

Nataniele Gennari

**LE ATTIVITÀ
DI INTERESSE
GENERALE E LE
ATTIVITÀ DIVERSE**

10

In collaborazione con

**Le attività di interesse generale e
le attività diverse**

A cura di

Nataniele Gennari

Gruppo di lavoro

Massimiliano Artioli
Francesco Aurisicchio
Federica Cazzaniga
Luca Maserà

Prima edizione
gennaio 2020

In collaborazione con



Indice

Inquadramento	4
Introduzione	5
1	
La centralità delle attività di interesse generale (AIG) negli enti del Terzo settore	7
I principi generali delle AIG 1.1	8
2	
Le AIG e le attività diverse negli enti del Terzo settore che non sono impresa sociale	10
L'elenco delle AIG 2.1	13
Le attività diverse dalle AIG 2.2	20
3	
Le AIG nell'impresa sociale	21
4	
Indicazioni pratiche per sopravvivere al regime transitorio	27

*La presente pubblicazione
potrebbe essere oggetto di futuri
aggiornamenti in relazione ai
Decreti attuativi non ancora emanati
e ad ogni altro provvedimento che
potrebbe modificare o integrare la
situazione normativa attuale.*

LEGENDA

CTS	Decreto Legislativo (D.Lgs.) 3 luglio 2017, n. 117 “Codice del Terzo settore”
CTS	Codice del Terzo settore - Decreto Legislativo (D.Lgs.) 3 luglio 2017, n. 117
ETS	ente di Terzo settore
ODV	Organizzazione di Volontariato
APS	Associazione di Promozione Sociale
ONLUS	Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale
ENC	Ente non commerciale
IS	impresa Sociale
ASD	Associazione Sportiva Dilettantistica
RUNTS	Registro Unico Nazionale Terzo settore
PA	Pubblica Amministrazione
C.C./c.c.	Codice Civile
TUIR/Tuir	Testo Unico delle Imposte sui Redditi - Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) 22 dicembre 1986, n. 917
IVA	Imposta sul Valore Aggiunto
Coni	Comitato olimpico nazionale italiano

1

La centralità delle attività di interesse generale negli enti del Terzo settore

L'art. 1 della Legge delega 106/2016 definisce il Terzo settore come

“il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi.”

Le attività di interesse generale (di seguito, “AIG”), pertanto, rivestono un ruolo centrale nel nuovo contesto normativo delineato dal legislatore delegato in quanto è il loro svolgimento, in via esclusiva o principale, a caratterizzare e contraddistinguere il funzionamento degli enti del

Terzo settore (di seguito, “ETS”). Coerentemente con i principi e criteri direttivi fissati dalla Legge Delega 106/2016, il successivo D.Lgs. attuativo 117/2017 (di seguito, “Codice del Terzo settore” o “CTS”)¹, all'art. 4 prevede che, a prescindere dalla specifica tipologia di riferimento, tutti gli ETS siano enti 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 ...”

nonché iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo settore. Il CTS non fornisce una definizione delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nelle quali la nuova norma individua lo

¹ Intitolato: “Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b), della Legge 6 giugno 2016, n. 106” così come modificato dal D.Lgs. 3 agosto 2018 n. 105.

scopo comune a tutti gli enti del Terzo settore; prevede invece una tipizzazione delle attività di interesse generale che gli ETS devono esercitare in via esclusiva o principale, previa iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo settore² e nel rispetto della specifica normativa alle stesse eventualmente applicabile. In proposito va ricordato che **le attività di interesse generale**, per volontà del legislatore, sono state individuate secondo criteri che hanno tenuto conto delle **finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale**³ e che entrambe, sia le finalità che le attività di ogni ETS, ai sensi del già richiamato art. 1 della Legge Delega 106/2016, devono trovare coerente definizione e descrizione nei rispettivi statuti o atti costitutivi.

1.1 I principi generali delle AIG

L'art. 5 del CTS individua in modo specifico le attività di interesse generale che devono costituire l'oggetto sociale esclusivo o principale di un ETS con la sola eccezione di imprese sociali e cooperative sociali.⁴ Questa tecnica normativa, già adottata per ONLUS (D.Lgs. 460/1997) e Impresa sociale (D.Lgs. 155/2006), è stata ripresa anche dal CTS⁵ e costituisce una novità rilevante proprio il fatto che sia stata utilizzata per disciplinare tutte le realtà del Terzo settore. L'elenco delle AIG di cui all'art. 5, D.Lgs. 117/2017 è, infatti, di tipo esaustivo; solo le attività ivi elencate possono considerarsi AIG ai fini del CTS. Tuttavia, molte attività non espressamente nominate, ben potrebbero ricomprendersi nella lettera w) dell'art. 5 del CTS, o in altre simili,

la cui formulazione "aperta" consente, in pratica, di includere tra le AIG ulteriori attività sebbene non direttamente presenti nell'elenco.

GLI ETS diversi da imprese e cooperative sociali, nel sistema disegnato dalla Riforma del Terzo settore, sono dunque enti tenuti a svolgere, in via esclusiva o principale, le sole attività di interesse generale contemplate dall'art. 5 del CTS, o dal suo eventuale, successivo aggiornamento.

Altra condizione posta dalla norma affinché un'attività possa effettivamente considerarsi di "interesse generale" è che la stessa non solo sia corrispondente, nei termini sopra indicati, a quelle individuate dall'art. 5 del CTS, ma che venga svolta

"... in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio..."

Gli ETS, quindi, devono far in modo che ciascuna attività di interesse generale, compresa nel proprio oggetto sociale, venga effettivamente esercitata in

conformità alla specifica legge alla stessa applicabile; se così non fosse l'attività svolta, pur formalmente compresa nell'elenco delle AIG ex art. 5 CTS, non potrebbe configurarsi, in concreto, come tale: conseguentemente, lo svolgimento della suddetta attività in modo non conforme alla specifica normativa di riferimento comporterebbe per l'ente il rischio di perdere la natura di ETS.

Con riferimento a quest'ultimo punto si precisa che, qualora una normativa settoriale richieda il requisito dell'iscrizione in un apposito albo come presupposto per l'esercizio di una determinata attività di interesse generale, tale requisito dovrà essere conseguentemente posseduto dal singolo ETS che intende realizzarla.

2 Cfr. Relazione Illustrativa al D.Lgs. 117/2017, pag. 3.

3 Cfr. art. 4, comma 1, lett. b) della Legge 106/2016.

4 Le cooperative sociali e i loro consorzi, ai sensi dell'art.1, comma 4, del D.Lgs. 112/2017, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali.

5 In attuazione di quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lett. b) della Legge 106/2016.

2

Le AIG e le attività diverse negli enti del Terzo settore che non sono impresa sociale

Le attività di interesse generale vengono esplicitamente menzionate dall'art. 118, comma 4¹, della Carta Costituzionale che recita:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”

In proposito va precisato che la Corte Costituzionale, anche precedentemente alla modifica del già menzionato art. 118, aveva ricondotto le AIG all'ambito delle libertà garantite dall'art. 2 della nostra Carta, dal momento che sono realizzate da soggetti privati operanti per scopi di utilità collettiva e solidarietà sociale.²

Le AIG sono tra loro molto diverse e impediscono di configurare il Terzo settore come un'unica materia; la disciplina introdotta dalla Riforma non ne consente, infatti, una rigida classificazione in quanto le attività in questione si svolgono nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato che delle Regioni.³ Inoltre, con l'articolo 5, comma 2, del CTS il legislatore ritorna in modo esplicito sulla stretta connessione esistente tra finalità civiche solidaristiche, e di utilità sociale, e le attività di interesse generale nel momento in cui ne determina le modalità di aggiornamento:

“Tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale

di cui all'articolo 1, comma 1, della Legge 6 giugno 2016, n. 106, nonché delle finalità e dei principi di cui agli articoli 1 e 2 del presente Codice, l'elenco delle attività di interesse generale di cui al comma 1 può essere aggiornato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ...”

Sul punto appare importante sottolineare innanzitutto il richiamo all'art. 1 del CTS secondo il quale:

“Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore.”

come pure all'art. 2 del CTS, ove si prevede che:

“È riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo,

dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali.”

Dal complesso delle normative e sentenze della Corte Costituzionale richiamate, si evince che l'interesse a cui fa riferimento l'art. 5 del CTS non è “generale” in modo aspecifico, ma è bensì tale **in quanto strettamente connesso al perseguimento di quelle finalità superindividuali di tipo civico, solidaristico e di utilità sociale delle quali le AIG costituiscono diretta attuazione.**

In questi termini diventa comprensibile l'intento della Legge Delega di puntare sullo svolgimento in via esclusiva o principale delle AIG da parte degli ETS quale requisito-presupposto per “l'accesso alle agevolazioni

1 Questo articolo è stato così modificato dall'art. 4 della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

2 Cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 355, n. 202 e n. 75 del 1992 e n. 500 del 1993.

3 Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 185 del 2018.

previste dalla normativa...”
prevedendo, di conseguenza,
la necessità di individuare

“...specifiche modalità e criteri di verifica periodica dell’attività svolta e delle finalità perseguite, nel rispetto delle previsioni statutarie...”⁴

Le modalità e i criteri di verifica periodica sono stati successivamente definiti dall’art. 93 del CTS il quale stabilisce che il controllo sugli ETS, tra l’altro, sia rivolto ad accertare:

“... a) la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all’iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo settore; b) il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale; ...”

Pertanto, a ben vedere, anche il CTS ritorna sull’importanza della corretta definizione nonché dell’effettiva attuazione del dettato statutario e, in particolare, del suo oggetto sociale, con ciò ponendosi in linea con quanto previsto dalla normativa tributaria applicabile anche agli ETS,

secondo la quale:

“L’oggetto esclusivo o principale dell’ente residente è determinato in base alla legge, all’atto costitutivo o allo statuto, se esistenti in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata o registrata. Per oggetto principale si intende l’attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari indicati dalla legge, dall’atto costitutivo o dallo statuto”.

Ecco perché è di fondamentale importanza per un ETS — in realtà lo è sempre stato, ma con la Riforma diventa imprescindibile — che all’interno del proprio statuto sia contenuta una descrizione chiara e completa dell’oggetto sociale.

Per farlo, occorrerà prevedere:

- 1.** i riferimenti alle finalità di carattere generale di cui all’art. 4 del CTS, nonché le specifiche finalità che si intendono perseguire;
- 2.** il richiamo una o più attività di interesse generale di cui all’art. 5 del CTS che siano coerenti con le finalità

individuate;

- 3.** la descrizione delle specifiche attività che l’ETS intende concretamente realizzare.

2.1 L’elenco delle attività di interesse generale

La lista delle AIG comprende n. 26 attività il cui oggetto, da un lato, include la progettualità da sempre caratteristica degli ETS; dall’altro, include ulteriori tipologie di attività innovative per il Terzo settore la cui realizzazione da parte degli ETS dovrebbe assumere ruolo fondamentale per il sostegno e la promozione degli interessi generali della collettività. Sul punto è opportuno ribadire che le AIG sono molto diverse tra loro e possono ricadere, a seconda dei casi, nella

competenza legislativa dello Stato oppure delle Regioni. Per questo, dopo aver individuato e descritto nello statuto finalità e attività sulla base delle indicazioni riepilogate al precedente paragrafo 2, dovrà essere cura degli amministratori dell’ETS verificare che ogni singola attività di interesse generale venga effettivamente svolta nel rispetto del quadro normativo di riferimento non solo nazionale ma, se pertinente, anche regionale.

L’art. 117 della Costituzione stabilisce, infatti, che il potere legislativo possa essere esercitato sia dallo Stato che dalle Regioni; nel far ciò riserva alcune materie alla competenza legislativa esclusiva dello Stato⁵ mentre

⁵ Ai sensi dell’art. 117, comma 2, della Costituzione tali materie sono: “a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione

⁴ Cfr. art. 4, comma 1, lett. b) e i) della Legge 106/2016.

ne individua altre su cui le Regioni hanno potestà legislativa concorrente.⁶

Negli ambiti a competenza concorrente lo Stato deve stabilire solo i principi fondamentali della materia lasciando la restante disciplina alle Regioni.

Per quanto concerne le materie non comprese nella competenza esclusiva dello Stato o concorrente tra Stato e Regioni, la potestà legislativa spetta, in via residuale, a queste ultime.

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

6 Ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione tali materie sono: “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”.

ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE	AMBITO DI RIFERIMENTO NORMATIVO ¹
a) Interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della Legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, e interventi, servizi e prestazioni di cui alla Legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla Legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni	Nazionale e regionale
b) interventi e prestazioni sanitarie	Nazionale e regionale
c) prestazioni socio-sanitarie di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni	Nazionale e regionale
d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della Legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa	Nazionale e regionale

7 Capire se una materia sia di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni è questione giuridicamente molto complessa che non può essere trattata in questa sede. Per tale ragione l'individuazione dell'ambito di riferimento normativo è proposta a titolo meramente orientativo e per ogni eventuale approfondimento si rimanda al dossier del servizio studi della Camera dei Deputati del 2 agosto 2018 dedicato al riparto delle competenze legislative nel Titolo V, disponibile al seguente link: <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0002.pdf>. Da ultimo, si ricorda che, ai sensi dell'art. 134, comma 2, della Costituzione, spetta alla Corte Costituzionale giudicare: “[...] sui conflitti di attribuzione ... tra lo Stato e le Regioni [...]”.

ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE	AMBITO DI RIFERIMENTO NORMATIVO
e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi della Legge 14 agosto 1991, n. 281;	Nazionale
f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni	Nazionale
g) formazione universitaria e post-universitaria	Nazionale
h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale	Nazionale e regionale
i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo	Nazionale e regionale
j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della Legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni	Nazionale e regionale
k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso	Nazionale e regionale

ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE	AMBITO DI RIFERIMENTO NORMATIVO
l) 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	Nazionale e regionale
m) servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore	Nazionale e regionale
n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della Legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni	Nazionale
o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile	Nazionale e regionale

ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE	AMBITO DI RIFERIMENTO NORMATIVO
p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del Decreto Legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della Legge 6 giugno 2016, n. 106	Nazionale e regionale
q) alloggio sociale, ai sensi del Decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi	Nazionale e regionale
r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti	Nazionale e regionale
a) agricoltura sociale, ai sensi dell'articolo 2 della Legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni	Nazionale e regionale
t) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche	Nazionale e regionale
u) beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla Legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo	Nazionale e regionale
v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata	Nazionale e regionale

ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE	AMBITO DI RIFERIMENTO NORMATIVO
w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi di cui all'articolo 27 della Legge 8 marzo 2000, n. 53, e i gruppi di acquisto solidale di cui all'articolo 1, comma 266, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244;	Nazionale e regionale
x) cura di procedure di adozione internazionale ai sensi della Legge 4 maggio 1983, n. 184	Nazionale
y) protezione civile ai sensi della Legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni	Nazionale e regionale
z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata	Nazionale e regionale

10



In collaborazione con



CSVnet LOMBARDIA
Piazza Castello 3 • Milano
tel. +39 366 6633463
segreteria@csvlombardia.it
