare, la presente ricerca si è posta un duplice obiettivo: innanzitutto, raggiungere una conoscenza complessiva dell'organizzazione e delle modalità di realizzazione delle attività caritative e assistenziali svolte dalle Caritas diocesane italiane, redigendone una mappatura scientificamente fondata; in secondo luogo, utilizzare le informazioni così raccolte per sviluppare alcune linee guida che, ponderate sulla base delle esigenze conoscitive riscontrate, possano orientare i processi di organizzazione delle Caritas diocesane e delle loro attività, migliorandone lo svolgimento senza pregiudizio per l'autonomia ecclesiastica e, in particolare, per quella attribuita alle singole Diocesi.

Per raggiungere questi obiettivi, il Laboratorio WISS della Scuola Sant'Anna, d'intesa con Caritas Italiana, ha predisposto un questionario che è stato somministrato a tutte le Caritas diocesane. Alla data del 12 aprile 2023 risultavano pervenuti n. 174 questionari compilati, a fronte di 226 uffici Caritas contattati; la percentuale delle Caritas diocesane che hanno risposto al questionario si è pertanto attestata al 77%. Le risposte ottenute sono state studiate dal gruppo di ricerca e sono state oggetto di un primo confronto con il Consiglio di presidenza di Caritas Italiana nel mese di giugno 2023; infine, il gruppo di ricerca ha formulato un'ipotesi di linee guida riguardanti gli enti gestori e co-gestori delle attività caritative ed assistenziali promosse dalle Caritas diocesane, con particolare attenzione alla verifica delle potenzialità migliorative eventualmente offerte dalla nuova disciplina italiana sul Terzo Settore. Nel mese di settembre 2024 si è svolto un seminario di approfondimento e confronto con alcune Caritas diocesane, al termine del quale il documento è stato rivisto e definito.

L'*équipe* di ricerca della Scuola superiore Sant'Anna è stata così costituita:

Prof. Emanuele Rossi, docente di Diritto costituzionale alla Scuola superiore Sant'Anna, Presidente del Centro di ricerca "Maria Eletta Martini";

Prof. Pierluigi Consorti, docente di Diritto e religione e di Diritto canonico all'Università di Pisa;

Prof.ssa Ludovica Decimo, già assegnista di ricerca alla Scuola superiore Sant'Anna e ora docente di Diritto ecclesiastico all'Università di Sassari;

Dott. Luca Gori, ricercatore di Diritto pubblico alla Scuola superiore Sant'Anna, Direttore del Centro di ricerca "Maria Eletta Martini";

Dott. Alberto Arcuri, già assegnista di ricerca in Diritto costituzionale alla Scuola superiore Sant'Anna e ora assegnista di ricerca presso l'Università di Bologna e componente dello staff del Centro di ricerca "Maria Eletta Martini";

Dott. Giammaria Gotti, assegnista di ricerca in Diritto costituzionale alla Scuola superiore Sant'Anna e componente dello staff del Centro di ricerca "Maria Eletta Martini";

Dott. Paolo Addis, tecnologo alla Scuola superiore Sant'Anna e coordinatore del Centro di ricerca "Maria Eletta Martini".

La revisione formale dell'elaborato e la realizzazione dei grafici è stata opera della **dott.ssa Elisabetta Mannini** e dalla **dott.ssa Elena Biondi** della Scuola superiore Sant'Anna.



PRIMA PARTE

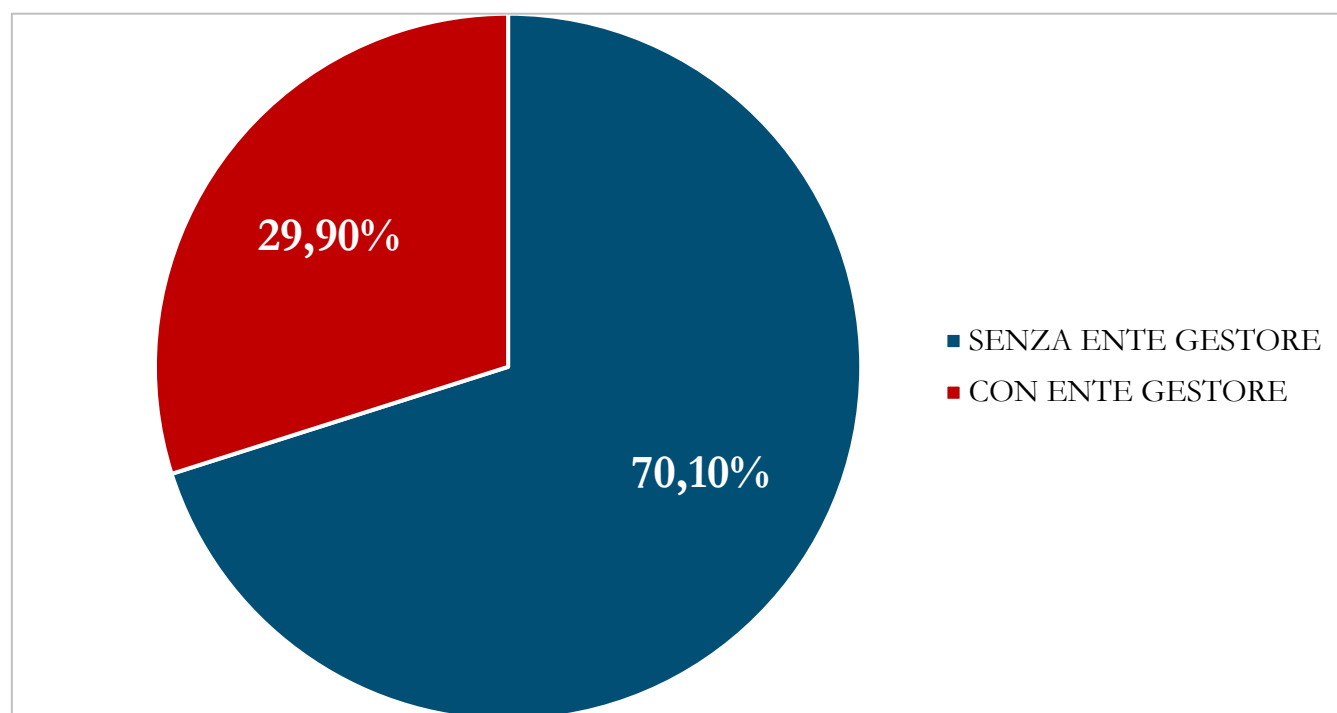
I risultati dell'indagine

1. La gestione di attività progettuali 8xmille

La prima sezione del questionario si riferisce alla gestione di progettualità specifiche finanziate con risorse derivanti dall'8xmille, che suggeriscono di adottare modelli di organizzazione e contabilità il più efficaci possibile anche in termini di rendicontazione pubblica. È stato richiesto alle Caritas diocesane di indicare la modalità di gestione di tali progettualità relative agli ultimi tre anni, indicando gli ambiti in cui sono state realizzate, e la forma giuridica dei soggetti che le hanno svolte. È emerso che il 29,9% (53 risposte) le svolge direttamente, oppure si avvale di un “ente co-gestore” (v. punto 1.3), mentre il 70,1% si avvale di un “ente gestore”.

Le risposte negative circa l'utilizzo di enti gestori sono state rese da Caritas di dimensioni piccole o comunque medio-piccole¹.

Figura 1: Modalità di gestione delle attività legate ai progetti 8xmille

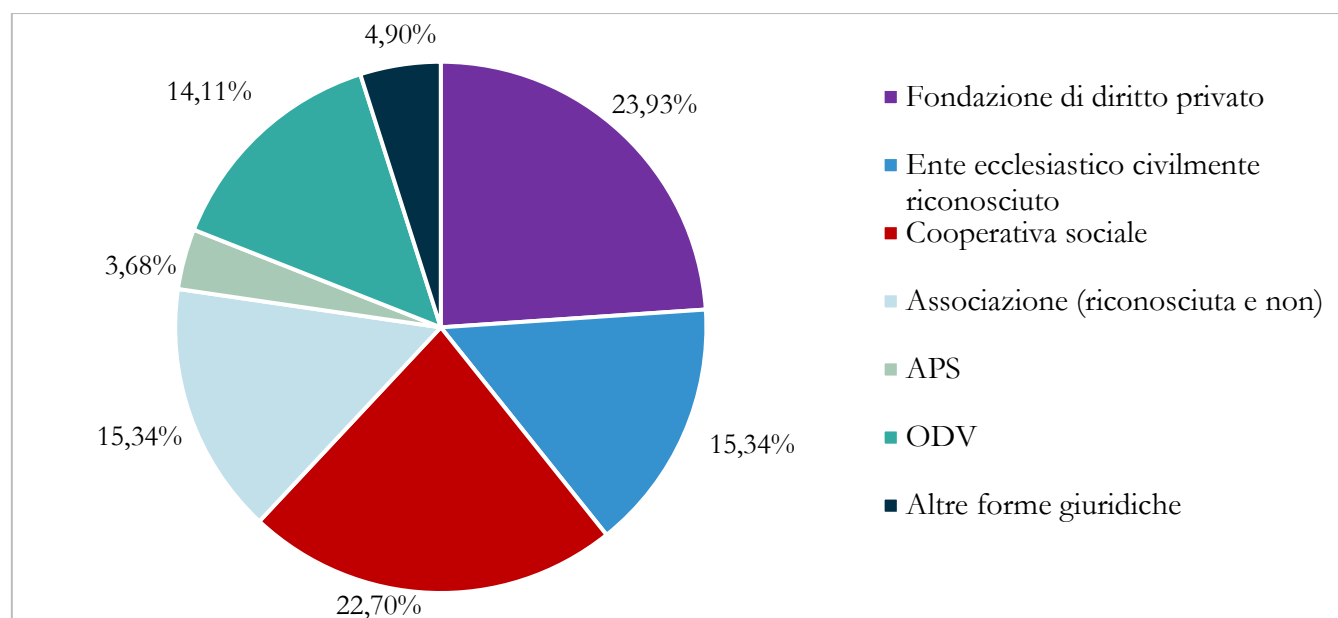


¹ La dimensione di una Caritas diocesana è stata valutata sulla base del numero degli abitanti residenti sul territorio della Diocesi stessa: piccola sino a 100.000 abitanti, medio-piccola 100.000-200.000 abitanti, media 200.000-500.000 abitanti, medio-grande 500.000-1.000.000 abitanti, grande oltre 1.000.000 di abitanti.

1.1 Forma e qualifica giuridica degli enti gestori

La **forma giuridica degli enti gestori indicata dalle Diocesi** è prevalentemente quella della fondazione di diritto privato (23,93%)² e della cooperativa sociale (il 22,7%). In misura pariordinata seguono le associazioni (15,34%) e gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (15,34%)³. Seguono da vicino le Organizzazioni di Volontariato (d'ora in avanti ODV: pari al 14,11% delle risposte), e molto distanziate, le Associazioni di Promozione Sociale (3,68%; d'ora in avanti APS). Nel 4,9% dei casi sono state utilizzate altre forme giuridiche: la società lucrativa (n. 3 casi), l'impresa sociale (n. 2 casi), l'associazione di fedeli (n. 2 casi) e il consorzio (n. 1 caso).

Figura 2: Forma e qualifica giuridica degli enti gestori delle attività legate ai progetti 8xmille⁴



² È stato indicato che il 23% di tali fondazioni (quindi il 5,52% del totale) ha anche la qualifica di ONLUS e quindi, se il processo di trasmutazione è avvenuto correttamente, oggi dovrebbero essere ETS.

³ Con tale locuzione si intendono i soggetti canonici che hanno ottenuto anche il riconoscimento della personalità giuridica civile ai sensi del Concordato, come ad esempio confraternite, fondazioni di culto e simili.

1.2 Gli enti co-gestori

Il 52,87% delle Caritas diocesane ha indicato di avvalersi di un “ente co-gestore”. Ne emerge un quadro frammentato che non permette di individuare quale criterio abbia guidato questa scelta. In merito è opportuno evidenziare che:

- a) n. 29 Caritas diocesane che non hanno un ente gestore hanno dichiarato di avvalersi dell’operato di un ente co-gestore [NO gestore - SÌ cogestore];
- b) n. 23 Caritas diocesane che non hanno un ente gestore hanno dichiarato di non avvalersi dell’operato di un ente co-gestore [NO gestore - NO cogestore];
- c) n. 63 Caritas diocesane che hanno un ente gestore hanno dichiarato di avvalersi dell’operato di un ente co-gestore [SÌ gestore - SÌ cogestore];
- d) n. 59 Caritas diocesane che hanno un ente gestore hanno dichiarato di non avvalersi dell’operato di un ente co-gestore [SÌ gestore - NO cogestore].

Figura 3: Utilizzo di enti co-gestori per le attività legate ai progetti 8xmille

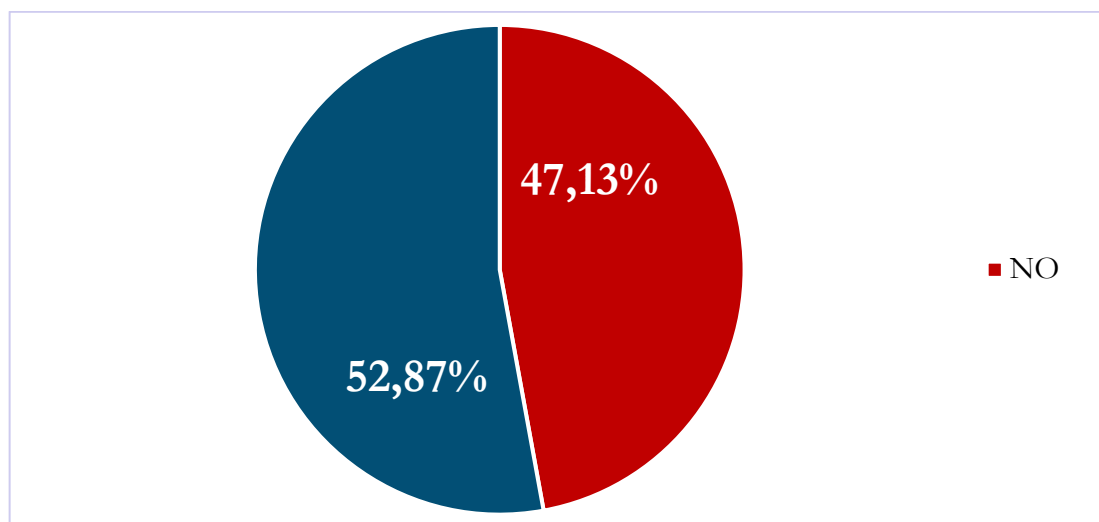
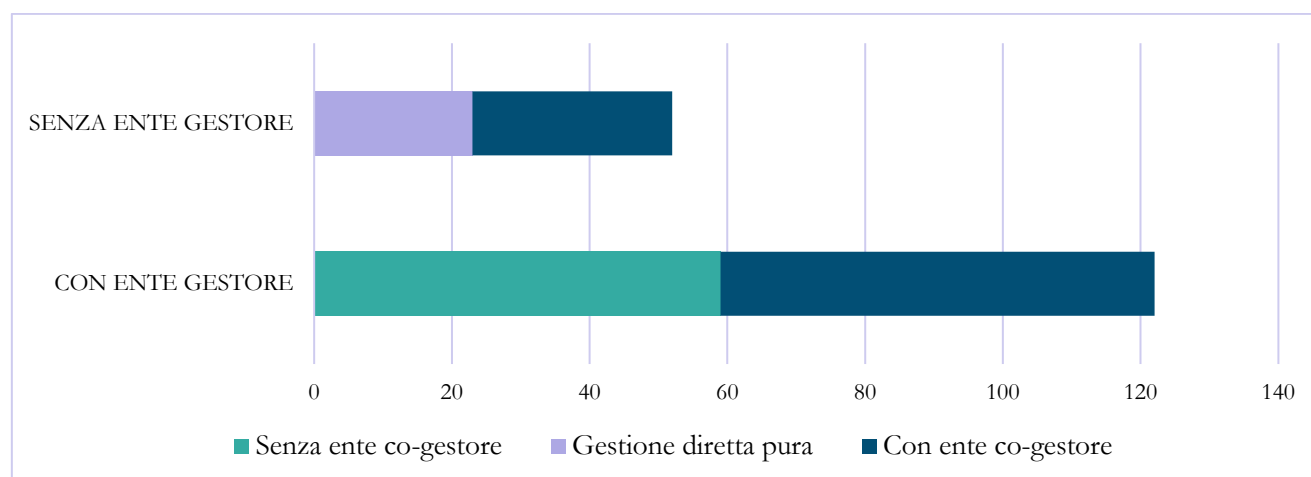


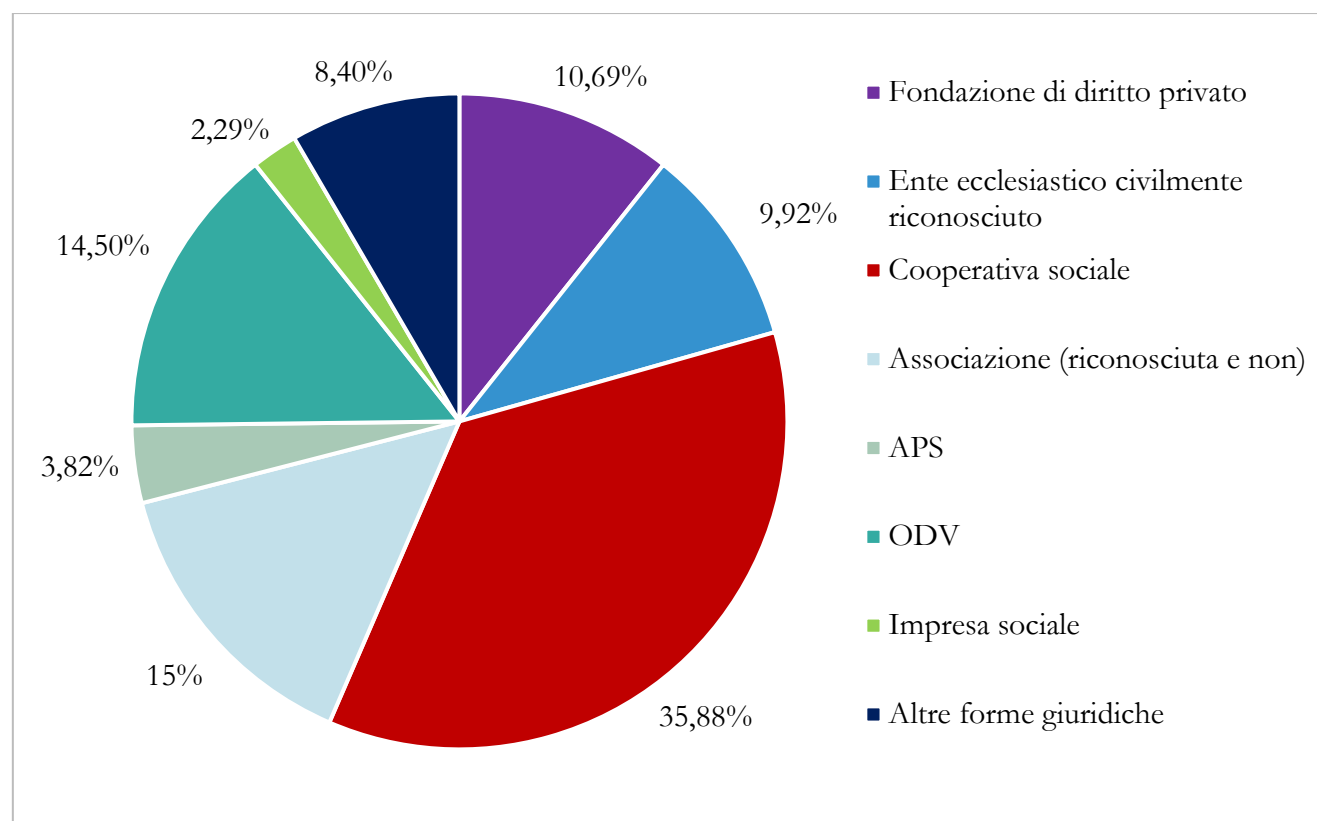
Figura 4: Utilizzo di enti gestori e co-gestori per le attività legate ai progetti 8xmille



1.3 Forma e qualifica giuridica degli enti co-gestori

La maggioranza delle Diocesi ha risposto di utilizzare come ente co-gestore la cooperativa sociale (35,88%); seguono appaiate ODV e associazioni civili con o senza personalità giuridica (14,50%), le fondazioni di diritto privato (10,69%), l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto (9,92%) e l'APS (15%). Solo in casi isolati è stata menzionata l'IS (2,29%, pari a numero 3 casi in valore assoluto), non fornendo indicazioni in merito alla struttura organizzativa dell'ente; sono stati menzionati anche altri enti (8,40%), tra i quali si annoverano la cooperativa agricola (n. 2 casi), le società lucrative (n. 2 casi), il consorzio (n. 1 caso) e l'azienda agricola (n. 1 caso).

Figura 5: Forma e qualifica giuridica degli enti co-gestori delle attività legate ai progetti 8xmille



1.4 Evidenze sui risultati ottenuti

I risultati ottenuti dalla ricerca evidenziano che la maggior parte delle Caritas diocesane intervistate si avvale di un soggetto giuridico distinto dalla Diocesi (che sia “ente gestore” o “ente co-gestore”).

Tale soluzione, peraltro conforme al diritto canonico particolare⁵, comporta una migliore gestione di tali attività, oltre che una riduzione dei profili di responsabilità in capo all'ente Diocesi. L'eterogeneità delle forme giuridiche finora adottate per questi enti gestori (gestori e co-gestori) non appare immediatamente chiara e probabilmente è stata condizionata da fattori di carattere storico e localmente articolato. Questa indagine non ha potuto indagare questi aspetti, che potrebbero comunque essere approfonditi e risultare utili per adottare eventuali decisioni future di mantenimento, o cambiamento, delle scelte già operate.

2. La gestione di attività caritative diverse da quelle della progettualità 8xmille

La seconda sezione del questionario riguarda le iniziative caritative realizzate dalla Caritas diocesana con risorse diverse da quelle derivanti dall'8xmille, soggette a forme amministrative e di rendicontazione responsabili e trasparenti, ma non tanto come quelle svolte attraverso fondi 8xmille. Con riferimento a queste ulteriori attività emerge che il 64,9% (n. 113 risposte) delle Caritas diocesane si avvale di un ente gestore.

⁵ A seguito della riforma concordataria del 1984, la Cei nel 1992 emanò una prima "Istruzione in materia amministrativa" (Diritto canonico particolare italiano) che precisava come le Caritas diocesane fossero un "organismo di promozione e coordinamento delle attività caritative svolte da tutti gli operatori e comunità della diocesi". Per questa ragione, nelle Diocesi si doveva creare un Fondo speciale (denominato *Fondo Caritas*) a destinazione vincolata, di modo che ogni movimento economico collegato alla carità avrebbe fatto capo all'ente diocesi e il bilancio della carità costituisse una parte del bilancio della diocesi "come partita di giro". La gestione del fondo doveva essere affidata direttamente al direttore della Caritas, il quale lo gestisce nei limiti dello stato annuale di previsione, debitamente approvato. L'Istruzione constatava peraltro l'esistenza di una "certa confusione" dovuta al fatto che "finora in alcune diocesi la Caritas agisce come un ente di fatto, distinto dalla diocesi, che promuove la pastorale della carità e insieme gestisce attività caritative"; pertanto, disponeva che la Caritas fosse considerata un ufficio diocesano, suggerendo che "l'ente diocesi" non assumesse direttamente la gestione di attività caritative (es. mense per i poveri, centri per persone anziane o con disabilità, case di accoglienza, colonie, case per ferie), facendole invece gestire da "altri enti con finalità specifiche (es. l'Opera diocesana assistenza, ove abbia personalità giuridica, istituti religiosi, confraternite, fondazioni di religione, IPAB, cooperative, associazioni di fatto)" che la diocesi avrebbe tuttavia controllato e finanziato. L'Istruzione precisava altresì che laddove fosse già stato "riconosciuto civilmente un ente ecclesiastico che persegue finalità ed esercita attività caritative (denominato "Caritas" o altrimenti)", questo continuasse ad esistere e operare, "purché non si sostituisca all'ufficio Caritas, cui compete la promozione ed il coordinamento, e resti soggetto alla vigilanza e al controllo dell'Ordinario sulla propria amministrazione".

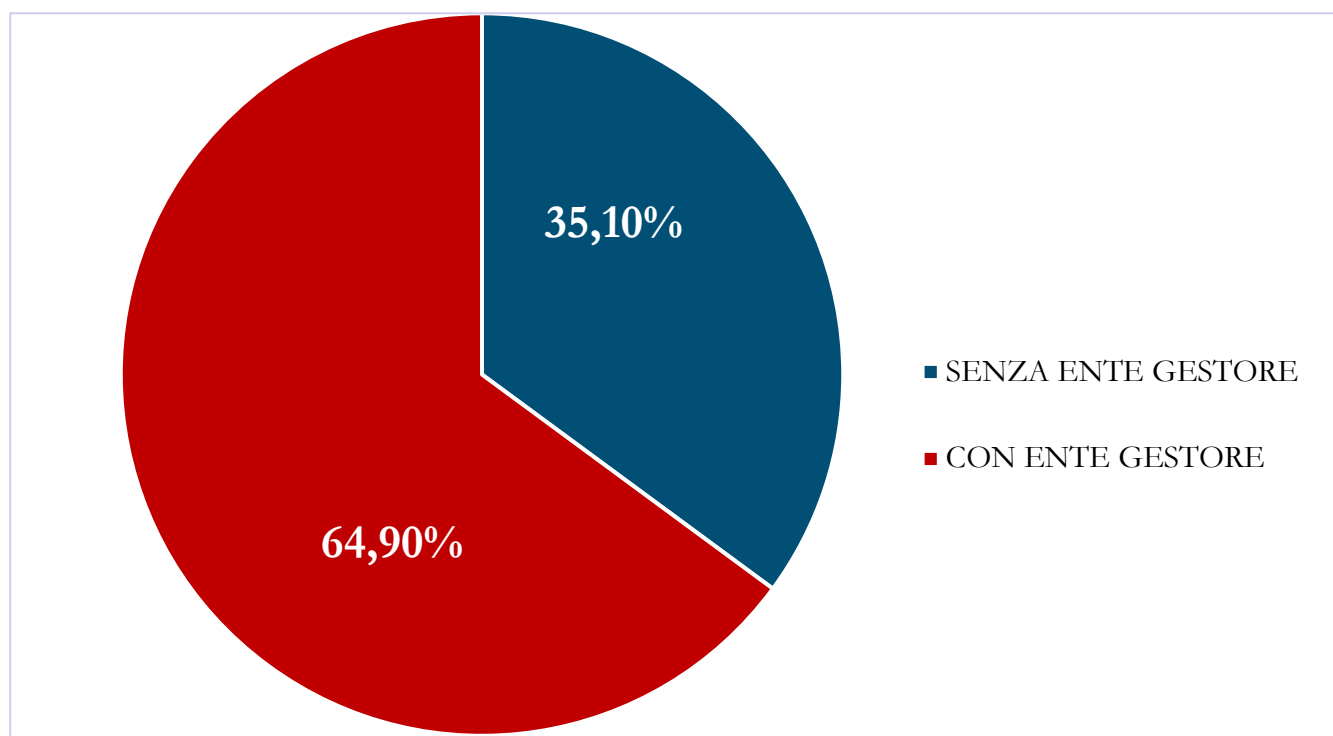
L'impostazione fin qui riassunta è stata confermata dall'Istruzione in materia amministrativa del 2005 (tuttora vigente), che disciplina con maggiore dettaglio la fattispecie, precisando che ogni movimento finanziario che riguarda il Fondo Caritas deve far capo all'ente diocesi e essere riportato come una parte specifica del bilancio diocesano, "adottando il codice fiscale e l'eventuale partita IVA a essa attribuiti". I direttori delle Caritas diocesane non devono però assumere compiti amministrativi, ma solo di promozione e di coordinamento. "Qualora fosse opportuno dotare tali fondi di conti correnti bancari distinti, essi dovranno comunque essere intestati all'ente diocesi, attribuendo il potere di firma al Vescovo diocesano, che può delegare altri (ad esempio, l'economo diocesano e il direttore dell'ufficio di curia corrispondente) a operare sul conto e a firmare gli assegni. Al direttore della Caritas spetta, in particolare: a) proporre al Vescovo diocesano l'ordine di precedenza delle somme destinate alla carità, in considerazione delle necessità emergenti; b) provvedere, all'interno della somma annualmente stabilita nel bilancio preventivo della diocesi, alle spese per le attività specifiche; c) distribuire le offerte nei limiti della somma annualmente stabilita dalla diocesi. È opportuno che l'ente diocesi non assuma direttamente la gestione di attività caritative (ad esempio, mense per i poveri, centri per anziani o disabili, case di accoglienza, colonie, case per ferie), se esse sono considerate, ai fini fiscali, attività commerciali e se comportano specifiche responsabilità. Dette attività possono essere convenientemente gestite da altri enti con finalità specifiche (fondazioni diocesane, confraternite, istituti religiosi, associazioni, cooperative, ecc.), con le quali la diocesi può stabilire rapporti convenzionali. Nelle diocesi in cui opera un ente ecclesiastico, comunque denominato, che persegue finalità ed esercita attività caritative, esso non deve sostituire l'ufficio Caritas, cui compete l'azione di promozione e di coordinamento, ma deve piuttosto costituirne uno strumento operativo secondo le indicazioni del Vescovo diocesano.

Si deve ritenere pertanto che il 35,1% delle Caritas diocesane (n. 61 risposte) abbia utilizzato una delle tre possibili alternative:

- I) non svolgano alcuna attività diversa da quelle finanziate con l'8xmille;
- II) svolgano tali attività diverse ma lo facciano direttamente, e quindi senza avvalersi di enti gestori o co-gestori;
- III) svolgano tali attività diverse avvalendosi di un ente co-gestore.

Si può sottolineare che tale dato percentuale (35,1%, appunto) corrisponde prevalentemente alle risposte date da Caritas di dimensione piccola o comunque medio-piccola.

Figura 6: Modalità di gestione delle iniziative caritative diverse da quelle progettuali

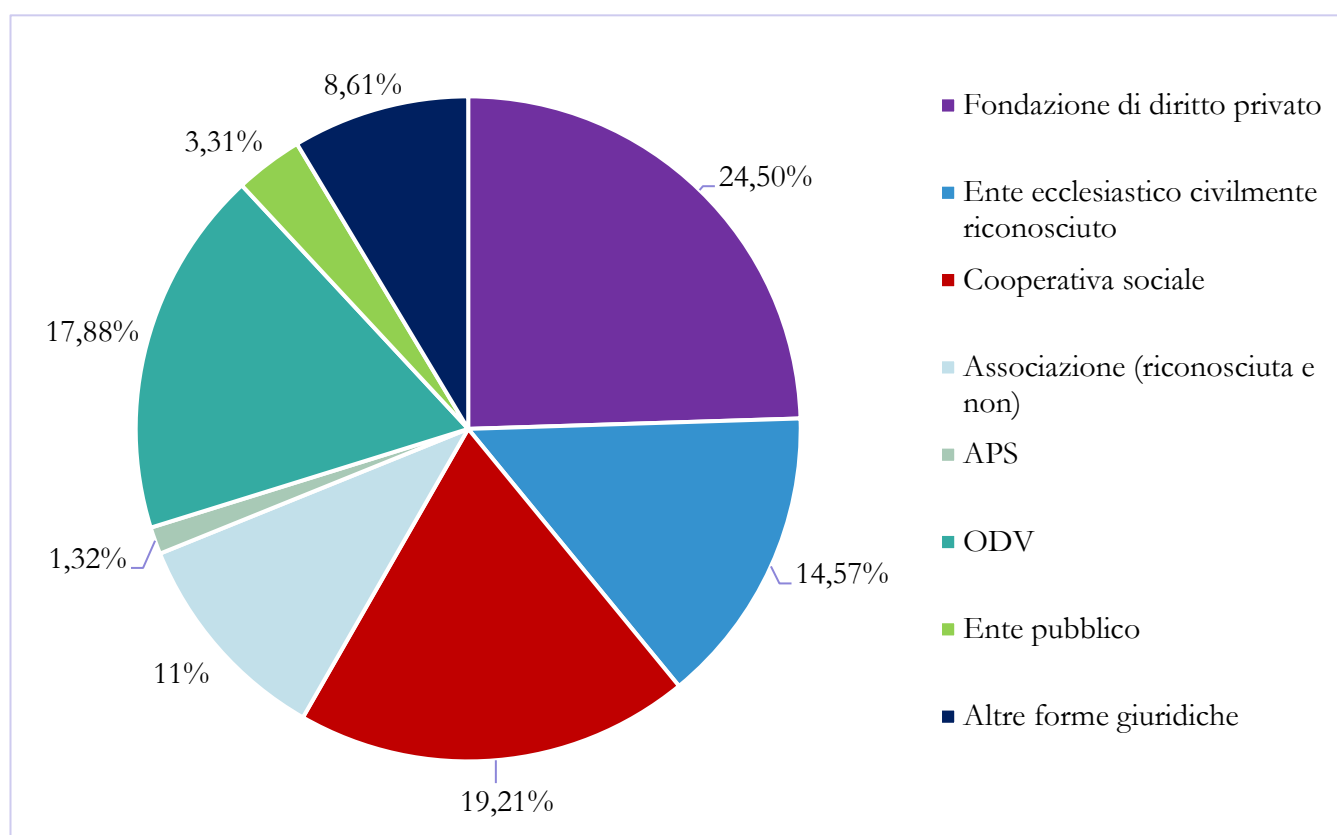


2.1 Forma e qualifica giuridica degli enti gestori

Le tipologie giuridiche utilizzate per gli enti gestori che svolgono le attività caritative in questione non presentano grandi variazioni rispetto a quelle utilizzate per le attività 8xmille. Tuttavia, emergono piccole differenze: le fondazioni di diritto privato sono il 24,5% (anziché il 23,93%), le cooperative sociali il 19,21% (anziché il 22,7%); crescono le ODV, che sono il 17,88 (anziché il 14,11%); sono stabili gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (14,57% anziché 15,34%); calano le associazioni (10,60% anziché 15,34%) e le APS (1,32 anziché 3,68%). Da sottolineare che nel 3,31% dei casi (pari a n. 5 risposte) la Diocesi ha indicato come ente gestore un ente pubblico. Sul punto, va sottolineato che le risposte ai questionari non hanno fornito

indicazioni precise; tuttavia, il punto va tenuto presente quale ambito che meriterebbe un supplemento di analisi. Tra le altre forme giuridiche indicate (8,61%) sono state segnalate solo in due casi la società lucrativa e in un solo caso l'IS; oltre a queste, sono stati indicati altri enti in modo generico e pertanto non è stato possibile desumere dalle risposte la forma giuridica di riferimento (si tratta del 6,62% delle risposte rese).

Figura 7: Forma e qualifica giuridica degli enti gestori delle iniziative caritative diverse da quelle progettuali



2.2 Gli enti co-gestori

Il 39,1% delle Caritas diocesane si avvale dunque per la realizzazione di tali attività di un ente co-gestore. Si registra pertanto una flessione (-13,8%) rispetto al ricorso agli enti co-gestori nelle attività progettuali finanziate con l'8xmille. In merito è opportuno evidenziare che:

- n. 16 Caritas diocesane che non hanno un ente gestore hanno dichiarato di avvalersi dell'operato di un ente co-gestore [NO gestore - SÌ cogestore];
- n. 45 Caritas diocesane che non hanno un ente gestore hanno dichiarato di non avvalersi dell'operato di un ente co-gestore [NO gestore - NO cogestore];
- n. 52 Caritas diocesane che hanno un ente gestore hanno dichiarato di avvalersi dell'operato di un ente co-gestore [SÌ gestore - SÌ cogestore];

d) n. 61 Caritas diocesane che hanno un ente gestore hanno dichiarato di non avvalersi dell'operato di un ente co-gestore [SÌ gestore - NO cogestore].

Figura 8: Utilizzo di enti co-gestori per le iniziative caritative diverse da quelle progettuali

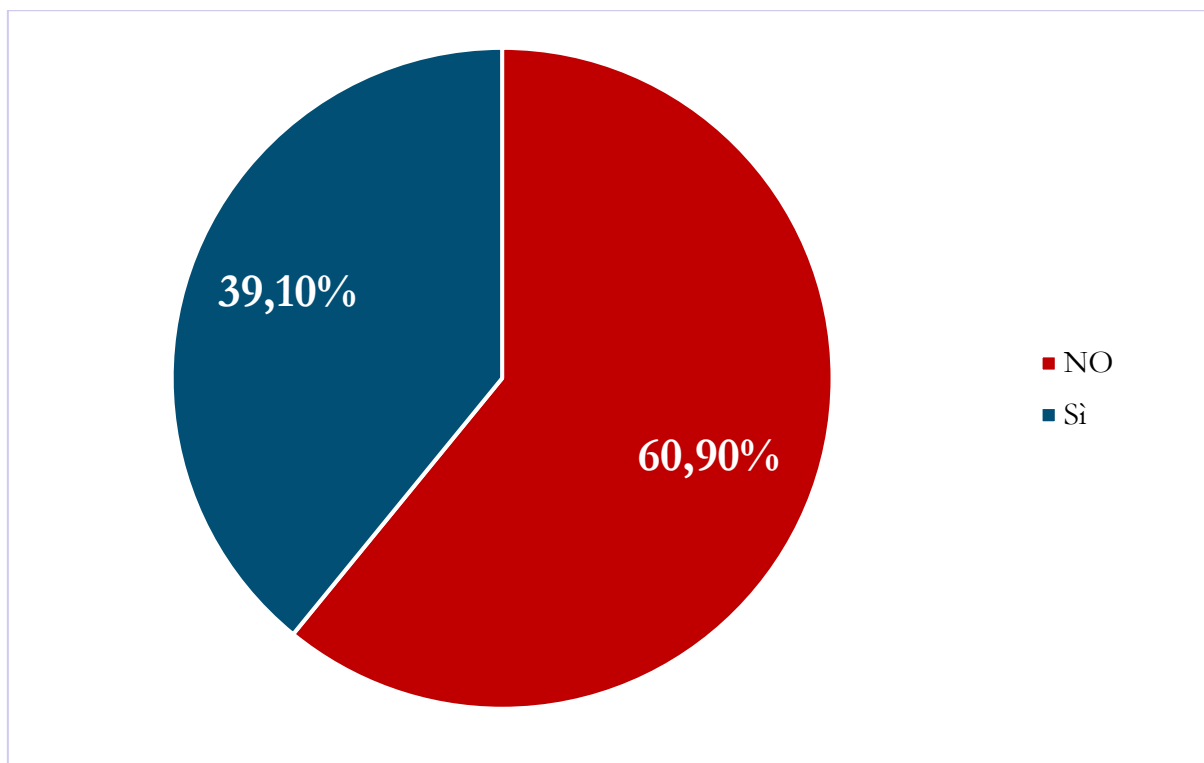
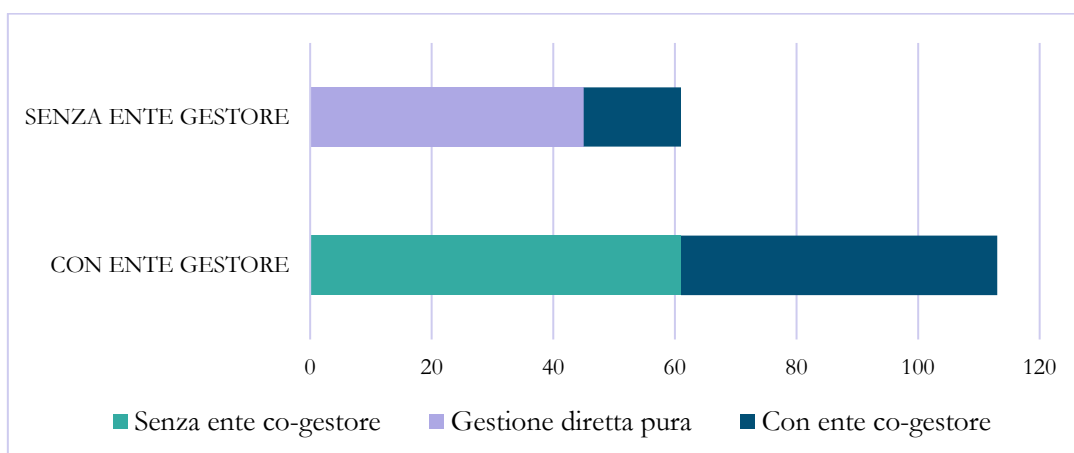


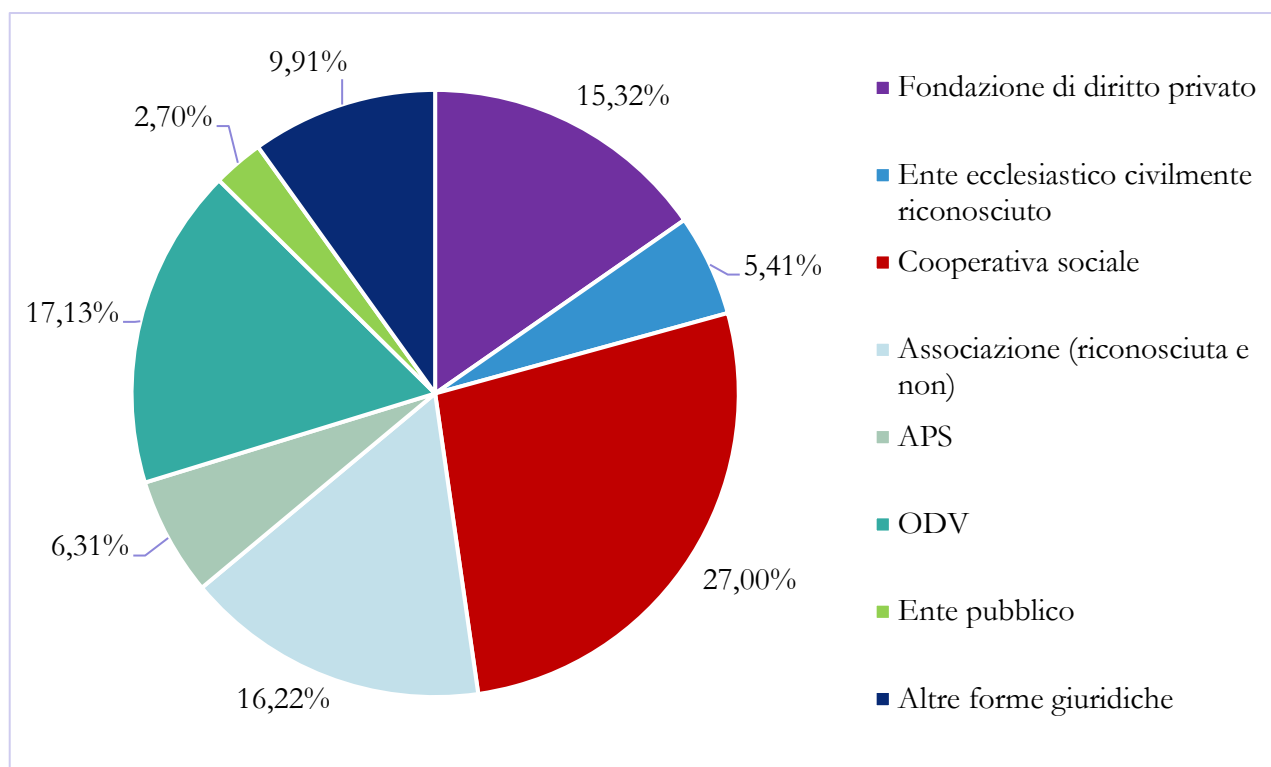
Figura 9: Utilizzo di enti gestori e co-gestori per le iniziative caritative diverse da quelle progettuali



2.3 Forma e qualifica giuridica degli enti co-gestori

Il 27% delle risposte rese dalle Diocesi individua come **forma giuridica degli enti co-gestori** quella della cooperativa sociale. Le altre risposte indicano come forma giuridica prescelta quella della ODV (17,13%), dell'associazione (16,22%), sia riconosciuta sia non riconosciuta, della fondazione di diritto civile (15,32%), della APS (6,31%) e dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto (5,41%). Solo in casi isolati sono stati menzionati gli enti pubblici (2,70%), mentre nel 9,91% dei casi sono state indicate altre forme giuridiche, tra cui le società lucrative (n. 3 casi) e l'IS (n. 3 casi), e sono stati indicati altri enti non precisati o comunque di cui non sono state fornite indicazioni in merito alla struttura organizzativa dell'ente.

Figura 10: Forma e qualifica giuridiche degli enti co-gestori delle iniziative caritative diverse da quelle progettuali



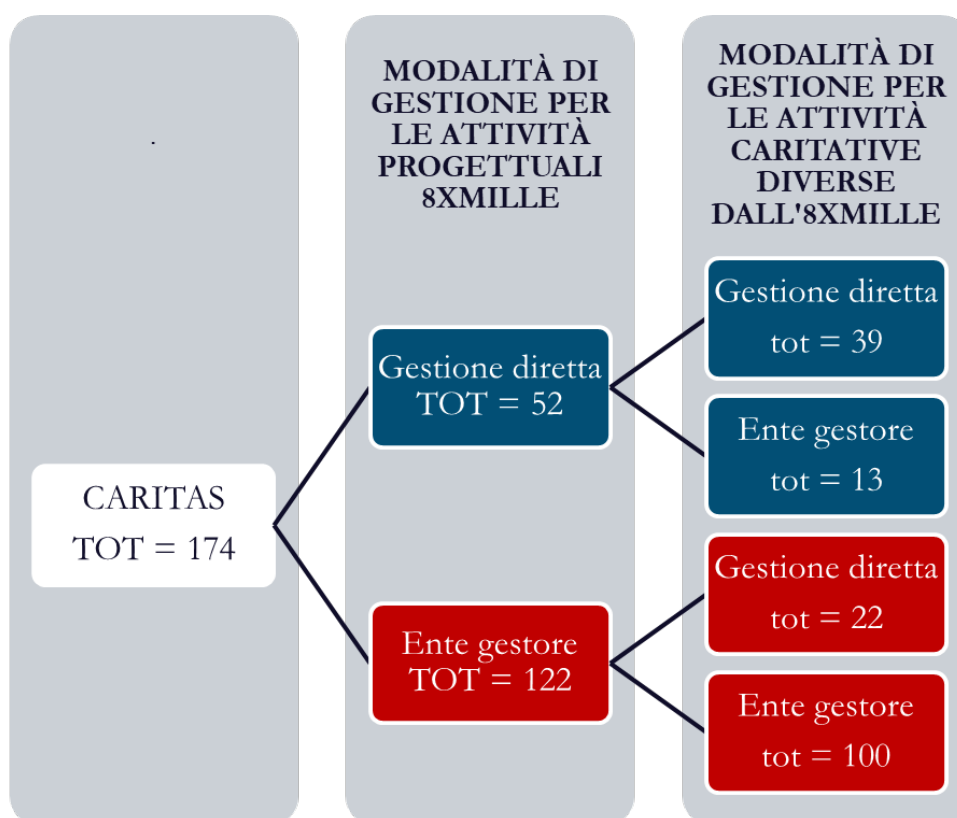
2.4 Confronto tra le attività finanziate con l'8xmille e le attività finanziate con altre risorse

Si ritiene opportuno evidenziare come, rispetto alle attività progettuali finanziate con l'8xmille, il dato relativo al ricorso ad un ente gestore per la gestione delle attività caritative diverse da quelle della progettualità 8xmille subisca una leggera flessione (-5,2%): infatti, si ricorda che viene utilizzato un ente gestore dal 70,1% delle Diocesi per la gestione delle attività progettuali 8xmille, mentre il dato cala al 64,9% per le attività caritative diverse.

In merito, è opportuno evidenziare che:

- a) delle 52 Caritas diocesane che *non* hanno un ente gestore per le **attività progettuali 8xmille**, n. 13 hanno dichiarato di avere un ente gestore per le **attività caritative diverse** da quelle progettuali 8xmille, mentre le altre 39 *non* si avvalgono di un ente gestore neppure per le **attività caritative diverse**;
- b) delle 122 Caritas diocesane che hanno un ente gestore per le **attività progettuali 8xmille**, n. 100 hanno dichiarato di avvalersi dell'operato di un ente gestore anche per le **attività caritative diverse** da quelle progettuali 8xmille, mentre le restanti 22 *non* si avvalgono di un ente gestore per le **attività caritative diverse**.

Figura 11: Differenza della gestione tra attività progettuali 8xmille e attività caritative diverse



Il dichiarato ricorso a “enti pubblici” o a forme *for profit* desta alcune perplessità. Dalle risposte ricevute non è possibile ricavare le ragioni di queste scelte, che però vanno segnalate per essere, in linea di principio, poco opportune.

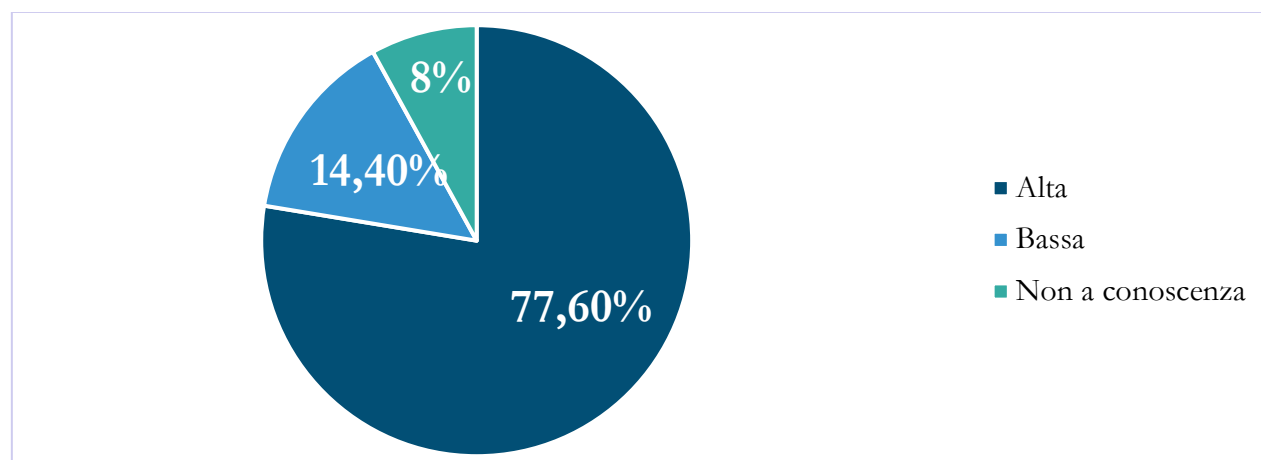
3. La penetrazione dei principi del Motu Proprio *Intima Ecclesiae natura*

Il M.P. *Intima Ecclesiae natura* è stato emanato nel 2012 da papa Benedetto XVI come strumento applicativo, e giuridicamente obbligante, dei principi già espressi cui nell'Enciclica *Deus Caritas Est* (2005), che possono essere sintetizzati nel principio secondo il quale il servizio della carità deve essere esercitato sotto la responsabilità diretta dei Vescovi diocesani. Perciò, gli enti che ne assumono la responsabilità gestionale devono presentare un'evidente "identità cattolica", condivisa, o almeno rispettata, dai relativi operatori. Bisogna poi sempre garantire il rispetto della volontà degli offerenti e dei fondatori e il Vescovo diocesano deve vigilare sull'osservanza, da parte dei fedeli e delle istituzioni, della legislazione civile in materia. Inoltre, gli enti caritativi devono rispettare gli obblighi di trasparenza finanziaria e, in particolare, sono tenuti a presentare all'Ordinario competente un rendiconto annuale. Pertanto, le regole disposte da questo provvedimento integrano quelle del 2005.

Nel questionario è stato chiesto alle Caritas diocesane se hanno utilizzato questi principi nella scelta degli enti gestori/co-gestori.

Il 77,60% ha dato una risposta affermativa e circa l'8% sul totale (n. 14 risposte) ha dichiarato che tali principi sono stati anche espressamente richiamati negli statuti degli enti gestori e co-gestori. Siccome l'8% ha dichiarato di non essere a conoscenza del M.P., se ne deve dedurre che per il 14,40% delle Caritas diocesane i principi del M.P. sono conosciuti ma non hanno guidato la decisione sulla scelta degli enti gestori e/o co-gestori.

Figura 12: Rilevanza dei principi del Motu Proprio di Benedetto XVI *Intima Ecclesiae natura* nella scelta degli enti gestori e co-gestori

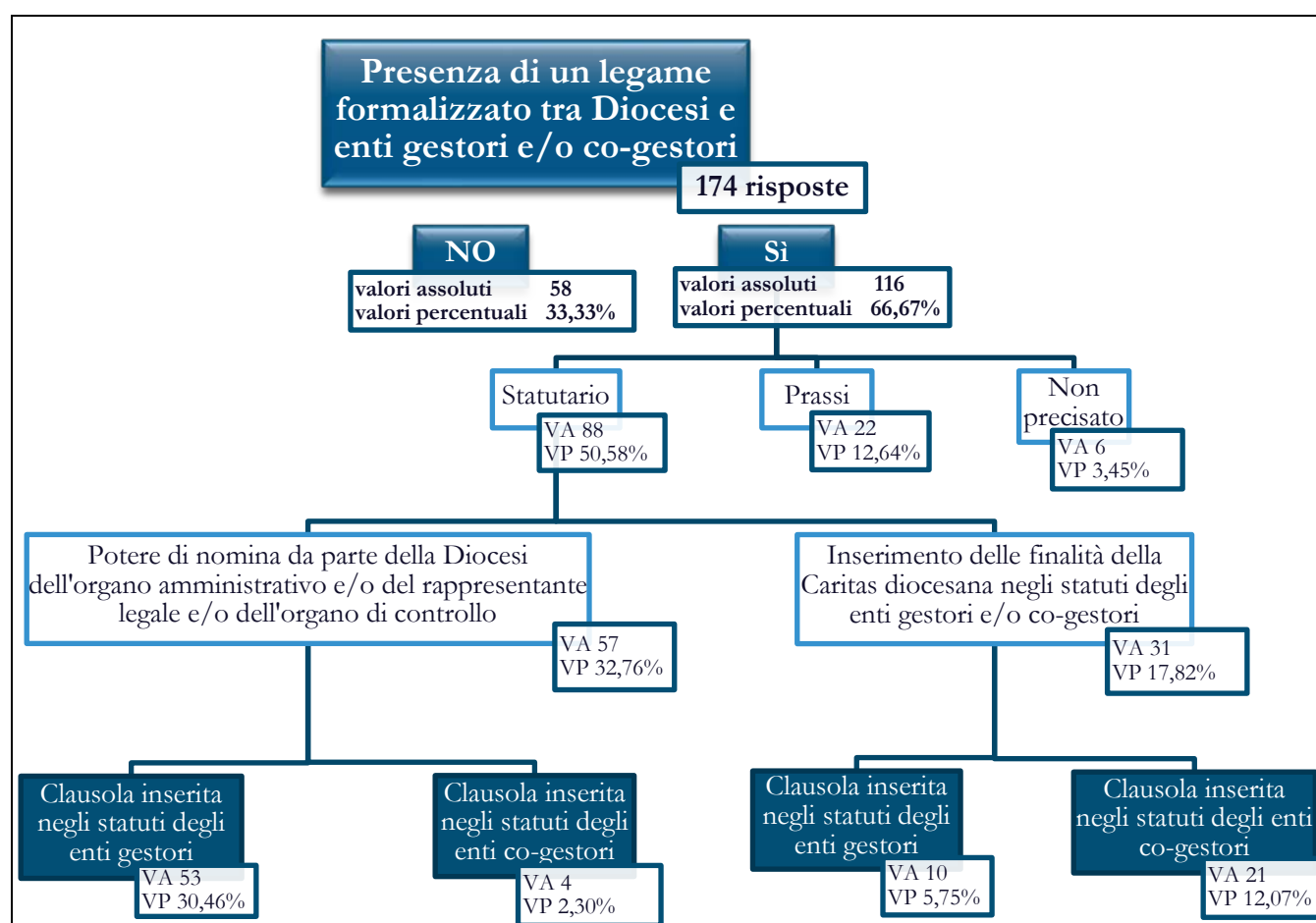


4. I legami degli enti gestori e co-gestori con la Diocesi

È stato chiesto alle Caritas diocesane se il legame tra la Diocesi e gli enti (gestori/co-gestori) sia stato formalizzato. In caso affermativo, il questionario invitava ad indicarne il modo (ad esempio, attraverso la previsione di poteri di nomina da parte della Diocesi negli organismi direttivi di detti enti, oppure tramite l'inserimento, all'interno dello statuto dell'ente, di poteri di indirizzo e/o di controllo da parte della Diocesi, o altro ancora).

Nel 67% delle risposte è stato dichiarato che **tale legame esiste**, precisando se si tratta di un legame statutario oppure di una prassi. Le risposte rese trovano una rappresentazione nel diagramma che segue:

Figura 13: Presenza di un legame formalizzato tra la Diocesi e gli enti (gestori/co-gestori)



Alle Caritas diocesane è stato anche chiesto se avessero adottato **strumenti giuridici di tipo negoziale** (ad esempio, convenzioni e contratti) per regolare i rapporti tra la Caritas diocesana e gli enti gestori/co-gestori. Dalle risposte è emerso che il 53% delle Diocesi che ha un legame formalizzato con gli enti (61 su 116) ha dichiarato di aver adottato **strumenti giuridici di tipo negoziale** per regolare tale tipo di rapporto.

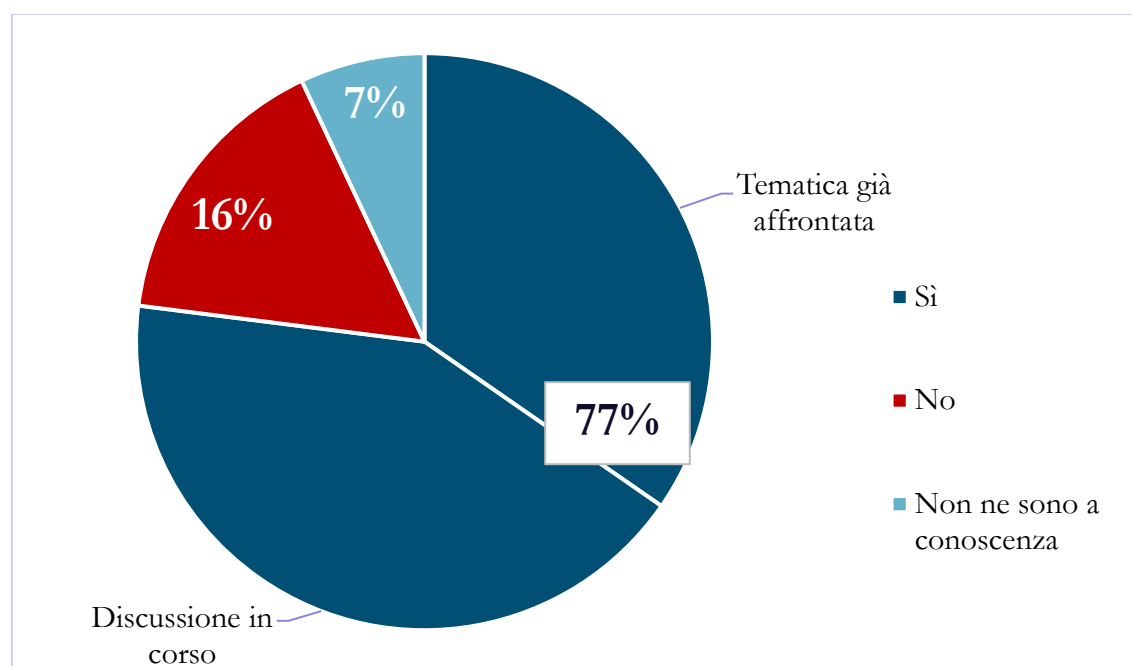
5. La normativa sugli ETS

Nel 2017, come anticipato, è entrato in vigore il CTS. Su alcuni profili rilevanti della disciplina dettata dal CTS si tornerà nelle linee guida che costituiscono la seconda parte di questo rapporto. Si può comunque anticipare che detto intervento normativo ha prodotto conseguenze importanti sulla operatività degli enti che svolgono attività caritative, non solo e non tanto perché gli ETS sono oggetto di agevolazioni di varia natura, ma in quanto l'amministrazione pubblica italiana tende a circoscrivere la collaborazione in questi ambiti ai soli ETS.

È stato quindi chiesto se gli enti gestori e co-gestori avessero affrontato questa tematica e valutato l'opportunità di adeguarsi, in qualche modo, al lungo processo di trasformazione del Terzo Settore. In caso di risposta affermativa, abbiamo chiesto quale fosse stato l'esito di questo processo di riflessione.

Nel 77% dei casi le Diocesi hanno risposto che gli enti gestori/co-gestori hanno affrontato il tema. Di queste Diocesi, il 45% ha affrontato la tematica con esito positivo e il 55% la stava ancora affrontando al momento della rilevazione. In un solo caso si è indicato che il procedimento di adeguamento ha avuto esito negativo. Il 16% non ha ancora affrontato tale tematica e il 7% ha dichiarato di non conoscere la questione. Inoltre, il 64% delle Caritas intervistate ritiene che l'**iscrizione al RUNTS** sia un requisito fondamentale, per l'ente gestore/co-gestore, in vista di una collaborazione con la Caritas diocesana.

Figura 14: Adeguamento/trasformazione alla normativa sugli ETS



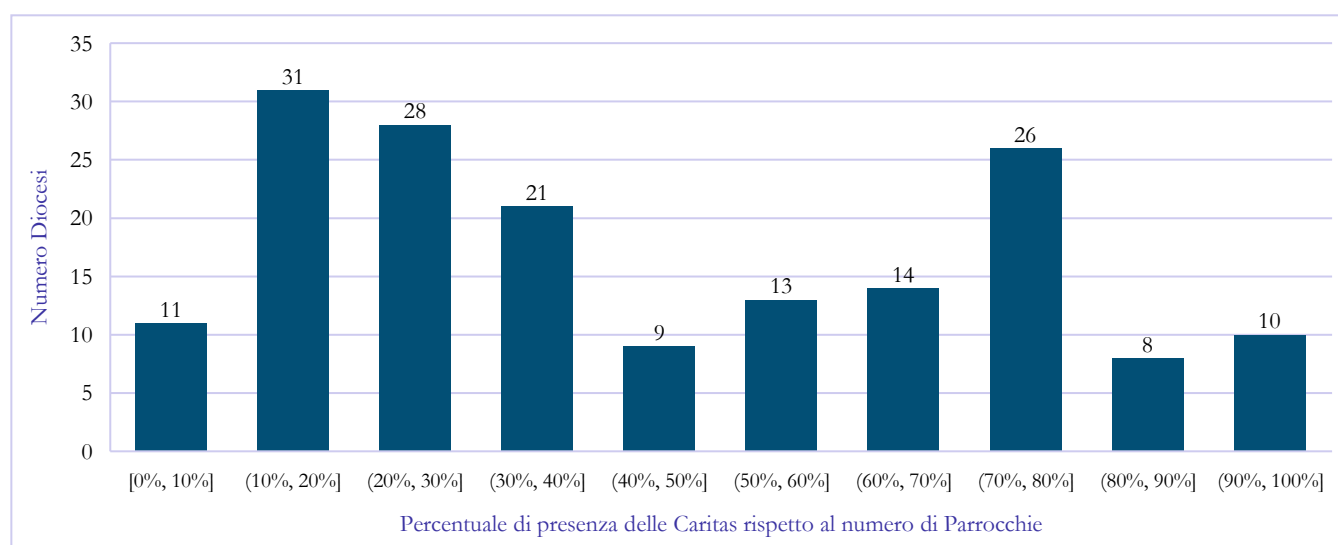
Come si illustrerà più compiutamente nella seconda parte della ricerca, la qualifica di ETS consente in effetti agli enti gestori o co-gestori di accedere a un sistema di agevolazioni e a forme particolari di relazione con la pubblica amministrazione. La qualifica di ETS, infatti, è un requisito che semplifica notevolmente i rapporti con i soggetti pubblici (ad esempio, con riferimento alle procedure di co-programmazione e co-progettazione, pure disciplinate dal CTS), come anche l'accesso a fonti di finanziamento e servizi messi a disposizione da soggetti pubblici.

6. Il radicamento delle Caritas parrocchiali all'interno della Diocesi

Nel questionario è stato chiesto di indicare in quante parrocchie della Diocesi fosse presente una Caritas parrocchiale.

Le risposte sono indicate nel grafico che segue, che accorpa la percentuale relativa alla presenza di Caritas parrocchiali rispetto al totale delle parrocchie di ciascuna Diocesi. Come si può vedere, emerge che solo n. 10 Diocesi presentano un tasso di presenza superiore al 90%, mentre in 100 Diocesi (su 171) il tasso è inferiore al 50%.

Figura 15: Presenza delle Caritas parrocchiali rispetto al numero di parrocchie nella Diocesi



7. L'organizzazione delle attività caritative sul territorio diocesano

L'indagine ha cercato di verificare se l'azione caritativa sul territorio diocesano fosse svolta in maniera solitaria dalla Caritas diocesana, oppure in **collaborazione con altri soggetti ecclesiali**. È emerso che il 42% delle Caritas che hanno risposto al questionario collabora con iniziative di fedeli frutto dell'autonomia

privata (vedi art. 1, M.P. *Intima Ecclesiae natura*), e il 37% collabora con enti caritativi degli Istituti di Vita Consacrata (IVC) e/o delle Società di Vita Apostolica (SVA)⁶.

Nel 68% dei casi tali forme di collaborazione sono coordinate dalla stessa Diocesi attraverso accordi di rete e di collaborazione, consulte o organi di coordinamento, incontri informali e tavole rotonde.

Dai dati raccolti emerge anche un'attività di collaborazione e coordinamento (nel 58% dei casi) con enti caritativi non ecclesiali del territorio, inclusi gli enti pubblici territoriali.

Al riguardo si può osservare come la collaborazione delle Caritas diocesane con altri soggetti - ecclesiali e non - presenti sul medesimo territorio sia in grado di ottimizzare e migliorare l'organizzazione delle attività caritative, anche aumentando la capacità d'individuare con maggior precisione i bisogni di cura e assistenza della collettività.

8. I bisogni formativi e le esigenze di supporto

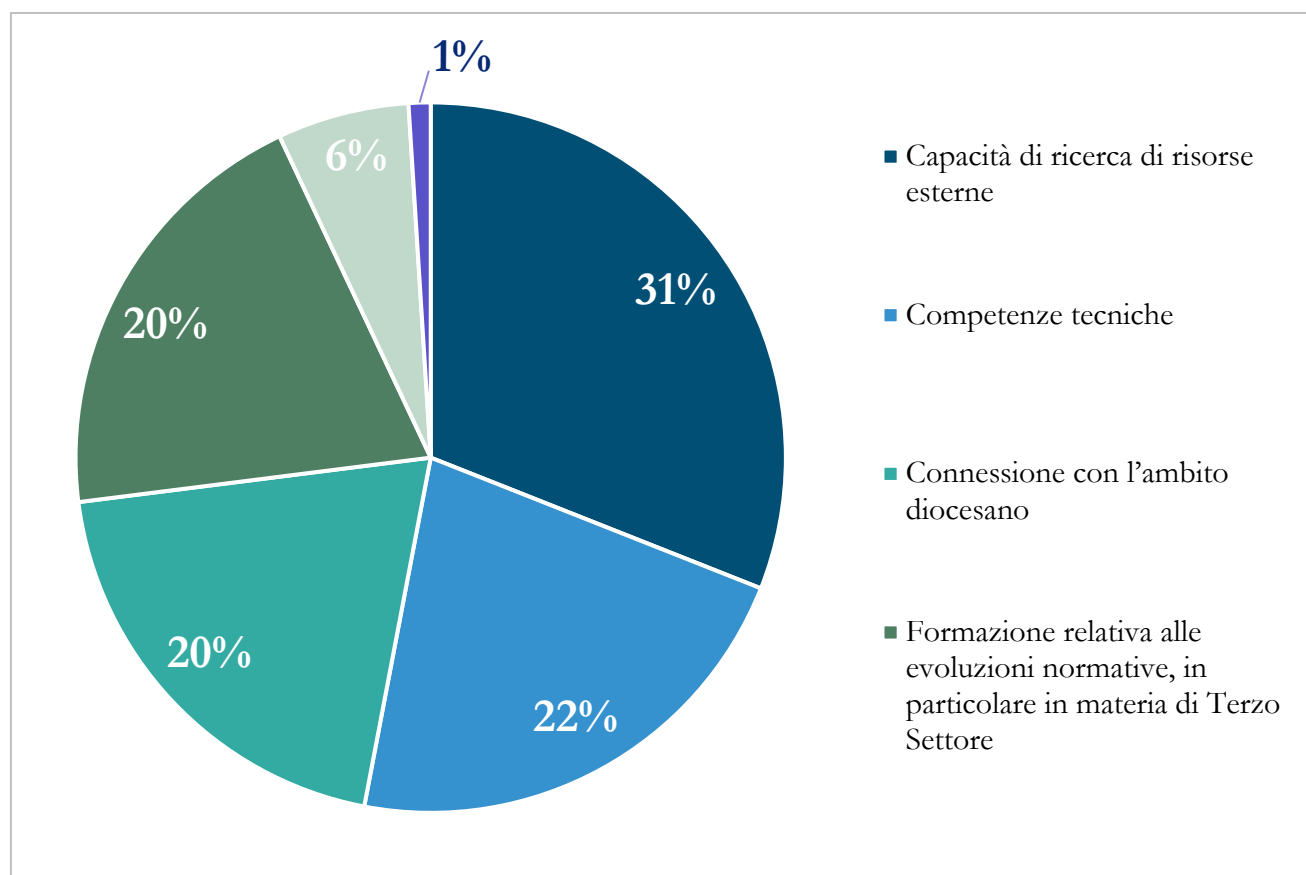
Il questionario ha chiesto **quali bisogni formativi si manifestino oggi negli enti gestori/co-gestori**, a giudizio degli stessi uffici Caritas. Il questionario invitava ad indicare una sola risposta relativamente al tipo di bisogno formativo ritenuto più rilevante; quindi, i dati che seguono devono essere considerati come indicazione di priorità. Le risposte hanno evidenziato le seguenti necessità:

Tabella 1: I bisogni formativi e le esigenze di supporto

Tipo di bisogni formativi	Numero di risposte (su 174)	Risposte in percentuale
Capacità di ricerca di risorse esterne	n. 54 risposte	31%
Competenze tecniche	n. 39 risposte	22%
Connessione con l'ambito diocesano	n. 33 risposte	20%
Formazione relativa alle evoluzioni normative, in particolare in materia di diritto del Terzo Settore	n. 33 risposte	20%
Capacità di creare reti	n. 10 risposte	6%
Competenze di progettazione e rendicontazione dei progetti	n. 2 risposte	1%

⁶ Per Istituti di vita consacrata si intendono gli "istituti eretti dalla competente autorità Ecclesiastica formati dai fedeli che scelgono la vita consacrata mediante la professione dei consigli evangelici" (Can. 573); per Società di vita apostolica un "insieme di fedeli che, senza voti religiosi, perseguono il fine apostolico, conducono vita fraterna in comunità secondo un proprio stile e tendono alla perfezione della carità mediante l'osservanza delle costituzioni" (can. 731 par. 1).

Figura 16: I bisogni formativi degli enti gestori/co-gestori

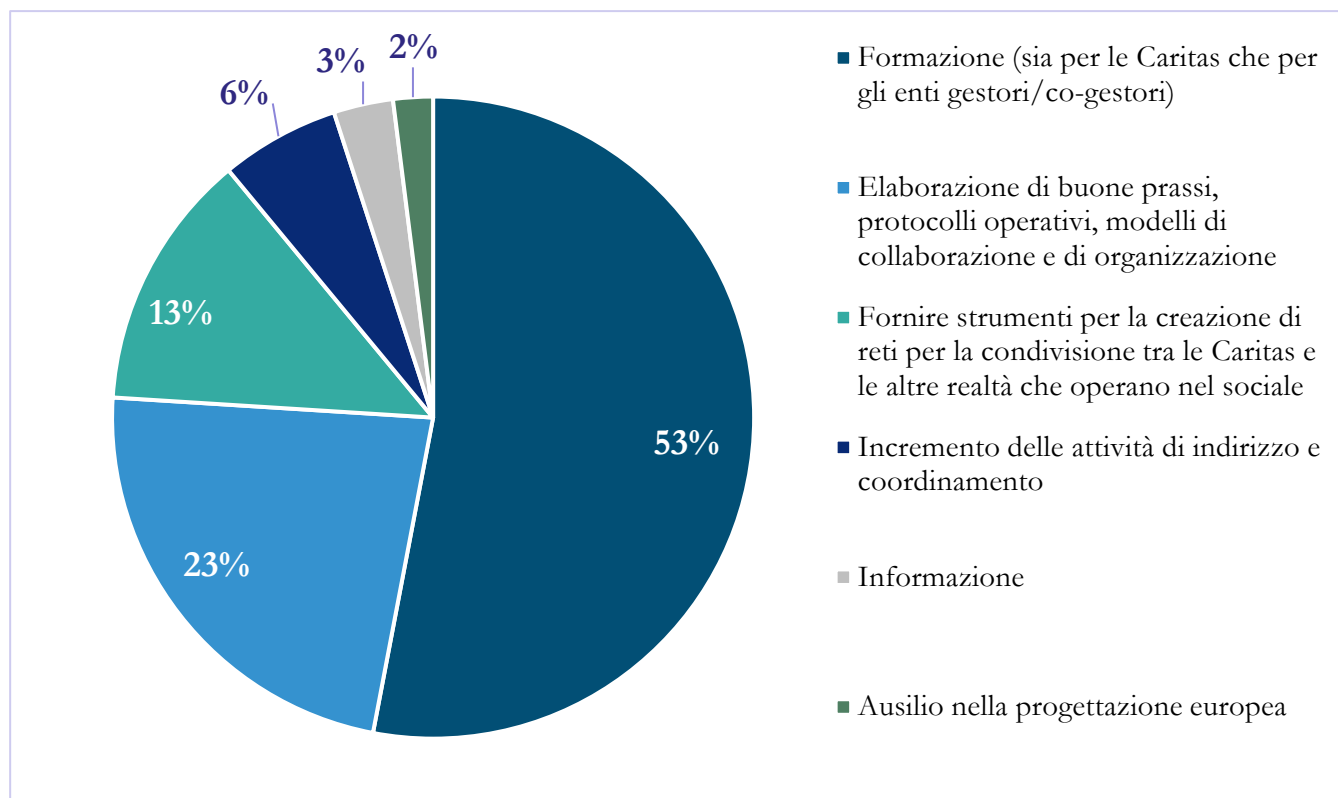


Si è cercato di comprendere anche **come la Caritas Italiana possa supportare la crescita delle Caritas diocesane e delle realtà collegate sugli aspetti affrontati**. Tale quesito è stato posto attraverso una domanda a risposta aperta. Le risposte ottenute sono state sintetizzate e riportate nella tabella seguente:

Tabella 2: Modalità di supporto

Modalità di supporto per la crescita	Numero di risposte (su 174)	Risposte in percentuale
Formazione (sia per le Caritas sia per gli enti gestori/co-gestori)	n. 89 risposte	53%
Elaborazione di buone prassi, protocolli operativi, modelli di collaborazione e di organizzazione	n. 39 risposte	23%
Fornire strumenti per la creazione di reti per la condivisione tra le Caritas e le altre realtà che operano nel sociale	n. 21 risposte	13%
Incremento delle attività di indirizzo e coordinamento	n. 10 risposte	6%
Informazione	n. 5 risposte	3%
Ausilio nella progettazione europea	n. 3 risposte	2%

Figura 17: Modalità di supporto per la crescita delle Caritas diocesane



Il riferimento alla “progettazione europea” (cioè all’attività progettuale volta a concorrere per l’assegnazione di fondi UE), per quanto quantitativamente limitato, pone in luce come si avverta l’esigenza di aumentare la capacità di attrarre risorse “esterne”.

In generale, considerate le risposte alle domande sulle esigenze di supporto da parte della Caritas Italiana, emerge l’opportunità di un’attività continuativa di formazione a carattere interdisciplinare.

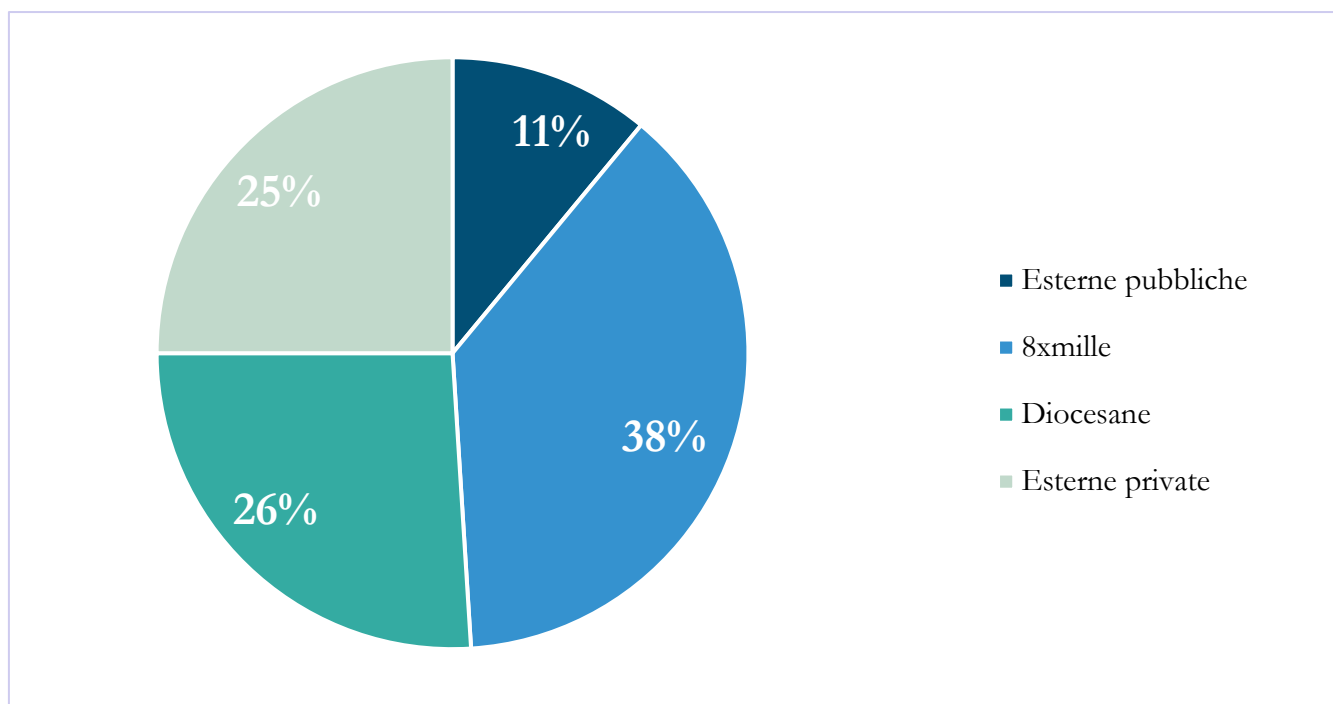
Il supporto di Caritas Italiana in quest’ambito avrebbe l’obiettivo di garantire lo sviluppo di competenze e *skills* tanto nelle Caritas diocesane, quanto negli enti gestori e co-gestori.

9. Le fonti di finanziamento a sostegno degli enti gestori/co-gestori

Abbiamo voluto verificare, relativamente agli eventuali enti gestori/co-gestori, **i cui organi direttivi siano almeno in parte espressione della Caritas diocesana**, quali sono le principali fonti di finanziamento – diverse ed ulteriori rispetto a quelle dei progetti dell’8xmille – con cui la Caritas diocesana sostiene le attività di tali enti.

Le risposte hanno evidenziato le fonti di finanziamento descritte nel grafico che segue:

Figura 18: Fonti di finanziamento a sostegno delle attività degli enti gestori/co-gestori



È interessante evidenziare come sia abbastanza consistente la presenza di finanziamenti esterni privati, rispetto, ad esempio, a quelli esterni pubblici. Non si esclude, tuttavia, che l'ente gestore/co-gestore, soprattutto se conforme alla disciplina del CTS, possa accedere a un ampio sistema di finanziamento pubblico.



SECONDA PARTE

*Approfondimenti su alcuni aspetti gestionali
relativi alle attività caritative*

Capitolo I: Considerazioni preliminari

1. Interventi e direttive ecclesiali

Per illustrare organicamente le linee guida per la gestione delle attività delle Caritas diocesane, è innanzitutto necessario fare riferimento sia alle fonti dell'ordinamento canonico (universale e particolare), sia agli orientamenti pastorali proposti dalla Conferenza episcopale nazionale e, ove opportuno, dalle Conferenze episcopali regionali, nonché ovviamente alle fonti normative diocesane.

Questa complessa realtà normativa ha portato a una certa eterogeneità organizzativa delle diverse Caritas diocesane. La stessa Conferenza Episcopale Italiana ha evidenziato, nella **Circolare n. 27 del 17 luglio 1998**, come “la struttura giuridico-amministrativa delle Caritas diocesane operanti nel nostro Paese non [fosse], di fatto, uniforme” (punto 2). Sotto il profilo istituzionale le Caritas diocesane sono un “organismo pastorale” con funzione prevalentemente pedagogica⁷, e pertanto si configurano come un ufficio della curia diocesana, dotato spesso di una certa autonomia operativa, ma senza autonomia giuridico-amministrativa. In alcuni casi, le Caritas diocesane assumono la forma di fondazioni di diritto canonico, e come tali acquistano la qualifica statale di “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”⁸. In altri casi, invece, le Caritas diocesane operano quali soggetti distinti solo “di fatto” dall'ente-diocesi (assumendo qualche elemento di autonomia rispetto a quest'ultimo, specialmente dal punto di vista giuridico e tributario); in alcune diocesi sono poi stati utilizzati modelli di gestione ibridi, che hanno provocato una certa confusione rispetto al disegno istituzionale originario.

Nel tentativo di coordinare le tante differenze locali, il Consiglio Episcopale Permanente (sessione 17-20 settembre 1990) sviluppò alcune indicazioni per l'elaborazione degli statuti delle Caritas diocesane e parrocchiali, inducendo all'errata convinzione che la Caritas diocesana dovesse costituirsi come un ente istituzionalmente distinto dall'ente diocesi.

L'**Istruzione in materia amministrativa del 1° aprile 1992** ha quindi chiarito che le Caritas diocesane – e parrocchiali – sono organismi pastorali a costituzione tendenzialmente obbligatoria, ma sempre nell'ambito degli uffici destinati al coordinamento delle varie attività pastorali in ambito locale. In termini molto espliciti, l'Istruzione precisa che “per il futuro la Caritas sia considerata un ufficio diocesano”. L'inciso

⁷ Paolo VI, *Discorso ai partecipanti al I incontro nazionale di studi della «Caritas» italiana*, giovedì, 28 settembre 1972.

⁸ L'espressione “ente ecclesiastico civilmente riconosciuto”, come si dettaglierà più avanti (vedi pagine xy-wz), contrassegna tecnicamente soltanto gli enti di diritto canonico che hanno sede in Italia e ricevono la personalità giuridica statale ai sensi delle leggi concordatarie.

“per il futuro” ha fatto salve le realtà già costituite in modo diverso, generando alcuni inconvenienti, specialmente nei casi in cui la Caritas diocesana avesse già assunto la veste di “ente ecclesiastico civilmente riconosciuto” e avesse avviato la gestione in proprio di attività caritative riferibili alla comunità ecclesiale. In questi casi, la “Caritas” continuava ad esistere e ad operare, senza tuttavia esimere il vescovo diocesano dall’istituire un “ufficio Caritas”, istituzionalmente competente per la promozione ed il coordinamento della pastorale della carità, soggetto alla vigilanza e al controllo dell’Ordinario, anche per gli aspetti amministrativi e pastorali.

In questo modo si apriva la strada alla duplicazione dei soggetti “Caritas diocesana”: a quello già operativo come fondazione di culto e quindi ente ecclesiastico civilmente riconosciuto andava ad affiancarsi quello istituzionale, nella forma di “ufficio diocesano”. Non sono mancati esempi di duplicazione fittizia, nel senso che l’ufficio diocesano era affidato nella sostanza al responsabile della “Caritas operativa”.

La mente del legislatore nazionale era però chiaramente indirizzata al rispetto delle norme canoniche – e concordatarie – emanate nel 1983 (Codice di diritto canonico), 1984 (“Accordo fra l’Italia e la Santa Sede di modifica del concordato del 1929”), 1985 (legge 20 maggio 1985, n. 222, “Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”), e – con pari testo e pari data – “Norme [di diritto canonico particolare] sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”).

Nel loro complesso queste fonti modificavano sensibilmente il quadro normativo precedente, sulla base del quale avevano preso vita le prime Caritas locali e la stessa Caritas italiana, e rendevano necessario che l’ente diocesi non assumesse direttamente la gestione di attività caritative (ad es., mense per i poveri, centri per persone anziane o con disabilità, case di accoglienza, colonie, case per ferie).

L’Istruzione del 1992 – figlia di queste modifiche normative – sottolinea in particolare la necessità di non confondere le “attività caritative” con le attività che per il diritto dello Stato sono qualificate come “commerciali”. Ciò, infatti, produce riflessi di carattere fiscale che rendono certamente preferibile imputarle a enti diversi dalla Diocesi, ovviamente con finalità specifiche coerenti con la loro gestione, come avveniva nel passato per le Opere diocesane di assistenza, che in molti casi peraltro erano ancora in vita – anche con personalità giuridica statale – nonostante fossero state costituite le Caritas diocesane, nella pluralità di forme già accennate. L’Istruzione opportunamente suggerisce di avvalersi di confraternite, fondazioni di religione, IPAB, istituti religiosi o loro associazioni, senza escludere cooperative e associazioni di fatto, che la Diocesi dovrebbe però controllare e finanziare.

Questo apparato normativo e regolamentare canonico e concordatario ha poi dovuto confrontarsi col più ampio – e a sua volta frammentato – quadro legislativo italiano, specie con quello che ha riguardato l’ambito poi definito “terzo settore”: il grado di complessità è particolarmente cresciuto allorché la legislazione

civile ha introdotto a livello normativo la categoria delle Onlus, prevedendo la possibilità per gli “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti” di costituire “Onlus parziali”. Nel 2005 una nuova **Istruzione in materia amministrativa emanata dalla Conferenza episcopale italiana** ha di nuovo registrato l’eterogeneità della situazione nazionale, e ha ulteriormente chiarito quanto segue:

“90. [...] È opportuno che l’ente Diocesi non assuma direttamente la gestione di attività caritative (ad esempio, mense per i poveri, centri per anziani o disabili, case di accoglienza, colonie, case per ferie), se esse sono considerate, ai fini fiscali, attività commerciali e se comportano specifiche responsabilità. Dette attività possono essere convenientemente gestite da altri enti con finalità specifiche (fondazioni diocesane, confraternite, istituti religiosi, associazioni, cooperative, ecc.), con le quali la Diocesi può stabilire rapporti convenzionali. Nelle Diocesi in cui opera un ente ecclesiastico, comunque denominato, che persegue finalità ed esercita attività caritative, esso non deve sostituire l’ufficio Caritas, cui compete l’azione di promozione e di coordinamento, ma deve piuttosto costituirne uno strumento operativo secondo le indicazioni del Vescovo diocesano”.

Le attività svolte direttamente dall’ufficio delle Caritas diocesane fanno, infatti,

“capo all’ente Diocesi e il loro bilancio costituisce una parte del bilancio diocesano. I singoli movimenti contabili devono entrare quindi analiticamente nella contabilità della Diocesi, adottando il codice fiscale e l’eventuale partita IVA a essa attribuiti. Anche i contratti e i documenti contabili relativi alle diverse attività devono fare capo alla titolarità dell’ente Diocesi”.

Ne deriva dunque che tutti gli effetti giuridici, inclusi gli eventuali profili di responsabilità, legati allo svolgimento di tali attività sono direttamente riferibili all’ente Diocesi e non al singolo ufficio.

Le norme fin qui schematicamente riassunte vanno peraltro inserite nel quadro delle riforme operate a livello di Chiesa universale. In particolare, ai nostri fini rileva il già citato M.P. *Intima Ecclesiae natura* emanato da Benedetto XVI l’11 novembre 2012, quale applicazione delle linee “ideali” già rappresentate nell’Enciclica *Deus Caritas Est*.

Il M.P. presenta alcuni elementi giuridici che a loro volta impongono una modifica delle regole canoniche precedenti, che possono così essere sintetizzati:

- a) il servizio della carità deve essere esercitato sotto la responsabilità diretta dei Vescovi diocesani;
- b) gli enti che assumono la responsabilità gestionale di attività caritative riferibili alla Chiesa cattolica devono presentare un’evidente “identità cattolica”. Ciò implica che gli operatori devono condividere, o almeno rispettare, l’identità cattolica delle opere svolte;
- c) gli enti ecclesiali che svolgono attività caritative con propria autonomia hanno il diritto di farlo senza ingerenze esterne;

-
- d) va sempre garantito il rispetto della volontà degli offerenti e dei fondatori rispetto all'uso dei beni offerti o conferiti;
 - e) il Vescovo diocesano deve vigilare sul rispetto da parte dei fedeli e delle istituzioni sottoposte alla sua vigilanza della legislazione civile in materia;
 - f) gli enti caritativi devono rispettare gli obblighi di trasparenza finanziaria e, in particolare, sono tenuti a presentare all'Ordinario competente un rendiconto annuale.

Alla luce di quanto emerge dallo stato dell'arte nonché dai risultati della ricerca presentati nella prima parte di questo documento, le Caritas diocesane tendono a fruire, per l'esercizio e la gestione delle attività caritative e 8xmille, di forme organizzative previste dall'ordinamento giuridico italiano. L'individuazione della forma giuridica idonea per la gestione di tali attività deve essere però frutto di un'accurata valutazione all'interno di ciascun contesto diocesano. È, pertanto, necessario chiarire alcuni aspetti fondamentali relativi alla disciplina delle persone giuridiche civili.

Il CTS consente, inoltre, a diverse forme organizzative di assumere anche la qualifica di ETS. Per tale ragione nelle linee guida si affronterà, in via preliminare, la disciplina del CTS e, in seguito, si prenderanno in considerazione le diverse forme organizzative che possono assumere le relative qualifiche⁹.

2. Gli enti del Terzo settore in generale

2.1 Cos'è il Terzo settore? Quali sono gli ETS?

La nozione di Terzo settore è emersa in tempi relativamente recenti, per indicare un ambito di attività economico-sociali non riconducibili né all'agire pubblico, né al mercato. In termini giuridici, è stato il CTS ad attribuire alla nozione di Terzo settore un significato univoco e prescrittivo, secondo le indicazioni contenute nella legge delega n. 106/2016. Fino a quel momento, infatti, il sintagma era usato per evocare cose diverse, vagamente riconducibili ad una dimensione a metà fra il pubblico e il privato (una "terza via") caratterizzata dall'assenza dello scopo di lucro e dall'essere per buona parte fondata sull'attività di volontariato.

Oggi non è più così: il sintagma "Terzo settore" ha un preciso significato normativo. La già citata legge n. 106/2016 (con cui è stato delegato il Governo ad adottare, insieme ad altrui atti normativi, il CTS) *definisce il Terzo settore*, e lo fa usando la chiave soggettiva, ovvero definendo "il complesso degli enti del Terzo settore".

⁹ Si tenga conto a questo proposito anche delle Prime indicazioni operative pubblicate nel 2024 dalla Cei in relazione alla Riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici (https://giuridico.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/37/2024.01.24-Prime-indicazioni-operative-_ETS.pdf).

Nell'ordinamento giuridico italiano, dunque, l'espressione "Terzo settore" designa l'insieme degli enti del Terzo settore. È per questo motivo che per riempire di significato la definizione di Terzo settore occorre, in verità, interrogarsi su *chi sono gli ETS*.

A specificare il significato della categoria soggettiva (gli ETS) ha provveduto, come detto, il CTS, il cui art. 4 stabilisce che sono ETS "le ODV, le APS, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore".

La definizione sembra molto articolata, ma può essere in realtà semplificata scomponendo il suo contenuto in quattro segmenti, che rispondono ad altrettante domande.

2.2 Chi sono gli ETS? (ovvero il segmento *strutturale*)

Gli ETS sono enti di carattere necessariamente privato. Si può essere ETS, dunque, solo se si è soggetti di diritto privato. Di questi il CTS fornisce un elenco esemplificativo (ODV, APS, enti filantropici, imprese sociali, reti associative, SOMS società di mutuo soccorso), ma stabilendo, al contempo, un criterio di riconoscimento residuale (tutte le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società).

2.3 Cosa fanno gli ETS? (ovvero il segmento *funzionale*)

Gli ETS sono soggetti di carattere privato che svolgono in via principale "un'attività di interesse generale" in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi. Quali sono le attività di interesse generale provvede a definirlo lo stesso CTS, al successivo art. 5, ove è contenuto un elenco dettagliato di attività. Gli ETS, dunque, sono tali solo se svolgono una o più di quelle attività, "in misura prevalente". Questo significa che possono svolgere anche attività diverse da quelle elencate dal CTS, a condizione però che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e che esse siano secondarie (*dato quantitativo*) e strumentali (*dato qualitativo*) rispetto a quelle di interesse generale (art. 6 CTS). Va sottolineato che la lista di attività di cui all'art. 5 CTS può essere aggiornata con un D.P.C.M., ovvero con un atto proveniente dal Governo e adottabile con relativa facilità.

2.4 Come lo fanno? (ovvero il segmento *metodologico*)

Ai sensi dell'art. 4 CTS, gli enti del Terzo Settore possono svolgere la loro attività "in forma di azione volontaria" (quindi, attraverso l'attività di volontariato, disciplinata dagli artt. 17 e 18 CTS) o di erogazione

gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi. A quest'ultimo proposito, quindi, è consentito agli ETS di svolgere la loro attività mediante *un'attività di impresa* (in special modo, acquisendo la qualifica di impresa sociale o di cooperativa sociale). Qualora l'attività economica venga svolta da un ETS in modo esclusivo o principale, l'ente acquisirà la qualifica d'imprenditore e, pertanto, sarà assoggettato alla disciplina dell'impresa commerciale.

2.5 Perché lo fanno? (ovvero il segmento *teleologico*)

Gli ETS – secondo la legge – perseguono una finalità *in negativo* ed una *in positivo*. Gli ETS sono soggetti privati che svolgono attività di interesse generale “senza scopo di lucro”, anche indiretto (finalità *in negativo*): ciò comporta il divieto di “distribuzione, anche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo” (art. 8 CTS). L'assenza dello scopo di lucro rappresenta, pertanto, uno (ma solo uno) degli elementi costitutivi della categoria degli ETS.

Tuttavia, la “non lucratività” ha grande importanza per gli enti di natura associativa, poiché consente di distinguerli dalle società. Va ricordato che l'assenza dello scopo di lucro *non impedisce a questi enti di svolgere attività economiche, anche lucrative*. È necessario (e sufficiente) però che i loro proventi siano destinati al perseguimento dello scopo dell'ente.

Inoltre, gli ETS devono essere istituiti allo scopo di perseguire “finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” (finalità *in positivo*). Si può ritenere – come sottolineano gli interpreti – che tali finalità siano perseguite allorché l'ente soddisfi tutte le altre condizioni stabilite dalla legge, non potendosi configurare un controllo pubblico sulle finalità in positivo (in caso contrario, infatti, ciò significherebbe ammettere un sindacato sulle ragioni per cui un ente svolge la propria attività).

2.6 L'iscrizione al RUNTS

La somma di questi quattro segmenti, che fotografano le caratteristiche degli ETS, *non è però sufficiente* per qualificare un soggetto come appartenente al TS.

L'appartenenza alla categoria legale degli ETS dipende, infatti, dalla *scelta volontaria di chiedere l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS)*.

L'iscrizione al RUNTS (e quindi l'ingresso nel mondo degli ETS) è **facoltativa**. Chiunque può liberamente perseguire le finalità previste dal CTS e svolgere le correlate “attività di interesse generale”. Sebbene l'iscrizione non sia necessaria essa, in presenza dei requisiti prima descritti e delle altre regole disposte dal CTS, produce effetti rilevanti in termini di agevolazioni e rapporti con la pubblica amministrazione.

Il RUNTS costituisce una delle novità più rilevanti della riforma del 2017. Attraverso questo strumento unitario il legislatore ha superato la frammentarietà del precedente sistema, formato da registri diversi per ciascun tipo di ente e istituiti ai vari livelli territoriali di governo.

Il RUNTS è altresì un vero e proprio deposito unitario delle informazioni sul Terzo Settore, composto di sette sezioni (le prime sei sezioni corrispondono alle categorie tipiche di ETS - ODV, APS, enti filantropici, imprese sociali, reti associative, società di mutuo soccorso - mentre l'ultima è dedicata agli enti "residuali").

2.7 Gli enti religiosi civilmente riconosciuti

L'art. 4 CTS menziona esplicitamente gli "enti religiosi civilmente riconosciuti" dettando per loro una disciplina speciale, che si presenta come una "specialità nella specialità". Va osservato che la locuzione "enti religiosi civilmente riconosciuti" è nuova e non trova riscontro in precedenti atti normativi. Questo ha fatto riflettere molto la dottrina, tuttora incerta sull'esatto significato di questa inedita formula giuridica. Tuttavia, prescindendo da questioni teoriche che in questa sede non sembra opportuno affrontare, non v'è dubbio che gli "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti" siano anche "enti religiosi civilmente riconosciuti". Ne deriva che possono utilizzare la disciplina del CTS, ma limitatamente allo svolgimento delle sole "attività di interesse generale" elencate nell'art. 5 CTS, nonché delle eventuali attività diverse di cui all'art. 6, a condizione che:

a) per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del CTS e sia depositato nel RUNTS;

b) costituiscano un "patrimonio destinato" vincolato allo svolgimento di tali attività,

c) tengano separatamente le scritture contabili previste nell'art. 13 CTS.

Va poi segnalato che con il decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 le fabbricerie, regolate dall'art. 72 della legge sugli enti e i beni ecclesiastici, sono state equiparate agli "enti religiosi civilmente riconosciuti": pertanto anch'esse possono avvalersi delle disposizioni del CTS, alle stesse condizioni previste per gli "enti religiosi civilmente riconosciuti".

Prima di proseguire nella descrizione delle novità applicative prodotte dal CTS, è opportuno chiarire che quest'ultimo non può essere semplicisticamente considerato come l'ultimo intervento che cronologicamente disciplina il TS, e tanto meno come un nuovo modo di disciplinare le Onlus. In realtà, il CTS esprime una vera e propria nuova concettualizzazione di ETS, che si può applicare anche agli enti ecclesiali, purché si abbia la consapevolezza che la scelta di accedere a questa disciplina speciale – per gli enti ecclesiali – si innesta su una precedente e prevalente disciplina concordataria (anch'essa speciale) che continua a essere l'unica che permette di tenere fermi i vincoli che il diritto canonico assegna agli enti ecclesiastici

civilmente riconosciuti, al patrimonio ecclesiastico e alla sua amministrazione. In altre parole, l'eventuale costituzione del "ramo ETS" di un ente ecclesiastico ha una portata diversa e più ampia della precedente costituzione del "ramo ONLUS", e va quindi ponderata con particolare attenzione.

3. I principali vantaggi dell'iscrizione al RUNTS (e quindi dell'essere un ETS): considerazioni generali

Quello dell'opportunità o meno dell'iscrizione al RUNTS è tema complesso, e la cui valutazione andrebbe operata analizzando vari piani di interesse e rilevanza. Non vi è dubbio, in linea generale, che l'ordinamento si vada sempre più orientando a considerare gli "enti del Terzo Settore" come soggetti privilegiati (soprattutto) nella relazione con gli enti pubblici, e che più ampiamente essi siano considerati come *enti verso i quali è possibile nutrire "fiducia"*, in forza di una regolazione normativa che garantisce il perseguimento dell'interesse generale ed altre caratteristiche analoghe. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 131 del 2020, ha sottolineato come "il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS" si comprende e si giustifica in quanto "gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)".

Questa prospettiva reputazionale che l'ordinamento coglie e sviluppa (a prescindere, ovviamente, da ogni valutazione sostanziale in ordine ad essa) merita quindi di essere valutata attentamente, insieme con le opportunità che l'essere parte di questo "mondo" può offrire ad uno sviluppo del principio di sussidiarietà nel contesto sociale e culturale delle varie realtà territoriali. A ciò si aggiungano altre dimensioni che potrebbero essere considerate in una logica di valutazione complessiva: quali, in particolare, i temi della raccolta fondi, delle facilitazioni in merito alle donazioni ed altri analoghi, che risultano di potenziale rilievo per le attività delle Caritas diocesane.

Considerato ciò, non vi è dubbio, tuttavia, che i due piani di possibili di maggiore interesse siano quelli della fiscalità e delle relazioni con gli enti pubblici: temi ai quali quindi dedichiamo ora specifica attenzione.

3.1 La disciplina fiscale

Per illustrare i tratti essenziali della disciplina fiscale riguardante gli ETS è opportuno partire da quanto affermato dalla Corte costituzionale. Nella sentenza n. 72/2022 si legge che "[...] l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro *dagli enti del Terzo Settore* realizza anche *una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica*" (i corsivi sono aggiunti). L'esistenza di enti che realizzano senza scopo di lucro attività di interesse generale rappresenta infatti una forma indiretta di concorso alla spesa pubblica. Dovendo svolgere

direttamente l'attività a cui contribuisce un soggetto privato, l'ente pubblico dovrebbe infatti spendere risorse maggiori.

È a partire da questa consapevolezza che si spiega il trattamento fiscale di favore per il mondo del *non profit*. Le agevolazioni tributarie, in altre parole, sono la *conseguenza fiscale* delle *finalità* perseguite dal Terzo Settore e della *meritevolezza* delle attività svolte.

Non esiste un regime fiscale unitario del Terzo Settore. In attesa dell'entrata in vigore della parte fiscale della riforma del Terzo Settore, la relativa disciplina resta infatti quella prevista dal diritto tributario comune, che distingue due registri principali. In primo luogo, va considerata la tassazione sul soggetto stesso (profilo istituzionale) e poi quella sulle attività (profilo materiale). A noi interessa mettere in luce soltanto il primo aspetto, che com'è noto si fonda sulla distinzione fra enti commerciali ed enti non commerciali. Gli ETS, dal punto di vista fiscale, possono essere sia "enti commerciali" sia "enti non commerciali".

Da ultimo, inoltre, in ambito fiscale si sono registrate alcune novità sul piano normativo; per darne conto, però, è necessario attendere la conversione in legge del decreto-legge n. 84/2025, attualmente in discussione alla Camera dei deputati. Il legislatore, infatti, è stato chiamato a disciplinare gli effetti della - invero ambigua - *comfort letter* europea inviata dalla Commissione europea nel mese di marzo 2025. Allo stato, gli effetti fiscali della riforma dovrebbero prodursi dal 1° gennaio 2026, ma un elemento di chiarezza potrà provenire solo dalla conversione del decreto-legge citato appena sopra.

Diversamente dagli altri soggetti privati (per cui il carattere della commercialità si determina in virtù di quanto disposto dall'art. 73 del Testo Unico delle imposte sui redditi), la "commercialità" o "non commercialità" di un ETS si determina in base a quanto previsto dal CTS. Il carattere commerciale o non commerciale di un ETS, più precisamente, dipende dal carattere (commerciale o non commerciale) delle attività di interesse generale svolte, stabilito in base al criterio definito dall'art. 79 CTS. Secondo la disposizione appena citata, sono non commerciali le attività svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi, tenuto anche conto degli apporti economici. Sono inoltre non commerciali quelle attività i cui ricavi non superino di oltre il 5% i relativi costi per ciascun periodo di imposta, per non oltre due periodi di imposta consecutivi (art. 79, comma 2-*bis*). Il comma 3 dell'art. 79 elenca poi una serie di attività che sono considerate "non commerciali" *ex lege* (quindi, a prescindere dal rapporto fra costi effettivi e ricavi).

Stabilito il carattere "commerciale" o "non commerciale" delle attività svolte, l'art. 79, comma 5, stabilisce un *criterio di prevalenza* per definire la commercialità o non commercialità dell'ente: è non commerciale un ente del Terzo settore per cui i ricavi delle attività di interesse generale non commerciali siano esclusivi o prevalenti rispetto ai ricavi derivanti da quelle commerciali.

Per gli ETS qualificati come “non commerciali” trova applicazione il regime di favore stabilito dagli artt. 79 commi 4, 80, 82 co. 6 e 7, 83 co. 6 CTS. Tra le opzioni rese disponibili da tale regime di favore, si segnala la possibilità di scegliere la determinazione forfetaria del reddito d’impresa (art. 80 CTS).

Gli artt. 82 ed 83 prevedono un elenco delle agevolazioni fiscali a cui gli enti del Terzo Settore, sia in materia di imposte indirette e tributi locali, che per quanto riguarda le detrazioni e deduzioni per erogazioni liberali, di seguito riproposte:

- non sono soggetti all’imposta sulle successioni e donazioni e alle imposte ipotecaria e catastale i trasferimenti a titolo gratuito;
- agli atti costitutivi e alle modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione o trasformazione poste in essere da ETS, le imposte di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa;
- le modifiche statutarie sono esenti dall’imposta di registro se hanno lo scopo di adeguare gli atti a modifiche o integrazioni normative;
- gli atti costitutivi e quelli connessi allo svolgimento delle attività delle organizzazioni di volontariato sono esenti dall’imposta di registro;
- le imposte di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento a favore di tutti gli enti del Terzo Settore, incluse le imprese sociali, a condizione che i beni siano direttamente utilizzati, entro cinque anni dal trasferimento, in diretta attuazione degli scopi istituzionali o dell’oggetto sociale e che l’ente renda, contestualmente alla stipula dell’atto, apposita dichiarazione in tal senso;
- gli atti, i documenti, le istanze, i contratti, sono esenti dall’imposta di bollo;
- gli immobili posseduti e utilizzati esclusivamente per lo svolgimento con modalità non commerciali, di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, sono esenti dall’imposta municipale propria e dal tributo per i servizi indivisibili;
- l’imposta sugli intrattenimenti non è dovuta per le attività svolte dagli enti occasionalmente o in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione;
- possibilità di ricevere erogazioni liberali che danno diritto a detrazioni o deduzioni fiscali per i donatori.

Al riguardo, occorre ricordare che la disciplina è ancora sospensivamente condizionata all’autorizzazione dell’Unione europea, e che quindi al momento non è ancora applicabile.

Gli artt. 71,72, 81, 77, 78 prevedono inoltre la possibilità di accedere alle assegnazioni di immobili pubblici, ai fondi istituiti per il finanziamento delle attività di interesse generale, al *social bonus*, ai titoli di solidarietà e al *social lending*.

Con riferimento al regime di tassazione, l'art. 79 al comma 2 prevede che le attività di interesse generale siano considerate come di natura non commerciale se “svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi”; l'importante è che l'ente mantenga nel suo complesso la qualifica di “ETS non commerciale”.

3.2 I rapporti privilegiati con la Pubblica Amministrazione

L'ingresso nel mondo del Terzo Settore (e dunque l'acquisizione – attraverso l'iscrizione al RUNTS – della qualifica di ETS) determina, oltre ad un possibile regime fiscale di favore (e questa volta senza ulteriori distinzioni) la possibilità di intrattenere relazioni collaborative con la pubblica amministrazione, attraverso i procedimenti di “amministrazione condivisa” previsti dall'art. 55 CTS.

L'amministrazione condivisa è un modello di amministrazione in cui i cittadini (singoli e associati) sono coinvolti attivamente, mettendo le proprie risorse a disposizione della Pubblica Amministrazione, per la programmazione, la progettazione e l'esecuzione di interventi di interesse generale. Il CTS costituisce senz'altro l'espressione più compiuta e sistematica (anche non l'unica) di questo modello attualmente vigente in Italia. Ad esso è dedicato l'intero Titolo VII, rubricato “Dei rapporti con gli enti pubblici”, il cui primo articolo (art. 55) stabilisce che tutte le amministrazioni pubbliche, “nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento”.

La **co-programmazione** e la **co-progettazione** (art. 55, commi 2 e 3) sono dunque le forme attualmente più avanzate di questa relazione collaborativa. Prima di analizzare i due procedimenti, è necessario porre alcune premesse di ordine generale, valide per entrambi i procedimenti.

Per prima cosa, va detto che si tratta di veri e propri *procedimenti amministrativi condivisi*, ai sensi della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo (art. 55, comma 1). Questo significa che non si tratta di un “tavolo informale” o di un procedimento derogatorio, ma di un vero e proprio procedimento amministrativo a cui si applicano i principi (tra cui quelli di trasparenza e concorrenza) della legge n. 241/1990. Ne derivano l'obbligo di ricorrere ad avvisi pubblici, di verbalizzare le sessioni di co-programmazione e co-progettazione, di predeterminare i criteri di partecipazione e valutazione; quelle appena esposte sono tutte condizioni che vanno nella direzione di garantire esigenze di trasparenza.

Il perimetro oggettivo dei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione coincide con (tutte, ma solo quelle) le attività di interesse generale indicate nel catalogo di cui all'art. 5 CTS.

Infine, medesimo è anche il perimetro soggettivo: co-programmazione e co-progettazione sono procedimenti che coinvolgono, da un lato, la Pubblica Amministrazione e, dall'altro gli ETS. Sono, in altre parole, espressioni di una relazione collaborativa riservata, sul fronte “privato”, ai soli ETS. La sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale prima, e le linee guida ministeriali poi, hanno chiarito che *le forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS non possono essere estese fuori dal perimetro legale degli enti del Terzo settore*.

È all'interno di questa cornice che operano i due procedimenti della co-programmazione e della co-progettazione.

La co-programmazione è definita dall'art. 55, comma 2, CTS come l'attività “finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”. Il procedimento, pertanto, mira alla definizione di *quattro elementi*: 1. i bisogni da soddisfare, 2. gli interventi necessari per soddisfarli, 3. le modalità attraverso cui realizzare gli interventi, e 4. le risorse (pubbliche e private) di cui si dispone per farlo. Si tratta dunque di una vera e propria istruttoria condivisa nella quale la programmazione delle azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento, e in cui dunque il Terzo Settore è chiamato soprattutto a svolgere un ruolo di lettura e rappresentazione dei bisogni. L'attivazione del procedimento di co-programmazione, che avviene attraverso la pubblicazione di un avviso, può avvenire o su iniziativa dell'ente pubblico o di uno o più ETS. Il procedimento, che può essere articolato anche in diverse sessioni (tutte verbalizzate dal responsabile del procedimento), si conclude con l'elaborazione condivisa di un documento istruttorio e una determinazione dell'ente pubblico in ordine alle attività ed alle azioni ritenute funzionali alla cura dei bisogni individuati nel corso della co-programmazione

Ai sensi dell'art. 55, comma 3, invece, la co-progettazione consiste nella definizione ed eventualmente nella realizzazione di “specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti”. Si tratta, pertanto, di un'attività di definizione e realizzazione condivisa di interventi “specifici”, che si pone naturalmente, ma non necessariamente, a valle della co-programmazione (l'attivazione della co-progettazione dovrebbe preferibilmente essere la conseguenza dell'attivazione della co-programmazione). Così come la co-programmazione, anche la co-progettazione può essere attivata su iniziativa di uno o più ETS. In questo caso, però, gli ETS non si limitano a presentare una richiesta, ma devono formalizzare una proposta progettuale, nella quale siano chiaramente indicati l'idea progettuale, le attività rimesse alla cura del privato sociale e le risorse disponibili. Per quanto riguarda lo svolgimento del procedimento di co-progettazione, esistono due modalità, fra loro alternative: i) l'attivazione della co-progettazione con i soli ETS utilmente collocati in una graduatoria finale o, comunque, la cui proposta progettuale sia stata valutata positivamente; ii) l'ammissione

di tutti gli ETS in possesso dei requisiti previsti dall'avviso. Le due modalità esprimono ovviamente due diversi approcci e producono ricadute differenti, sia in termini organizzativi, sia di attività (la prima assicura speditezza al procedimento, ma priva l'amministrazione degli apporti, di vario genere, di tutti gli ETS potenzialmente interessati; la seconda permette il massimo coinvolgimento del pluralismo sociale, ma allo stesso tempo richiede una notevole capacità organizzativa delle amministrazioni procedenti). La co-progettazione si conclude, in ogni caso, con la sottoscrizione di una convenzione *ex art.* 11, L. n. 241/1990 che regola i rapporti tra ente pubblico e ETS.

Va inoltre sottolineato che il Codice dei contratti pubblici, come recentemente modificato (d. lgs. n. 36/2023), prevede, all'art. 6, rubricato "*Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore*", che "In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo Settore di cui al codice del Terzo Settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117", a patto che gli stessi contribuiscano "al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato"; di seguito, si specifica che il Codice dei contratti pubblici non si applica agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione.

In conclusione, va ricordato che, per quanto importante sia la potenzialità di questi procedimenti, il tema dei rapporti tra Terzo Settore e amministrazioni pubbliche non va valutato in termini astratti. Esistono in Italia moltissime piccole associazioni (talvolta nemmeno parte del Terzo Settore) che spontaneamente si fanno carico di soddisfare bisogni diffusi delle comunità territoriali, e che possono non avere alcuna necessità di stipulare convenzioni o ricevere contributi pubblici, o di partecipare ad attività di co-programmazione e co-progettazione come quelle appena descritte.

4. Controlli e principali obblighi che derivano dall'iscrizione al RUNTS

4.1 I controlli (interni ed esterni)

Il primo contraltare di un regime di favore "esclusivo" per gli ETS è il complesso e articolato sistema di controlli, *interni* ed *esterni* previsto dalla normativa vigente.

La categoria dei *controlli interni* corrisponde essenzialmente alla responsabilità di controllo sull'operato dell'ETS attribuito ad organi interni all'ente stesso. La principale espressione dei controlli interni previsti dal CTS consiste nell'istituzione in ciascun ente di un apposito organo, da prevedere nello statuto e nominato dall'assemblea, definito "organo di controllo" (art. 30). L'istituzione dell'organo di controllo è obbligatoria per le fondazioni (a prescindere dalla loro consistenza economica), e per le associazioni, riconosciute o non riconosciute (ma solo nel caso in cui abbia superato, per due esercizi consecutivi, almeno due dei limiti indicati

dalla legge). Per tutti gli altri ETS è invece da intendersi come facoltativa, in base ad una scelta rimessa allo statuto. All'organo di controllo è attribuita una responsabilità generale di controllo: deve vigilare "sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, [...] nonché sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento"; deve esercitare "compiti di monitoraggio dell'osservanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale"; infine, deve attestare "che il bilancio sociale sia stato redatto in conformità alle linee guida di cui all'art. 14".

La categoria dei *controlli esterni*, invece, consiste - come intuibile - in forme di controllo operato da soggetti diversi dall'ETS. I principali controlli esterni sono di tipo pubblico. Sono controlli, cioè, rimessi alla P.A. ed esercitati da diversi soggetti. In particolare, dall'Ufficio del RUNTS, che svolge un controllo - preventivo e continuo - sul possesso dei requisiti per l'iscrizione al RUNTS (art. 90 e 93), dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che svolge funzioni di vigilanza e monitoraggio sull'attività dell'ETS (art. 92), dall'Amministrazione finanziaria (art. 94), nonché dalle Amministrazioni pubbliche che svolgono controlli di tipo fiscale e dagli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali di qualunque genere a beneficio degli ETS (art. 93, comma 4).

4.2 Alcuni obblighi

a) Il bilancio sociale

L'art. 14 del CTS prevede che gli ETS che abbiano ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a un milione di euro devono depositare presso il RUNTS un bilancio sociale, redatto secondo le Linee guida approvate con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 4 luglio 2019.

Per quanto riguarda le imprese sociali e le cooperative sociali, invece il d.lgs. n. 112/2017 prescrive un obbligo generalizzato di redazione del bilancio (art. 9, comma 2, CTS).

b) Il lavoro alle dipendenze degli ETS

Per gli ETS è prevista anche una disciplina lavoristica speciale, contenuta nell'art. 16 CTS. Lo stesso vale per le IS, con riferimento all'art. 13 del d.lgs. n. 112/2017.

In particolare, questa disciplina prevede che i lavoratori degli ETS e delle imprese sociali abbiano diritto a un trattamento non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi, e che la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non possa essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda (tale limite è derogabile in presenza di comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale: ipotesi nelle quali il rapporto è stabilito in uno a dodici).

c) La devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento dell'ente

In caso di estinzione o scioglimento, il patrimonio residuo è devoluto, previo parere positivo dell'Ufficio del RUNTS e salva diversa destinazione imposta dalla legge (si segnala che la legge n. 222/85, ad esempio, prevede una destinabilità unitaria del patrimonio degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti), ad altri ETS secondo le disposizioni statutarie o dell'organo sociale competente.

Tabella 3: Tabella di sintesi

	ALTRI SOGGETTI PRIVATI	ENTE DEL TERZO SETTORE
FONTE DEL DIRITTO	Codice civile	Codice del Terzo settore + (ove compatibile) Codice civile
DISCIPLINA FISCALE	Disciplina tributaria di diritto comune prevista dal Testo unico delle imposte sul reddito (TUIR, d.p.r. 917/1986) distinzione tra <i>enti commerciali</i> ed <i>enti non commerciali</i> Ai fini della qualifica di ente <i>non commerciale</i>, conta la non riconducibilità dell'ente allo svolgimento di una delle attività che ai sensi dell'art. 55 TUIR produce un «reddito di impresa» si qualifica come <i>non commerciale</i> l'ente che <i>non</i> ha per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali di cui all'art. 55 TUIR.	Disciplina speciale per gli ETS (artt. 79 e ss. CTS) la natura <i>commerciale</i> o <i>non commerciale</i> di un ETS si determina in base a quanto previsto dal CTS e, solo in quanto compatibile, dal TUIR. La qualifica di ETS <i>non commerciale</i> dipende dall'analisi dei ricavi annualmente percepiti si qualifica come <i>non commerciale</i> l'ETS che, tra l'altro, svolge le attività di interesse generale “a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi”.
RAPPORTO CON LA P.A.	Rapporto <i>sinallagmatico</i> tradizionali norme che disciplinano il rapporto fra soggetti privati e PP.AA. (Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016).	Rapporto <i>sinallagmatico</i> tradizionale: norme che disciplinano il rapporto fra soggetti privati e PP.AA. (Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016). Coinvolgimento attivo nei procedimenti di amministrazione condivisa di co-programmazione e co-progettazione, ai sensi dell'art. 55 d.lgs. 117/2017.
		Accesso al fondo istituito per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale promossi

Tabella 4: Tabella di sintesi

MISURE DI SOSTEGNO DIRETTO E INDIRETTO		dagli Enti del Terzo settore (art. 72 CTS). Accesso al c.d. <i>social bonus</i> (art. 81 CTS). Nuovi meccanismi di finanza sociale configurabili come “titoli di solidarietà” (articolo 77 d.lgs. 117/2017) o di “<i>social lending</i>” (art. 78 CTS). Fruizione delle agevolazioni previste per l’assegnazione in favore degli ETS di immobili pubblici inutilizzati, per fini istituzionali (art. 71 CTS).
SCIoglimento DELL’ENTE	I beni della persona giuridica, che restano dopo esaurita la liquidazione, sono devoluti in conformità dell’atto costitutivo o dello statuto (art. 31 co. 2 cod. civ.). Qualora questi non dispongano, se trattasi di fondazione, provvede l’autorità governativa, attribuendo i beni ad altri enti che hanno fini analoghi; se trattasi di associazione, si osservano le deliberazioni dell’assemblea che ha stabilito lo scioglimento e, quando anche queste mancano, provvede nello stesso modo l’autorità governativa (art. 31 co. 2 cod. civ.)	In caso di estinzione o scioglimento, il patrimonio residuo è devoluto, previo parere positivo dell’Ufficio del RUNTS e salva diversa destinazione imposta dalla legge, ad altri ETS secondo le disposizioni statutarie o dell’organo sociale competente (art. 9 CTS).

Capitolo II: La gestione diretta delle attività caritative

1. La gestione diretta delle attività caritative da parte della Diocesi/ufficio Caritas: il ramo ETS e/o “impresa sociale” dell’ente religioso civilmente riconosciuto

Come già accennato, il legislatore statale ha previsto che gli enti religiosi civilmente riconosciuti possano assumere la qualifica di ETS e di IS solo a determinate condizioni. In particolare, non possono costituire un “ramo ETS” o un “ramo IS” gli enti ecclesiali che, pur perseguendo finalità di religione o di culto, non abbiano anche ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica quali “enti ecclesiastici”. Resta invece sempre aperta la possibilità di costituire enti civili che assumano la qualifica di ETS seguendo le disposizioni previste per le rispettive tipologie.

2. L’adozione del regolamento del ramo ETS e dell’IS

Il regolamento del “ramo ETS” e del “ramo IS” deve essere adottato dall’ente religioso civilmente riconosciuto con atto pubblico o scrittura privata autenticata.

Ai sensi dell’art. 14 del D.M. n. 106 del 2020, il regolamento del “ramo ETS” deve:

- a) individuare le attività di interesse generale tra quelle elencate all’art. 5 CTS ed eventualmente prevedere lo svolgimento di attività diverse ai sensi dell’art. 6 CTS;
- b) vietare la distribuzione di utili a norma dell’articolo 8, commi 2 e 3, CTS;
- c) individuare il patrimonio destinato per lo svolgimento delle attività di cui alla lettera a), che può essere individuato con un atto distinto, da allegare al regolamento;
- d) prevedere la devoluzione ad altri enti del Terzo Settore dell’incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l’ente è stato iscritto nel RUNTS, a norma degli articoli 9 e 50, comma 2, CTS;
- e) prevedere l’obbligo di tenere separate le scritture contabili relative allo svolgimento delle attività di cui alla lettera a) dalle scritture contabili relative ad ogni altra attività dell’ente;
- f) disciplinare con riferimento alle attività di cui alla lettera a) la tenuta delle scritture contabili, prevedere e disciplinare la redazione del bilancio di esercizio, la predisposizione del bilancio sociale ove prevista, la tenuta dei libri sociali obbligatori in conformità con la struttura dell’ente, nonché il trattamento economico e normativo dei lavoratori a norma, rispettivamente, degli articoli 13, 14 comma 1, 15 e 16 CTS;
- g) disciplinare, per lo svolgimento delle attività di cui alla lettera a), i poteri di rappresentanza e di gestione, con specifica indicazione delle eventuali limitazioni e dei relativi controlli interni, se previsti dall’ordinamento confessionale, in conformità alle risultanze del Registro delle persone giuridiche nel quale gli enti religiosi civilmente riconosciuti sono iscritti;

-
- h) prevedere espressamente, con riferimento alle attività di cui alla lettera a), le condizioni di validità o di efficacia degli atti giuridici prescritte per gli enti religiosi civilmente riconosciuti dai relativi ordinamenti confessionali, ove tali condizioni abbiano rilevanza ai sensi di legge.

Il regolamento del “ramo IS” deve, a sua volta, prevedere:

- a) la sede dell'attività;
- b) le finalità d'interesse generale da perseguire attraverso l'esercizio di attività economiche organizzate al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi di utilità sociale;
- c) l'assenza dello scopo di lucro;
- d) la *governance* del “ramo IS”, che deve essere composta da:
 - l'organo amministrativo (per la cui nomina è necessario indicare l'organo interno dell'ente religioso civilmente riconosciuto preposto nonché eventuali autorizzazioni necessarie per la nomina ai sensi dello statuto e del diritto canonico);
 - l'organo di controllo;
 - l'organo di revisione (necessario solo se l'attività del “ramo Onlus” supera per due esercizi consecutivi due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-*bis* del Codice civile);
 - i comitati, i collegi (organi eventuali);
- e) le disposizioni in materia di impiego dei volontari;
- f) il patrimonio destinato;
- g) le disposizioni in caso di trasformazione, fusione, cessione del ramo di attività e devoluzione del patrimonio in caso di cessazione del ramo.

Un ultimo aspetto che deve essere approfondito è quello relativo alla nomina dell'organo amministrativo del ramo; l'organo amministrativo, infatti, non deve coincidere necessariamente con quello già individuato ai sensi dello statuto dell'ente o dell'ordinamento confessionale. Come è stato evidenziato poco sopra, il regolamento può infatti prevedere la disciplina per la sua individuazione¹⁰ o la sua nomina, così come eventuali limitazioni e controlli interni, se previsti dall'ordinamento confessionale, in conformità alle risultanze del Registro delle persone giuridiche nel quale gli enti religiosi civilmente riconosciuti sono iscritti. La Nota n. 10376 del 20 settembre 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha inoltre escluso

¹⁰ In merito la nota n. 9313 del 16 settembre 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dispone che “in caso di enti religiosi civilmente riconosciuti, il regolamento che disciplina lo svolgimento delle attività ai fini dell'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore può prevedere che l'amministrazione sia affidata ad un organismo di carattere monocratico. Infatti, in tal caso l'applicazione del Codice riguarda soltanto lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5 così da salvaguardare il rispetto della struttura e della finalità di tali enti, sulla base di accordi tra l'ordinamento italiano e altri ordinamenti giuridici in cui detti enti si trovano ad operare”.

che “il ramo ETS di un ente religioso possa assumere una denominazione diversa da quella dell’ente religioso medesimo”.

Per quanto riguarda gli enti ecclesiastici cattolici, la Conferenza Episcopale Italiana, unitamente all’Unione delle Superiori Maggiori d’Italia e alla Conferenza Italiana dei Superiori Maggiori, ha predisposto i modelli di regolamento per la costituzione di un “ramo ETS” o di un “ramo IS”¹¹.

3. Le autorizzazioni canoniche

Gli enti che nascono all’interno dell’ordinamento canonico, o che comunque agiscono al suo interno, restano soggetti alla relativa disciplina canonistica. Essi devono pertanto porre particolare attenzione al rispetto delle norme canoniche che, a vario titolo, influiscono anche sull’applicazione delle leggi statali, e in particolare sulle norme previste per gli ETS, qualora scegliessero di aderirvi. La questione coinvolge particolarmente il tema delle autorizzazioni canoniche e delle modalità di amministrazione previste dal Codice di Diritto Canonico, dal diritto canonico particolare italiano (le menzionate “Istruzioni in materia amministrativa promulgate dalla Cei e le recenti linee guida del 2024) e dagli statuti degli enti.

Per gli “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”, questa necessità è espressamente disciplinata dalla legge del 20 maggio 1985, n. 222, derivante dall’accordo concluso nel 1984 tra Italia e Santa Sede e che è anche una fonte di diritto canonico particolare. Questa legge (ovvero, queste Norme, come sono chiamate con in ambito canonistico) all’art. 18, prevede che “Ai fini dell’invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l’omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche”. Con il passaggio appena richiamato, pertanto, si attribuisce diretta efficacia giuridica al diritto canonico nell’ordinamento italiano. I controlli canonici previsti dal Codice di Diritto Canonico sono sempre opponibili ai terzi, i quali non possono invocare a loro tutela la “buona fede”, avendo l’onere di conoscere l’esatto procedimento che le norme canoniche prescrivono per l’attività negoziale degli enti ecclesiastici. Al contrario, i controlli canonici previsti dagli statuti dei singoli enti possono essere opposti ai terzi soltanto qualora sia stato soddisfatto l’onere della pubblicazione ai sensi dell’art. 5 della l. n. 222/1985. I regimi pubblicitari delle fonti canoniche fanno sì che i controlli previsti entrino a far parte del regime civilistico degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, incidendo sulla validità di atti compiuti senza le prescritte autorizzazioni canoniche. I controlli canonici costituiscono un elemento

¹¹ I documenti in questione sono disponibili al sito web: <https://giuridico.chiesacattolica.it/modelli-di-regolamento-per-la-costituzione-di-un-ramo-ente-del-terzo-settore-o-impresa-sociale-da-parte-di-un-ente-ecclesiastico/>

integrativo essenziale per la legittimità della volontà contrattuale dell'ente; perciò, la loro portata si riflette su molteplici piani applicativi. Ad esempio, sulla capacità di agire degli amministratori, sulla capacità negoziale verso i terzi e infine nei confronti degli operatori del diritto: ad esempio, i notai che intervenissero in atti dispositivi compiuti da amministratori degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti hanno il dovere professionale di verificare il corretto adempimento delle procedure canoniche di controllo.

Il mancato rispetto delle norme canoniche che disciplinano il processo formativo della volontà degli enti ecclesiastici incide sulla capacità a contrarre e determina l'annullabilità del negozio giuridico. L'incapacità legale del rappresentante dell'ente che agisse senza avere ottenuto (o anche richiesto) le prescritte autorizzazioni canoniche produce l'annullamento dell'atto con sentenza costitutiva emessa dal giudice italiano su richiesta solo della parte che vi abbia interesse (ad esempio, il Vescovo che non sia stato consultato o un altro soggetto che abbia interesse affinché l'atto assunto non si compia).

È opportuno considerare che la costituzione del “ramo ETS” o del “ramo IS”, e le relative destinazioni patrimoniali, sono atti soggetti a speciale autorizzazione canonica. L'Istruzione in materia amministrativa del 2005 già disponeva in questo senso circa la costituzione del “ramo Onlus”, che va considerato un negozio assai meno impegnativo sul piano giuridico di quanto non sia la costituzione del “ramo ETS” o del “ramo IS”. In particolare, la costituzione del patrimonio destinato si presenta con molta probabilità come negozio potenzialmente peggiorativo dello stato patrimoniale della persona giuridica canonica: quindi dovrà essere espressamente autorizzata. Si presti particolare attenzione ai vincoli di destinazione eventualmente gravanti sui beni immobili che già fanno parte del patrimonio ecclesiastico in senso stretto, ossia già per conto loro soggetti a vincoli di destinazione previsti dal Codice di diritto canonico, dalla legge italiana (ad esempio, gravanti sugli edifici aperti al culto pubblico), da eventuali atti di disposizione del donante o del venditore, e infine dalla semplice afferenza al patrimonio ecclesiastico.

Anche la nomina dell'organo amministrativo e, se necessario, dell'organo di controllo, dovrà essere disposta in modo conforme a quanto stabilito dal diritto canonico (universale, particolare, e dell'ente in questione): perciò si deve fare attenzione a non adottare i regolamenti richiesti dal CTS assumendo norme contrarie all'autonomia della Chiesa.

Per il compimento di tali atti – che nel loro complesso si possono definire di “straordinaria amministrazione”¹² - l'ordinamento canonico prevede, *ad validitatem*, il rilascio di:

¹² La delibera C.E.I. n. 37, 21 settembre 1990, conformemente a quanto disposto dal can. 1277, elenca una pluralità di atti considerati di straordinaria amministrazione.

-
- a) una licenza (autorizzazione, permesso o nulla osta), la quale è data in forma scritta dall'autorità ecclesiastica competente (quella cui è soggetta la persona giuridica in questione);
 - b) un consenso, il quale è dato da un organo collegiale all'autorità ecclesiastica che autorizza;
 - c) un parere, che non ha carattere vincolante, ma deve essere richiesto da coloro che agiscono¹³.

Per la validità di tutti gli atti di straordinaria amministrazione delle persone giuridiche soggette al Vescovo è necessaria la *licentia* dell'Ordinario diocesano (can. 1281 § 1). Il Vescovo diocesano è a sua volta soggetto al consenso del Consiglio degli Affari Economici (CDAE) e del Collegio dei Consultori. Il can. 1277 prevede poi la categoria degli “atti di maggiore importanza”¹⁴, per i quali *ad validitatem* è richiesto il parere del CDAE e del Collegio dei Consultori.

4. La costituzione del patrimonio destinato

La creazione di un patrimonio destinato per l'esercizio dell'attività di interesse generale costituisce una garanzia patrimoniale esclusiva per i creditori dell'ente, relativamente all'esercizio di tali attività. Il patrimonio così individuato è l'unico che può essere aggredito dai creditori a valere sulle attività di interesse generale. Tale aspetto è stato chiarito, per il “ramo ETS”, dal decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con la L. n. 108 del 2021. Nell'ultima parte del comma 3 dell'art. 4 del CTS è stato previsto, infatti, che per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di interesse generale gli enti religiosi civilmente riconosciuti rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto, ovvero i creditori riguardanti le altre attività dell'ente, non possono far valere alcun diritto su tale patrimonio destinato.

La segregazione patrimoniale deve emergere dal regolamento adottato da parte dell'ente religioso e l'individuazione dei beni può avvenire anche con atto separato ad esso allegato.

Possono costituire oggetto del patrimonio destinato sia beni mobili (ad esempio, somme di danaro, titoli, ...) anche registrati (ad esempio, automobili), sia i beni immobili. In quest'ultimo caso è bene considerare che i beni che formano il patrimonio ecclesiastico (ossia, i beni di proprietà delle persone giuridiche pubbliche della Chiesa) sono soggetti ai vincoli di destinazione e di amministrazione previsti dal diritto canonico. Per quanto riguarda i beni mobili è possibile allegare al regolamento un inventario; per la determinazione del loro

¹³ Il provvedimento dell'autorità superiore deve essere adottato, in forma scritta, entro tre mesi dalla presentazione dell'istanza. Decorso inutilmente tale termine senza che l'autorità abbia provveduto, il silenzio è considerato rifiuto e l'interessato può proporre ricorso.

¹⁴ Gli “atti di maggiore importanza” sono indicati discrezionalmente dal Vescovo con suo decreto e si aggiungono a quelli di “straordinaria amministrazione” previsti dalla C.E.I.

valore non è necessaria la perizia. Se l'ente religioso già esercita l'attività di interesse generale è possibile allegare una situazione patrimoniale aggiornata.

Per i beni immobili è sufficiente l'indicazione dei dati catastali relativi all'identificazione dell'immobile. Si tenga presente che tale vincolo può anche essere posto ai sensi dell'art. 2645-*ter* c.c.: in tal caso però il vincolo non potrà essere superiore ai novant'anni e dunque potrebbe non coincidere con la durata del "ramo ETS" o del "ramo IS", per il quale, com'è noto, non è prevista una durata.

5. Il regime pubblicitario

Come già accennato, il RUNTS è disciplinato dagli artt. 45-54 CTS. Il Decreto Ministeriale 15 settembre 2020, n. 106 regola le procedure di iscrizione, le modalità di deposito degli atti, le regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del Registro. Il RUNTS ha lo scopo di implementare le necessità di trasparenza per le attività di interesse generale, soprattutto attraverso la pubblicazione di bilanci, di rendiconti e di informazioni relative all'organizzazione dell'ente. L'art. 52, comma 1° del CTS prevede che "Gli atti per i quali è previsto l'obbligo di iscrizione, annotazione ovvero di deposito presso il Registro unico nazionale del Terzo settore sono opponibili ai terzi soltanto dopo la relativa pubblicazione nel Registro stesso, a meno che l'ente provi che i terzi ne erano a conoscenza".

L'ente religioso civilmente riconosciuto, quindi, per acquisire la qualifica di ETS relativamente alle attività di interesse generale, dopo aver adottato il regolamento, deve iscriversi nel RUNTS. La domanda di iscrizione è presentata dal soggetto cui è attribuita la rappresentanza dell'ente oppure del ramo di attività e ad essa dovranno essere allegati il regolamento e l'atto con il quale la competente autorità religiosa autorizza l'iscrizione al RUNTS o dichiara che tale autorizzazione non è necessaria. L'atto di autorizzazione può essere depositato anche in copia.

Dalla domanda di iscrizione devono altresì risultare, ai sensi dell'art. 14, comma 3 del D.M. n. 106 del 2020:

- a) l'indicazione della sezione del RUNTS nella quale si richiede l'iscrizione;
- b) la denominazione;
- c) il codice fiscale;
- d) l'eventuale partita IVA;
- e) gli estremi del provvedimento con il quale è stato disposto il riconoscimento dell'ente agli effetti civili;
- f) la sede legale;
- g) un indirizzo di posta elettronica certificata;
- h) almeno un contatto telefonico;

-
- i) le eventuali sedi secondarie. Non costituiscono sedi secondarie dell'ente le sedi legali di eventuali enti affiliati dotati di diverso codice fiscale;
 - j) la data di costituzione dell'ente o, in alternativa, quella del patrimonio destinato;
 - k) la o le attività di interesse generale effettivamente svolte, da individuarsi tra quelle di cui all'articolo 5 CTS;
 - l) la previsione dell'esercizio di eventuali attività diverse ai sensi dell'articolo 6 CTS;
 - m) il soggetto o i soggetti cui l'ente eventualmente aderisce con relativo codice fiscale;
 - n) le generalità delle persone fisiche titolari del potere di rappresentanza e di gestione per lo svolgimento delle attività di interesse generale, l'indicazione del potere conferito e delle eventuali limitazioni, nonché la data di nomina;
 - o) l'eventuale dichiarazione di accreditamento ai fini dell'accesso al contributo del 5 per mille di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 111.

La domanda di iscrizione è presentata all'Ufficio RUNTS della Regione o della Provincia autonoma in cui l'ente ha la sede legale. Si applica il procedimento di cui all'articolo 9 CTS.

Con riferimento all'IS, l'ente che assume tale qualifica è tenuto all'iscrizione in un'apposita sezione del registro delle imprese (art. 5 CTS). L'iscrizione delle IS nel registro delle imprese soddisfa il requisito di iscrizione nel RUNTS (art. 11, comma 3, CTS).

L'atto costitutivo e lo statuto devono essere depositati in via telematica, entro trenta giorni, a cura del notaio o degli amministratori, presso l'apposita sezione del registro delle imprese della circoscrizione in cui l'ente ha la sede legale.

Dovranno essere depositate anche le eventuali modifiche dell'atto costitutivo o dello statuto. Tale forma pubblicitaria è integrativa e non sostitutiva rispetto a quella prevista per tutti gli enti che siano già soggetti, data la loro struttura organizzativa, a iscrizione nel registro delle imprese.

Per quanto riguarda l'adempimento previsto per gli enti religiosi civilmente riconosciuti, il Decreto del 16 marzo 2018 del Ministero dello Sviluppo economico prevede, all'art. 2, comma 3, il deposito a cura del notaio del regolamento, delle sue eventuali modifiche, e dell'atto di costituzione del patrimonio.

Unitamente a tali documenti devono essere depositati:

- il bilancio di esercizio relativo alle attività di interesse generale;
- il bilancio sociale di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 112 del 2017;
- per i gruppi di imprese sociali, le indicazioni di cui all'art. 2497-*bis*, commi 1 e 2, del codice civile, oltre all'accordo di partecipazione e ogni sua modificazione, nonché i documenti in forma consolidata di cui alle lettere b) e c);
- ogni altro atto o documento previsto dalla vigente normativa.

Capitolo III: La gestione indiretta delle attività caritative

1. Considerazioni preliminari

Dalla ricognizione effettuata è emerso che la maggior parte delle Diocesi ha costituito “enti gestori” e “co-gestori”, dotati di una propria autonomia giuridica rispetto all’ente-Diocesi, e tuttavia soggetti all’attività di controllo e di coordinamento da parte dell’autorità canonica.

Si tratta o di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, soggetti allo speciale regime giuridico stabilito dalle menzionate fonti bilaterali, o di enti di diritto comune che, com’è noto, seguono le regole previste dall’ordinamento giuridico italiano e che, al tempo stesso, presentando un collegamento funzionale e teleologico con l’ente ecclesiastico-Diocesi, sono caratterizzati da elementi di specialità in termini di salvaguardia della loro autonomia (cfr. il già richiamato art. 10, legge n. 222/1985). Si tenga presente che il M.P. *Ecclesiale Intima natura* ritiene che siano soggetti alla vigilanza del Vescovo anche gli enti di diritto statale, comunque, riferibili alla Chiesa cattolica. In altre parole, per il diritto canonico la costituzione di un ente di diritto statale - quale sia la sua forma giuridica - riferibile alla Chiesa cattolica (ad esempio, perché svolge attività di assistenza o beneficenza in nome della Chiesa o per conto di soggetti cattolici), è soggetta sia alle leggi dello Stato previste per quell’ente, sia alla vigilanza canonica.

Per meglio comprendere alcune questioni puntuali, è opportuno richiamare quanto già affermato nell’introduzione al presente rapporto, ovvero che

- per “**ente gestore**” s’intende un soggetto giuridico con il quale la Diocesi gestisce le attività caritative promosse dalla Caritas diocesana;
- per “**ente co-gestore**” s’intende il soggetto giuridico che collabora con la Diocesi, oppure con la Caritas diocesana (o l’ente gestore) per la conduzione di alcune determinate attività caritative.

Questi soggetti possono assumere varie forme giuridiche, secondo le tipologie civilistiche generali:

- a) fondazioni di diritto privato, che possono assumere anche la forma di fondazioni di partecipazione;
- b) enti di diritto canonico: questi possono rilevare, nell’ordinamento giuridico italiano, o come enti “di fatto” oppure come enti dotati di personalità giuridica ai sensi del Concordato (“enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”¹⁵);

¹⁵ Il diritto canonico prevede le seguenti tipologie di soggetti giuridici: a) istituzionali (quelli che fanno parte della costituzione gerarchica della chiesa: es. diocesi, parrocchie, seminari); b) a base associativa (es.: confraternite, associazioni laicali, associazioni di

-
- c) associazioni;
 - d) comitati
 - e) forme organizzative lucrative (società regolate ai sensi del Titolo V del Codice civile).

Il CTS prevede poi una **classificazione ulteriore**, che **si sovrappone** (e non sostituisce) **a quella di cui sopra propria del Codice civile**, e che distingue tra:

- a) organizzazioni di volontariato (ODV);
- b) associazioni di promozione sociale (APS);
- c) enti filantropici;
- d) imprese sociali;
- e) cooperative sociali.

Per comprendere meglio il senso di tale differente classificazione, occorre precisare, a mo' di esempio, che un ente può avere la *forma civilistica di associazione* ed essere iscritto al RUNTS, ad esempio, *come ODV o come APS*.

2. La fondazione di diritto privato

La **fondazione** è disciplinata dagli artt. 14 e seguenti c.c. Tale ente si costituisce con un negozio unilaterale non recettizio e tendenzialmente si caratterizza per la prevalenza dell'elemento patrimoniale rispetto a quello personale.

La struttura tipica della fondazione produce l'effetto di vincolare, in modo immutabile e perpetuo, determinati beni, oggetto del patrimonio, al perseguimento di uno scopo. In nessun caso le fondazioni possono avere scopo di lucro (ovvero, non possono destinare i proventi dell'attività economica ai propri associati), né avere uno scopo mutualistico (ossia, non devono garantire ai propri soci dei vantaggi di natura economica).

La fondazione può essere costituita per atto tra vivi o *mortis causa*, e sono applicabili le disposizioni previste per i contratti. Perché sia riconosciuta la personalità giuridica, la fondazione deve avere un patrimonio

associazioni) che possono essere di diritto privato canonico (associazioni private) o di diritto pubblico canonico); c) a base patrimoniale: sono solo di diritto pubblico canonico e possono essere masse patrimoniali /fondi), fondazioni in senso stretto autonome o non autonome, che si chiamano "pie volontà", fondazioni di culto/religione/culto e religione. b) enti di diritto statale: associazioni e fondazioni (previste dal Codice civile); associazioni del TS (ODV, APS); fondazioni del TS (fra cui gli enti filantropici); soggetti lucrativi (libro V del Codice civile); cooperative; imprese del TS (IS e cooperative sociali). In via di prassi, è possibile anche costituire "fondazioni di partecipazione", anche se non sono disciplinate da una fonte normativa.

considerato sufficiente per il raggiungimento delle sue finalità (come si dirà nell'approfondimento a ciò dedicato).

2.1 La fondazione di partecipazione

La **fondazione di partecipazione** è una forma giuridica di elaborazione dottrinale che coniuga l'elemento patrimoniale tipico delle fondazioni con quello personale tipico delle associazioni e si caratterizza per un particolare rapporto tra i fondatori e la fondazione, attribuendo a costoro un potere di controllo sulle attività della fondazione stessa, e prevedendo una loro partecipazione attiva alla gestione del nuovo ente. Menzioniamo la fondazione di partecipazione in quanto si ritiene che possa essere un valido strumento per la gestione condivisa (tra più enti religiosi e non religiosi) delle attività caritative.

Le caratteristiche prevalenti della fondazione di partecipazione sono le seguenti:

- 1) costituzione da patrimonio di destinazione a struttura aperta;
- 2) l'atto costitutivo è un contratto plurilaterale con comunione di scopo che può ricevere l'adesione di altre parti oltre quelle originarie (art. 1332 c.c.);
- 3) la struttura aperta consente la variazione del numero dei contraenti senza rendere necessaria la modifica del contratto;
- 4) possono farne parte enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e non riconosciuti, enti privati e pubblici, Stato e Regioni, con il diritto di nominare i loro rappresentanti nel Consiglio di amministrazione;
- 5) alla sua attività possono aderire altri soggetti che, in qualità di partecipanti, contribuiscono alla sopravvivenza dell'ente con somme di denaro, prestazioni di lavoro volontario o donazioni di beni materiali e immateriali;
- 6) attraverso una composizione definita di organi, viene garantita la proporzionalità tra tipologia di contributo e partecipazione all'attività.

Si segnala poi che la prassi ha tendenzialmente consolidato uno schema organizzativo costruito su due livelli:

- uno a **valenza "istituzionale"** (che può essere articolato su più organi), cui partecipano i fondatori e gli altri partecipanti, con funzione di definizione delle linee guida dell'azione volta al perseguimento dello scopo;
- l'altro a **valenza gestionale ed esecutiva** dei piani programmatici decisi dal primo.

Nel quadro della fattispecie concreta dipinto dai cultori dell'istituto il punto focale sembra rappresentato dalle modalità di articolazione della struttura dell'ente, che deve essere tale da garantire la possibilità di partecipazione dei "conferenti" ai processi attuativi dello scopo al cui conseguimento gli apporti da ciascuno

effettuati sono destinati. A tal fine, pur nella variabilità degli schemi organizzativi in concreto adottati, il dato comune sembra rappresentato dall'attribuzione statutaria delle funzioni di governo dell'ente ad un organismo che opera con metodo assembleare, mentre agli amministratori sono assegnate solo mansioni esecutive.

Lo statuto deve prevedere le norme relative al funzionamento dell'ente; anche se forma oggetto di atto separato, esso costituisce parte integrante dell'atto costitutivo.

2.2 Le fondazioni ETS

Le fondazioni (al pari degli altri enti) possono iscriversi nel RUNTS per assumere la qualifica di ETS: e ciò a condizione – ovviamente – che sussistano i requisiti propri degli ETS (perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi).

Tutte le fondazioni ETS (inclusa la fondazione di partecipazione) sono soggette alla disciplina prevista dal Titolo IV del CTS, che ne disciplina la struttura e le regole di funzionamento.

In particolare, l'atto costitutivo deve indicare una serie di aspetti (denominazione dell'ente, assenza di scopo di lucro; attività di interesse generale che si intendono perseguire, sede legale, patrimonio iniziale, ecc.).

Nelle fondazioni TS deve essere nominato un organo di controllo, anche monocratico (art. 30) e, in presenza di determinate circostanze, un revisore dei conti.

3. Gli enti di diritto canonico

Gli enti costituiti nell'ordinamento canonico si presentano come soggetti giuridici nell'ordinamento italiano con diverse modalità. Secondo le norme concordatarie, essi possono ottenere la personalità giuridica statale e quindi agiscono quali “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”, secondo la disciplina speciale dettata per questi ultimi. Tuttavia, alcuni enti ecclesiali possono agire nell'ordinamento italiano come soggetti giuridici propri, anche senza chiedere il riconoscimento della personalità giuridica statale: in questo caso agiscono alla stregua di “enti di fatto”.

Eventuali associazioni non riconosciute (come enti ecclesiastici civilmente riconosciuti) vantano anche una speciale autonomia in forza della loro natura religiosa, garantita dall'art. 10 della legge 222/85.

Gli enti ecclesiali possono anche domandare e ricevere la personalità giuridica ai sensi della sola legge italiana: in questo caso sono retti dalla legge italiana di riferimento per quella tipologia di ente (ossia il Codice civile, oppure eventuali leggi regionali, o il CTS).

Per completezza informativa, si segnala che il sistema contempla anche l'esistenza di *enti vaticani*. Questi ultimi sono disciplinati in Italia alla stregua delle persone giuridiche di altre nazionalità.

4. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti

4.1 Definizione

Per ente ecclesiastico civilmente riconosciuto si intende il soggetto giuridico costituito nell'ambito del diritto canonico che ottiene la personalità giuridica statale secondo le modalità previste dal Concordato (legge n. 222/85).

Ai sensi dell'art. 7 della legge n. 121/1985 la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi è riconosciuta a condizione che a) l'ente abbia sede in Italia, b) sia costituito o approvato dall'autorità ecclesiastica e c) persegua il fine "costitutivo ed essenziale" di religione o culto. Il fine di religione e culto è riconosciuto dalla legge agli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa (diocesi, parrocchie, ...) e ai seminari. Per tutti gli altri enti, in particolare le fondazioni e quelli che non sono persone giuridiche nell'ordinamento della Chiesa, la verifica della presenza di questa finalità - costitutiva ed essenziale - è fatta dagli organi statali sulla base di quanto previsto dall'art. 16, che distingue "agli effetti delle leggi civili", i) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; ii) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro."

4.2 Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici cattolici

L'art. 3 della legge n. 222/1985 rende necessaria, ai fini del riconoscimento civile degli enti ecclesiastici, la presentazione della domanda di riconoscimento da parte di chi rappresenta l'ente secondo il diritto canonico, ovvero direttamente da parte dell'autorità ecclesiastica competente. L'ordinamento italiano, infatti, ai fini del riconoscimento della personalità giuridica, richiede che venga garantita la *conformità confessionale*, ovvero che l'ente in questione sia stato approvato come tale dagli organi competenti della confessione di appartenenza. Per tale ragione, la domanda di riconoscimento può essere presentata anche dall'autorità ecclesiastica che ha istituito l'ente. Nel caso in cui invece la domanda sia presentata direttamente dall'ente, occorre che questo attesti la presenza delle autorizzazioni canoniche prescritte.

4.3 Iscrizione degli enti ecclesiastici nel Registro delle persone giuridiche

Secondo l'art. 5 della legge n. 222/1985, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti sono tenuti ad iscriversi nel registro delle persone giuridiche nei quindici giorni successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto di riconoscimento in persona giuridica. Solo dopo aver adempiuto all'obbligo di iscrizione, gli enti ecclesiastici potranno concludere negozi giuridici (art. 6, ultimo comma). Tale prescrizione

appare più restrittiva dell'art. 33, comma 4, c.c., che aggiunge la responsabilità personale e solidale degli amministratori a quella della persona giuridica privata, nel caso di omissione della loro iscrizione. Dalla lettura della norma si evince che: a) il termine non può che essere ordinatorio, per cui l'ente potrà in ogni tempo chiedere l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, ma l'iscrizione diviene un onere cui si subordina la validità della conclusione di qualsiasi negozio giuridico; b) il negozio concluso dal legale rappresentante dell'ente ecclesiastico non iscritto è equiparabile ad un negozio concluso da soggetto esistente ma privo della capacità di agire e, quindi, annullabile. L'art. 15 del Regolamento contiene la disciplina dell'iscrizione, la quale rinvia all'art. 24 delle disp. att. c.c., relative all'iscrizione degli enti privati.

4.4 Le attività degli enti ecclesiastici cattolici civilmente riconosciuti

Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto, a condizione che rispettino le leggi dello Stato concernenti tali attività e il correlato regime tributario. È importante osservare che le attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro sono considerate “diverse” da quelle di religione e di culto.

Per le “attività diverse”, inoltre, il Consiglio di Stato ha affermato che deve essere tenuta una contabilità di bilancio regolare (Cons. St., Sez. I, parere n. 1265/1993), con appositi organismi di controllo (Cons. St., Sez. I, parere n. 1085/1993). Pertanto, lo Stato ammette che l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto svolga anche “attività diverse”, pure in forma imprenditoriale, purché rispetti le leggi previste per la conduzione di quelle attività, tenga una contabilità separata, e che sussista una coerenza fra le attività svolte e le finalità di religione e di culto che devono restare la “ragion d'essere” dell'ente religioso. In altre parole, un ordine religioso ospedaliero può gestire un'attività ospedaliera, ma non una scuola; una fondazione di culto può gestire attività di vario tipo, purché sempre “nel rispetto della sua struttura e finalità” di religione e di culto. Possono anche essere esercitate attività lucrative, purché anch'esse coerenti con la finalità propria dell'ente (i.e.: religiosa).

4.5 Revoca del riconoscimento di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto

Gli artt. 19 e 20 della legge n. 222/1985, in riferimento alle strutture e alle finalità dell'ente, pongono l'accento sulla distinzione tra i mutamenti sostanziali dell'ente, la revoca del riconoscimento e la soppressione ed estinzione. Per quanto concerne i mutamenti sostanziali dei fini dell'ente, della destinazione dei beni e del modo di esistenza, questi devono essere riconosciuti “con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato”. Qualora il mutamento faccia perdere all'ente uno dei requisiti prescritti per il suo riconoscimento, questo può essere revocato con decreto del Presidente della Repubblica, sentita l'Autorità ecclesiastica e udito il parere del Consiglio di Stato.

4.6 Approfondimenti sul riconoscimento di alcune persone giuridiche canoniche

Come evidenziato nei risultati della ricerca, alcune Caritas diocesane si avvalgono dell'operato di enti gestori o co-gestori che sono persone giuridiche canoniche. Tra le principali forme organizzative indicate vi sono le Fondazioni di culto.

Come già accennato, il diritto canonico prevede “pie fondazioni” o “pie volontà” (can. 115). Questi enti canonici possono essere riconosciuti anche come enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, a condizione che l'autorità statale verifichi la sussistenza- in via costitutiva ed essenziale - della finalità di religione e di culto (si ricordi il paradigma offerto dall'art. 16 della legge n. 222/1985) e inoltre attesti che la fondazione ha un patrimonio sufficiente per raggiungere il suo scopo, e che questo “risponde alle esigenze religiose della popolazione” (cfr. Commissione Paritetica, 10 aprile – 30 aprile 1997). Allo stato si riscontra una certa disponibilità dell'amministrazione statale a riconoscere la sussistenza della costitutività ed essenzialità del fine di religione e di culto anche in capo a fondazioni “di culto” che in realtà svolgono prevalentemente “attività diverse” da quelle di religione e culto (come sono quelle di assistenza e beneficenza), oppure esercitano attività commerciali. Occorre tuttavia prestare attenzione quando si scelga di costituire questo tipo di ente per affidargli uno scopo religioso inteso in senso conforme alla dottrina cattolica, ma non anche ai sensi delle leggi civili (il caso dell'assistenza e beneficenza appare in questo senso esemplare).

5. L'associazione (Art. 14 e ss. c.c.)

L'art. 14, che apre il II Capo del I libro del Codice civile, è una disposizione piuttosto scarna. Esso stabilisce che “le associazioni e le fondazioni devono essere costituite con atto pubblico” e, al comma 2, che “La fondazione può essere disposta anche con testamento”. Delle fondazioni, più dettagliatamente, ci siamo occupati *supra*. Limitando, per ora, alle associazioni la nostra esposizione, e prima di descrivere alcuni aspetti relativi alla loro costituzione e al loro funzionamento, va chiarito come vada tracciata una linea di confine netta, che separi le associazioni riconosciute da quelle non riconosciute.

La differenza fondamentale fra questi due tipi d'associazione è data dal fatto che le associazioni riconosciute hanno personalità giuridica e – di conseguenza – hanno un regime di *autonomia patrimoniale perfetta*. Ciò significa che quello che succede, economicamente, a una data associazione non ha conseguenze nella sfera patrimoniale degli associati, cioè delle persone fisiche che la compongono. Le associazioni non riconosciute, invece, godono di un regime di *autonomia patrimoniale imperfetta*. Questo significa che non esiste una separazione compiuta e netta fra il patrimonio dell'ente e il patrimonio degli associati. Di conseguenza, è possibile che le vicende dell'associazione non riconosciuta abbiano delle ripercussioni sui patrimoni delle persone fisiche che la compongono. In definitiva, sia le associazioni riconosciute, sia quelle non riconosciute sono *soggetti di diritto*, ma solo le prime, in virtù, appunto, di un *riconoscimento* da parte dei pubblici poteri,

ottenuto seguendo un *iter* specifico, si trovano a essere in una condizione d'autonomia patrimoniale perfetta. Le associazioni non riconosciute restano disciplinate al III capo del I libro del c.c.

6. Il comitato

Può essere utile ricordare la forma giuridica del comitato, che resta sempre possibile attivare ai sensi di quanto previsto dal Codice civile. Siccome i comitati possono essere sia a base associativa (persone) sia patrimoniale (fondazione), la loro disciplina effettiva risente in parte delle due possibilità. I comitati non sono espressamente richiamati nel CTS, tuttavia si ritiene che essi possano anche iscriversi nel RUNTS, qualora presentino i requisiti prescritti dal CTS. Il comitato è per lo più utilizzato quando si tratta di raggiungere scopi di breve durata (ad esempio: feste patronali) ed è indicato per raccolte di fondi. Solitamente i comitati vengono ricompresi fra le associazioni non riconosciute.

7. Alcune tipologie di enti del Terzo Settore

Come sopra accennato, il RUNTS è articolato in sezioni: gli ETS devono indicare in quale sezione essi intendono iscriversi. Le sezioni del RUNTS sono le seguenti:

- a) Organizzazioni di volontariato;
- b) Associazioni di promozione sociale;
- c) Enti filantropici;
- d) Imprese sociali, incluse le cooperative sociali;
- e) Reti associative;
- f) Società di mutuo soccorso;
- g) Altri enti del Terzo settore.

Si propone qui una breve illustrazione di alcune di tali tipologie, in particolare di quelle più rilevanti ai fini del presente documento.

7.1. Le Organizzazioni di volontariato (ODV)

7.1.1. Aspetti strutturali

L'organizzazione di volontariato (ODV) è una particolare categoria di ETS, a cui è dedicata una disciplina *ad hoc* del CTS: in particolare, quanto disposto agli artt. 32, 33 e 34, contenuti nel Capo I ("Delle organizzazioni di volontariato") del Titolo V ("Di particolari categorie di enti del Terzo settore"). Per assumere la qualifica di ODV è necessario iscriversi nella sezione n. 1 ("Organizzazioni di volontariato") del RUNTS ed è obbligatorio inserire nella propria denominazione l'indicazione di "organizzazione di volontariato" o l'acronimo "ODV" (art. 32, comma 3, CTS).

Le ODV sono enti che devono essere costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta (quindi una fondazione non può essere ODV); essi devono svolgere l'attività di interesse generale principalmente a favore di terzi avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati (art. 32, comma 1, CTS). La qualifica di ODV include dunque un duplice criterio di prevalenza: la “prevalente” attività a favore di terzi e la necessità di avvalersi in modo “prevalente” dei volontari associati. Questo significa, evidentemente, che le ODV possono avvalersi anche di volontari non associati.

Le ODV devono essere costituite da un numero minimo di sette persone fisiche o di tre ODV e, se questo requisito viene meno e non viene reintegrato entro un anno, vengono cancellate dal RUNTS, a meno che non decidano di iscriversi in una sezione diversa, e abbiano i requisiti per farlo (art. 32 comma 1 e comma 1-*bis*) CTS). La base associativa delle ODV può essere costituita anche da altri ETS o enti senza scopo di lucro, purché ciò sia previsto nell'atto costitutivo o nello statuto e il loro numero non sia superiore al 50% del numero delle ODV già associate (art. 32 comma 2, CTS).

Gli amministratori delle ODV sono scelti tra le persone fisiche associate o tra quelle indicate, tra i propri associati, dagli enti associati; si applica, al riguardo, l'art. 2382 c.c.¹⁶

Ai componenti degli organi sociali non può essere attribuito alcun compenso, salvo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata ai fini dello svolgimento della funzione (art. 34 CTS).

Alle ODV che prestino *attività di protezione civile*, le norme del CTS si applicano in combinazione con quanto previsto dal Codice della protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018) che istituisce un “elenco nazionale del volontariato di protezione civile,” al quale si devono iscrivere le ODV iscritte al RUNTS che intendano partecipare al Sistema nazionale di protezione civile; le ODV appena citate, quindi, saranno iscritte tanto al RUNTS, quanto all'elenco da ultimo citato.

In generale, per le ODV, il CTS prevede che “per l'attività di interesse generale prestata le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6”. Si tratta di una limitazione molto significativa che impedisce la possibilità per la ODV di svolgere attività

¹⁶ Art. 2382 c.c. Non può essere nominato amministratore, e se nominato decade dal suo ufficio, l'interdetto, l'inabilitato, il fallito, o chi è stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi.

di interesse generale a fronte di corrispettivi, salvo configurare queste attività come attività diverse e strumentali (con i limiti ed il regime tipico di questa ipotesi). È questa una delle ragioni che, nella prassi, sta portando moltissimi ETS a preferire la qualifica di APS (che non ha questa limitazione) a quella di ODV.

7.1.2. Aspetti operativi

Le ODV devono svolgere l'attività di interesse generale principalmente a favore di terzi avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati (art. 32, comma 1, CTS). La qualifica di ODV include dunque un duplice criterio di prevalenza: la “prevalente” attività a favore di terzi e la necessità di avvalersi in modo “prevalente” dei volontari associati. Questo significa, evidentemente, che le ODV possono avvalersi anche di volontari non associati. Possono, peraltro, impiegare anche dei lavoratori, nei limiti di quanto è necessario al loro regolare funzionamento o nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta (art. 33 comma 1, CTS). In ogni caso, però, il numero dei lavoratori non può essere superiore al 50% del numero dei volontari (nel computo del numero dei lavoratori sono esclusi i lavoratori occasionali). Secondo l'interpretazione ministeriale, è radicalmente incompatibile la qualifica di socio con quella di lavoratore, a qualsiasi titolo, presso l'ODV di cui si è associati.

Il CTS – si badi bene – stabilisce che le ODV possano, peraltro, impiegare anche dei lavoratori, nei limiti di quanto è necessario al loro regolare funzionamento o nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta (art. 33 comma 1, CTS). In ogni caso, però, il numero dei lavoratori non può essere superiore al 50% del numero dei volontari (nel computo del numero dei lavoratori sono esclusi i lavoratori occasionali).

Si tratta di aspetti di cui è assolutamente necessario tenere conto qualora si opti per la forma dell'ODV quale ente gestore o co-gestore; e ciò non solo per quanto riguarda il computo dei lavoratori impiegato dall'ODV in proporzione rispetto al numero dei volontari, ma anche per quanto concerne le prestazioni lavorative che possano essere ricondotte alla nozione di “lavoratore” (cioè, avendo riguardo a come il lavoratore viene impiegato all'interno dell'ODV e a cosa il lavoratore, in concreto, faccia all'interno dell'ODV).

Oltre alla possibilità di partecipare, come tutti gli ETS, ai procedimenti di amministrazione condivisa disciplinati dall'art. 55 CTS (co-programmazione e co-progettazione) le ODV (oltre alle APS) iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS possono sottoscrivere con la Pubblica Amministrazione convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato (art. 56, comma 1 CTS). La collaborazione disciplinata dall'art. 56 CTS prevede dunque una duplice limitazione rispetto a quella che si esprime nei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione: una limitazione soggettiva (essendo essa limitata solo a ODV e APS, in ragione del fatto che, che avvalendosi prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari, tali enti esprimono una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri ETS); e una limitazione oggettiva (essendo

limitata alle sole attività o servizi sociali di interesse generale: un ambito più ristretto del complesso delle attività di interesse generale definito dall'art. 5 CTS). Rispetto ai procedimenti collaborativi di cui all'art. 55 CTS, poi, le convenzioni di cui all'art. 56 includono due ulteriori variazioni. La prima è che ammettono esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (art. 56 comma 2). La seconda riguarda invece i presupposti: mentre, come abbiamo visto, co-programmazione e co-progettazione devono essere intese come procedimenti assolutamente fisiologici e naturali, la stipula delle convenzioni *ex art. 56 CTS* è condizionata alla valutazione del maggior favore “rispetto al ricorso al mercato”. Come peraltro espresso dalle linee guida ministeriali adottate con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 31 marzo 2021, la condizione del “maggior favore rispetto al mercato” deve essere intesa alla luce di una valutazione complessiva (che consideri, dunque, non soltanto gli aspetti economico-finanziari, ma anche altri elementi materiali e immateriali).

L'art. 57 CTS, inoltre, prevede che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possano essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle ODV (e solo ad esse), iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS, aderenti ad una rete associativa nazionale (di cui all'art. 41, comma 2, CTS), ed accreditate ai sensi dell'eventuale normativa regionale in materia. Rispetto all'accordo di cui all'art. 56, quello disciplinato dall'art. 57 prevede dunque una forma collaborativa ulteriormente ristretta: sia per l'aspetto soggettivo (solamente le ODV e non anche le APS), sia per quello oggettivo (soltanto servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza). L'art. 57 prevede poi che il servizio sia affidato “in via prioritaria” alle ODV: la locuzione deve essere letta come una sorta di presunzione di “maggior favore rispetto al mercato”.

Le ODV hanno diritto all'attribuzione della maggioranza dei voti in ciascuna assemblea dei centri di servizio per il volontariato (art. 61 comma 1, lett. f), CTS) e a esprimere almeno un membro nell'Organismo nazionale di controllo (ONC) e due negli Organismi territoriali di controllo (OTC) sui CSV (art. 64 comma 2 lett. c) e art. 65 CTS).

Le risorse di cui all'articolo 73, comma 2, lettera c), (ovvero: “contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali”) possono essere destinate attraverso l'erogazione di contributi a sostegno delle attività di interesse generale svolte dalle ODV. In particolare, ciò vale per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, nonché per la donazione dei beni ivi indicati nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche da parte delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni.

Per le ODV (oltreché per le APS e gli enti filantropici) è poi stabilito un particolare regime tributario di favore, che consiste nel ricondurre *ex lege* alla sfera della non commercialità, una serie di attività oggettivamente commerciali, ma funzionali al finanziamento dell'attività di interesse generale o, addirittura, espressive esse

stesse dell'attività di interesse generale, in quanto svolte in assenza di una organizzazione imprenditoriale (art. 84 CTS).

7.2 Le Associazioni di promozione sociale (APS)

7.2.1. Aspetti strutturali

L'associazione di promozione sociale (APS) è una particolare categoria di ETS, a cui è dedicata una disciplina *ad hoc* del CTS: agli artt. 35 e 36, contenuti nel Capo II ("Delle associazioni di promozione sociale") del Titolo V ("Di particolari categorie di enti del Terzo settore"). Per assumere la qualifica di APS è necessario iscriversi nella sezione n. 2 ("Associazioni di promozione sociale") del RUNTS ed è obbligatorio inserire nella propria denominazione l'indicazione di "associazione di promozione sociale" o l'acronimo "APS" (art. 35 co. 5 CTS).

Le APS devono essere costituite in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta (non possono essere APS gli enti costituiti nella forma della fondazione), e devono svolgere attività di interesse generale a favore dei propri associati (in forma esclusiva o meno), dei loro familiari o di terzi, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati (art. 35, comma 1, CTS). Come le ODV, dunque, anche nelle APS le attività devono essere svolte prevalentemente dagli associati in forma di attività di volontariato. A differenza dalle ODV, però, i destinatari delle attività svolte APS possono essere i propri associati, i loro familiari e anche i terzi. Le APS possono dunque avvalersi anche di volontari non associati e di lavoratori. In ogni caso, però, il numero dei lavoratori non può superare il 50% del numero di volontari o il 5% del numero dei soci (nel computo del numero dei lavoratori sono esclusi i lavoratori occasionali).

Ai sensi dell'art. 35, comma 2, CTS, non possono assumere la qualifica di APS i circoli privati e le associazioni che:

- a) dispongono limitazioni discriminatorie con riferimento alle condizioni economiche o limitazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati;
- b) dispongono limitazioni con riferimento alle condizioni economiche e discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati;
- c) collegano, in qualsiasi forma, la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale;
- d) prevedono il diritto di trasferimento della quota associativa;
- e) collegano, in qualsiasi forma, la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale.

Le APS devono essere costituite da un numero minimo di sette persone fisiche o di tre APS. Se questo requisito viene meno e non viene reintegrato entro un anno, le APS “deficitarie” vengono cancellate dal RUNTS, a meno che non decidano di iscriversi in una sezione diversa, a patto che abbiano i requisiti per farlo (art. 35 co. 1 e co. 1-*bis* CTS). La base associativa delle APS può essere costituita anche da altri ETS o enti senza scopo di lucro, purché ciò sia previsto nell’atto costitutivo o nello statuto e il loro numero non sia superiore al 50% del numero delle ODV già associate (art. 35, comma 3, CTS).

7.2.2. Aspetti operativi

Oltre alla possibilità di partecipare, come tutti gli ETS, ai procedimenti di amministrazione condivisa disciplinati dall’art. 55 CTS (co-programmazione e co-progettazione) le APS (oltre alle ODV) iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS, possono sottoscrivere convenzioni con la Pubblica Amministrazione, finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se a condizioni più favorevoli rispetto al ricorso al mercato (art. 56, comma 1, CTS). Si è già detto come la collaborazione disciplinata dall’art. 56 CTS prefiguri una duplice limitazione rispetto a quella che si esprime nei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione, tanto soggettivamente (essendo essa limitata solo a ODV e APS, in ragione del fatto che, avvalendosi prevalentemente dell’attività dei propri associati-volontari, tali enti esprimono una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri ETS), quanto oggettivamente (essendo limitata alle sole attività o servizi sociali di interesse generale: un ambito più ristretto del complesso delle attività di interesse generale definito dall’art. 5 CTS). Si ricordi, poi, che rispetto ai procedimenti collaborativi di cui all’art. 55 CTS le convenzioni di cui all’art. 56 CTS includono due ulteriori variazioni. La prima è che ammettono esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (art. 56 comma 2). La seconda riguarda invece i presupposti: si è già detto come si debba guardare alla presenza di condizioni “più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”.

A sostegno dell’attività di interesse generale svolte dalle APS possono essere destinate le risorse di cui all’art. 73, comma 2, lettera b), attraverso l’erogazione di contributi per la realizzazione di progetti elaborati dalle APS stesse, anche in partenariato tra loro e in collaborazione con gli enti locali, volti alla formazione degli associati, al miglioramento organizzativo e gestionale, all’incremento della trasparenza e della rendicontazione al pubblico delle attività svolte o a far fronte a particolari emergenze sociali, in particolare attraverso l’applicazione di metodologie avanzate o a carattere sperimentale.

Per le APS (oltreché per le ODV e gli enti filantropici) è poi stabilito un particolare regime tributario di favore, che consiste nel ricondurre *ex lege* alla sfera della non commercialità una serie di attività oggettivamente commerciali, ma funzionali al finanziamento dell’attività di interesse generale o, addirittura, espressive esse stesse dell’attività di interesse generale, in quanto svolte in assenza di una organizzazione imprenditoriale (art. 85 CTS).

7.3. Gli enti filantropici

L'ente filantropico è una particolare tipologia di ETS, a cui è dedicata una disciplina *ad hoc* del CTS: agli artt. 37, 38 e 39, contenuti nel Capo III (“Degli enti filantropici”) del Titolo V (“Di particolari categorie di enti del Terzo settore”). Per assumere la qualifica di ente filantropico è necessario iscriversi nella sezione n. 3 del RUNTS (dedicata, appunto, agli enti filantropici) ed è obbligatorio inserire nella propria denominazione l'indicazione di “ente filantropico” (art. 37, co. 2, CTS).

L'ente filantropico è un ente caratterizzato dalla finalità di erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di:

- categorie di persone svantaggiate;
- attività di interesse generale.

Gli enti filantropici sono, dunque, soggetti impegnati principalmente nell'erogazione di danaro, beni o servizi.

Possono assumere la qualifica di “ente filantropico” gli enti che hanno la forma di associazione riconosciuta (quindi con personalità giuridica di diritto privato) o fondazione. L'assunzione della qualifica di ente filantropico è dunque subordinata al riconoscimento della personalità giuridica. La necessità di avere personalità giuridica si spiega come garanzia dell'esistenza di un patrimonio adeguato.

Gli enti filantropici traggono le risorse economiche necessarie allo svolgimento della propria attività principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali ed attività di raccolta fondi (art. 38 co. 1). L'ente filantropico deve fare specifico riferimento all'interno dell'atto costitutivo o dello statuto dei principi ai quali deve attenersi in merito alla gestione del patrimonio, alla raccolta fondi, alla destinazione e alle modalità di erogazione di denaro, beni o servizi, anche di investimento (art. 38 co. 2).

Qualora l'ente filantropico sia tenuto alla redazione del bilancio sociale (secondo i criteri stabiliti dall'art. 14) in esso deve essere indicato l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche (art. 39 CTS).

Per gli enti filantropici (oltreché per le ODV e le APS) è poi stabilito un particolare regime tributario di favore, che consiste nel ricondurre *ex lege* alla sfera della non commercialità, una serie di attività oggettivamente commerciali, ma funzionali al finanziamento dell'attività di interesse generale o, addirittura, espressive di per sé dell'esercizio di un'attività di interesse generale, in quanto svolte in assenza di una organizzazione imprenditoriale (art. 84 CTS).

7.4. Le imprese del Terzo Settore

La riforma del TS ha precisato il ruolo che in questo ambito possono avere le imprese, sia riconoscendo agli enti economici (disciplinati nel V Libro del Codice civile) la possibilità di accedere alla disciplina delle imprese sociali, sia ammettendo che gli enti non lucrativi (disciplinati nel I Libro del Codice civile) possano a loro volta accedere alla disciplina prevista per le IS. Il Decreto legislativo 112 del 2017 ammette che anche gli “enti religiosi civilmente riconosciuti” possano fruire di questa disciplina, alle medesime condizioni previste dall’art. 4 CTS.¹⁷

Bisogna ricordare che l’ordinamento italiano non conosce una definizione di impresa, che si trae da quella di imprenditore contenuta nell’art. 2082 c.c., ai sensi del quale “è imprenditore chi esercita professionalmente un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi”. L’imprenditore può esercitare tale attività economica forma individuale o collettiva; in questo secondo caso, può farlo costituendo soggetti giuridici previsti dal Libro V del Codice civile, ossia allo scopo di dividere gli utili dell’attività economica svolta, ma anche attraverso soggetti giuridici collettivi disciplinati dal I Libro del Codice civile, che abbiamo appena passato in rassegna. Il sistema del TS ha quindi precisato che, oltre agli ETS, possono esserci Imprese del TS, denominate IS. Il meccanismo definitorio di queste ultime è in buona sostanza parallelo a quello definito dal CTS per gli ETS.

Per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti va ricordato che anche questa disciplina si innesta su quella concordataria, che già ammette che essi possano agire nel mercato dei beni e servizi al pari degli altri operatori economici. Vale a dire che essi possono esercitare un’attività d’impresa al fine di reperire le risorse economiche necessarie per il perseguimento delle finalità religiose ed assistenziali, che per loro sono “costitutive ed essenziali”. Si tratta, ovviamente di attività diverse da quelle di religione e di culto, per cui va rammentato che l’esercizio dell’attività economica in forma diretta espone i nostri enti al rischio di impresa e a potenziali crisi di mercato, che possono coinvolgere anche le finalità culturali e assistenziali. La conduzione diretta da parte di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto di un’attività di impresa non è quindi vietata dal diritto dello Stato, ma siccome è legata all’assunzione di decisioni imprenditoriali che possono produrre risultati sia positivi sia negativi, va considerata con grande attenzione dal punto di vista del diritto canonico. L’imprenditore infatti assume un rischio economico, patrimoniale e reputazionale che, in parte, dipende anche

¹⁷ Ossia, limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all’articolo 2, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, recepisca le norme del presente decreto. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all’articolo 9. I beni che compongono il patrimonio destinato sono indicati nel regolamento, anche con atto distinto ad esso allegato.

da circostanze non controllabili, come i prezzi delle materie prime, la tecnologia, la concorrenza e il regime normativo e fiscale. Se è vero quindi che l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto può esercitare l'attività di impresa, non sempre questa appare legittima dal punto di vista del diritto canonico.

Questa stessa cautela va riservata a eventuali decisioni di costituire IS o anche “rami di IS”. La necessità di creare patrimoni destinati impone di evitare che questi ultimi siano composti da beni immobili che formano il “patrimonio ecclesiastico”, in quanto quest'ultimo sarebbe inevitabilmente sottoposto al rischio di impresa, con grave pregiudizio per la sua funzione vincolata *ex lege* canonica. In altre parole, la legge statale consente la creazione di masse patrimoniali separate da quelle dell'ente, che, facendo capo all'unico soggetto giuridico, di fatto permetterebbero di porre una limitazione per la responsabilità delle obbligazioni assunte da questo in forza della conduzione dell'impresa. Tuttavia, in termini reputazionali, è opportuno che un ente ecclesiastico eviti di esercitare attività economiche nella forma tipica dell'impresa, in quanto un ente ecclesiastico non è un'impresa e le attività di impresa di interesse generale, ai sensi dell'art. 16 delle Norme sugli enti e i beni ecclesiastici, certamente sono “attività diverse” da quelle di religione e di culto. Nel caso in cui un soggetto ecclesiale intenda svolgere attività di impresa di interesse generale, sembra preferibile che costituisca direttamente un'IS, e che, fra queste, preferisca le forme organizzative delle società a responsabilità limitata o della società per azioni unipersonale. In altre parole, è meglio evitare la costituzione di forme societarie dotate di autonomia patrimoniale imperfetta, come le società di persone che, seppur in via sussidiaria ed eventuale, espongono comunque il patrimonio dell'ente religioso all'aggressione da parte dei creditori.

L'autonomia statutaria che il legislatore riserva a talune forme societarie, come la società a responsabilità relativa (s.r.l.) e la società per azioni (s.p.a.), consente agli enti religiosi di individuare anche assetti amministrativi conformi ai principi previsti dal diritto canonico, specialmente se si opta per il sistema dualistico disciplinato agli artt. 2409-*octies* – 2409-*quinquiesdecies* del Codice civile, che permette alle autorità canoniche un potere di nomina e di controllo dell'ente economico esonerando l'ente ecclesiastico dai rischi di gestione dell'impresa.

7.5 Le cooperative sociali

Le cooperative sociali sono una particolare categoria di imprese, istituita con la legge 8 novembre 1991, n. 381. Esse hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. Le cooperative sociali, pertanto, assumono la qualifica di “impresa sociale di diritto” ai sensi del d.lgs. n. 112/2017. La loro disciplina, pertanto, risulta dal combinato disposto di una disciplina speciale (la citata legge n. 381/1991) e di una disciplina generale (il d.lgs. n. 112/2017 e, per quanto rilevante, il CTS).

Le cooperative sociali si distinguono fra “cooperative di tipo a” e di “cooperative di tipo b” (così l'art. 1, legge n. 381 del 1991). Le “cooperative di tipo a” perseguono lo scopo sociale attraverso la gestione di servizi

sociosanitari ed educativi, fra cui rientra anche la formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; nel raggio d'azione delle “cooperative di tipo a” rientrano altresì i servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone svantaggiate. Le “cooperative di tipo b” non sono invece definite in virtù del tipo di attività che svolgono (possono in altre parole svolgere qualsiasi tipo di attività), ma devono avere come fine l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Esistono poi le c.d. **cooperative sociali miste**: queste ultime uniscono lo svolgimento delle attività proprie del tipo a) alla finalità del tipo b).

Alle cooperative sociali si applicano, in quanto compatibili, le norme relative al settore di attività in cui operano. In forza della loro specialità, la loro denominazione sociale, comunque formata, deve contenere sempre l'indicazione di “cooperativa sociale”.

Come evidenziato all'interno della prima parte di questo lavoro, la forma della cooperativa ricorre con relativa frequenza all'interno nel novero degli enti gestori e co-gestori delle Caritas diocesane. L'utilizzo della formula cooperativa non presenta particolari criticità, ferma restando, come è ovvio, il rispetto della legislazione del 1991. In alcuni casi, può essere opportuno, per situazioni particolari, l'utilizzo, ove possibile, della formula della “cooperativa di comunità”:

8. Approfondimento: modalità e requisiti per il riconoscimento della personalità giuridica

Si ricorda che il riconoscimento della personalità giuridica comporta l'acquisizione della cosiddetta autonomia patrimoniale perfetta, ovvero l'ente risponde dei propri debiti unicamente con il proprio patrimonio. Al contrario, se l'ente non è riconosciuto, non ha, cioè, l'autonomia patrimoniale perfetta, gli amministratori che hanno agito in nome e per conto dell'ente dovranno rispondere anche con il patrimonio personale dei debiti contratti (art. 38 c.c.).

La personalità giuridica può essere acquisita dagli enti (fondazioni e associazioni) o ai sensi del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 o ai sensi dell'art. 22 del CTS.

8.1 Riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, affinché le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato possano acquistare la personalità giuridica, devono perseguire uno

scopo determinato, lecito e possibile (e non in contrasto con le norme imperative né con i principi di ordine pubblico), ed avere un patrimonio che risulti idoneo al perseguimento dello scopo stesso.

Prima di tale intervento normativo, il riconoscimento della personalità giuridica avveniva in base ad un sistema che attribuiva alla Pubblica Amministrazione ampi poteri nella concessione della personalità giuridica, essendo necessaria una valutazione dell'utilità sociale dello scopo perseguito dall'ente. Ad ora, invece, ove sussistano i requisiti della liceità dello scopo e dell'adeguatezza del patrimonio, la Pubblica Amministrazione non potrà far altro che concedere all'ente privato la personalità giuridica; ad essa è infatti demandato un mero controllo di legittimità dello scopo. Tuttavia, sebbene, l'utilità sociale del fine non sia specificamente prevista dalla legge; vi sono ancora alcuni autori che ritengono che lo scopo delle associazioni e delle fondazioni debba avere un'utilità sociale.

Circa l'adeguatezza del patrimonio dell'ente, la relativa consistenza deve essere provata mediante idonea documentazione. La *ratio* di tale disposizione è da rinvenirsi nella necessità non solo di consentire che lo scopo istituzionale possa in concreto essere perseguito, ma anche di assicurare il soddisfacimento delle ragioni dei creditori e di tutelare il loro legittimo affidamento sul patrimonio dell'ente.¹⁸

8.2 Il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del CTS

Le associazioni e le fondazioni *di nuova costituzione* che intendono acquisire la qualifica di ETS e che vogliono acquistare la personalità giuridica, possono farlo esclusivamente mediante il procedimento agevolato previsto dall'art. 22 del CTS.

Come stabilisce l'art 22 del CTS, l'adeguatezza del patrimonio è calcolata sulla base una somma liquida e disponibile non inferiore a 15.000 euro per le associazioni e a 30.000 euro per le fondazioni. Se tale patrimonio è costituito da beni diversi dal denaro, il loro valore deve risultare da una relazione giurata, allegata all'atto costitutivo, di un revisore legale di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro.

¹⁸ Da ultimo, è necessario far riferimento ad alcune leggi regionali di attuazione del d.P.R. n. 361/2000, le quali, nell'ambito delle funzioni delegate alle regioni ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. n. 616/1977, hanno cercato di limitare la discrezionalità dell'autorità amministrativa nella valutazione dell'adeguatezza dell'ente allo scopo che esso, secondo l'atto costitutivo presentato in sede di domanda di riconoscimento, intende perseguire. Ad esempio, la l. Regione Abruzzo n. 13 del 2005 all'art. 3, comma 3, lett. d), richiede gli enti privati che intendano ottenere il riconoscimento devono essere in possesso di un patrimonio netto iniziale non inferiore a 10.000 € (per le associazioni) o a 50.000 € (per le fondazioni); la Regione Campania, invece, all'art. 6 del D.P.G.R.C. n. 619 del 2005, ha stabilito che le associazioni e le fondazioni devono avere un patrimonio iniziale di almeno 55.000 €.

È opportuno precisare che la qualifica di ETS può essere assunta anche dopo la costituzione dell'ente e il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del d.P.R. n. 361 del 2000, adeguando il proprio statuto alle disposizioni del CTS.

Capitolo IV: il legame tra l'ente gestore e/o co-gestore con la Diocesi

La necessità di condurre le attività caritative coordinate dalle Caritas diocesane costituendo appositi enti gestori pone la questione della necessaria *ecclesialità* di questi ultimi. Il tema è stato messo in luce dal M.P. *Intima Ecclesiae natura* e coinvolge anche eventuali enti co-gestori.

In primo luogo, questa necessità sembra essere assolta dalla costituzione di enti di diritto canonico, ma anche se si sceglie di costituire strutture di altro tipo (quali enti di diritto privato o cooperative sociali) è opportuno che i relativi Statuti presentino regole che rispettino nella sostanza quanto previsto dal diritto canonico universale e particolare.

È infatti necessario garantire sia l'ecclesialità delle finalità dell'ente gestore e/o co-gestore, sia il suo collegamento organico/strutturale con la Diocesi.

La prima possibilità è quella di inserire nell'oggetto sociale dell'ente gestore e/o co-gestore un chiaro richiamo alle finalità "tradizionali" della Caritas diocesana nonché ai principi religiosi cattolici. Tale previsione statutaria non contrasta con la disciplina giuridica prevista per i soggetti giuridici statali, anche qualora questi ultimi assumano la qualifica di ETS. La Nota direttoriale n. 4581 del 6 aprile 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha infatti chiarito che non si ravvisano "elementi di contrarietà al Codice del Terzo Settore nella fattispecie di enti che intendano svolgere le proprie attività di interesse generale sulla base di un sistema valoriale che, anche partendo da un'ispirazione iniziale ad un credo di natura religiosa (ma non solo), orienti le stesse, finalisticamente, al raggiungimento di obiettivi di carattere civico, solidaristico o di utilità sociale. Al contrario, il perseguimento di finalità di evangelizzazione o di culto non rientra nel novero delle finalità proprie degli enti del Terzo Settore".

È inoltre possibile inserire una norma statutaria che circoscriva l'adesione a un ente civile, anche eventualmente ETS, esclusivamente agli appartenenti ad un determinato credo o ad una determinata confessione religiosa. Tale ultima previsione non è invece possibile, come chiarito dalla citata Nota direttoriale, per le APS.

Una seconda possibilità è quella di prevedere un controllo sulla *governance* dell'ente gestore e/o co-gestore da parte della Diocesi. Tale potere di controllo può esplicarsi, ad esempio, attraverso la previsione

statutaria che attribuisce alla Diocesi o direttamente alla persona del Vescovo la nomina e la revoca dell'organo amministrativo dell'ente. È opportuno precisare però che tale potere subisce una limitazione nel caso di un ente gestore o co-gestore costituito come associazione ETS (o nel caso in cui la fondazione ETS preveda un organo assembleare). Ai sensi dell'art. 26, comma 5, CTS la nomina “in ogni caso, la nomina della maggioranza degli amministratori è [...] riservata all'assemblea”. Con riguardo all'assunzione delle funzioni di amministratore di un ETS, inoltre, è possibile prevedere nello Statuto la presenza di determinati profili personali che connotino la coerenza delle persone in questione con le finalità dell'ente, specialmente se si tratta di garantirne la “tendenza religiosa”. In altre parole, un ente - anche di diritto privato italiano - che fra le sue finalità preveda quelle di religione e culto, può legittimamente escludere amministratori che non condividano quella religione o quel culto. Un determinato profilo valoriale che connoti l'ente può costituire, nel caso di specie, un requisito ragionevole, coerente e, quindi, non discriminatorio di accesso alla carica sociale, la cui previsione può legittimamente trovare espressione nell'autonomia statutaria dell'ente (Nota direttoriale n. 4581 del 6 aprile 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

Un'altra possibilità è quella di prevedere un collegamento negoziale tra l'ente gestore e/o co-gestore e la Diocesi. È infatti possibile utilizzare gli strumenti giuridici di tipo negoziale previsti dall'ordinamento giuridico italiano per regolamentare, ad esempio, la gestione di beni acquistati con fondi 8xmille o diocesani dall'ente gestore e/o co-gestore, oppure di beni proprietà della Caritas, o – ancora - il trasferimento delle risorse.

Capitolo V: La creazione di reti

Come evidenziato nella Parte I, l'azione caritativa sul territorio delle Caritas diocesane è, in molti casi, svolta in collaborazione con altri soggetti giuridici (ecclesiali e non). Tali forme di collaborazione possono ottimizzare e migliorare l'organizzazione delle attività caritative, contribuendo a individuare con maggiore precisione i bisogni di cura e assistenza della collettività e ad accrescere l'efficacia e l'efficienza nella risposta ai bisogni individuati. Sovente tali collaborazioni si svolgono in via di fatto; tuttavia sembra opportuno, almeno nei casi in cui si sottendono particolari responsabilità di ordine giuridico, prevedere forme di istituzionalizzazione di tali sinergie attraverso l'ausilio di strumenti giuridici più o meno vincolanti (ad esempio “convenzioni”, “accordi”, “lettere di intenti”) che migliorino le collaborazioni fra i soggetti coinvolti e che, in qualche modo, prevengano l'insorgenza di conflitti (o, almeno, qualora questi sorgano, possano aiutare a risolverli con maggiore certezza e rapidità).

In questo quadro collaborativo si possono immaginare “*reti territoriali*” per l'organizzazione, la gestione comune e la promozione delle attività di assistenza e beneficenza alla quale possono aderire sia enti religiosi, sia enti privati e pubblici. La formalizzazione di tale collaborazione può aversi attraverso uno strumento

negoziale (c.d. “accordo di rete”) caratterizzato da una comunione di scopo tra i diversi contraenti. L’accordo dovrà prevedere uno scopo determinato, i diritti e gli obblighi di ciascun partecipante, un organo di governo delle attività della “rete territoriale” e, se necessario, una minima dotazione patrimoniale per garantire l’effettivo perseguimento dello scopo preposto.

L’importanza di costituire forme di collaborazione tra enti che operano nel sociale è stata avvertita anche al momento della redazione del CTS, il cui capo V è dedicato, appunto, alle “**reti associative**”. L’art. 41 dispone che queste ultime siano, a loro volta, ETS, costituiti in forma di associazione riconosciuta o non riconosciuta. Sempre l’art. 41 specifica che le reti associative “associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore, o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome”, o che “svolgono, anche attraverso l’utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo Settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali”.

Qualora una rete associativa raggiunga una certa dimensione, accogliendo “anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 500 enti del Terzo Settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome”, ci si trova al cospetto di una “*rete associativa nazionale*”¹⁹. Va sottolineato che le reti associative nazionali possono esercitare, oltre alle proprie attività statutarie, anche attività di monitoraggio e di promozione e sviluppo delle attività di controllo (così l’art. 41, comma 3 CTS). Inoltre – si specifica all’art. 41, comma 4 CTS - “Le reti associative possono promuovere partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e con soggetti privati”.

È, inoltre, possibile procedere alla istituzione di organi di coordinamento, di consulte e “tavoli di lavoro”, ai quali partecipano i rappresentanti nominati dai singoli enti che aderiscono all’iniziativa.

¹⁹ ... cui sono equiparate “associazioni del terzo settore formate da un numero non inferiore a 100 mila persone fisiche associate e con sedi in almeno 10 regioni o province autonome”.