

Agli Uffici del RUNTS

per il tramite della
Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle
Regioni e delle Province autonome

E, p.c.:
Al Forum nazionale del Terzo settore
Al Csv-net
Alla segreteria del Consiglio nazionale del Terzo
settore

LORO SEDI

Oggetto: Articolo 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117 (Codice del Terzo settore). Nozione di “interesse sociale” e di “particolare interesse sociale”.

Come è noto, l'articolo 5 del Codice del Terzo settore, nel declinare le attività di interesse generale, prevede, con riferimento a talune di esse, uno specifico elemento qualificatorio: difatti, sono considerate di interesse generale le “attività culturali di interesse sociale” [lettera d)]; “la ricerca scientifica di particolare interesse sociale” [lettera h)]; l’ “organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche e ricreative di interesse sociale” [lettera i)]; l’ ”organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale...” [lettera k)].

Poiché sono pervenuti alcuni quesiti da parte delle Regioni volti a conoscere la puntuale perimetrazione della qualificazione sopra richiamata, questa Amministrazione ha richiesto al Consiglio nazionale del Terzo settore l'espressione di un qualificato parere sul tema.

Al termine di un'approfondita disamina delle fattispecie sopra richiamate e del confronto all'interno del medesimo Consiglio, il parere è stato deliberato all'unanimità dall'organo collegiale nell'ultima seduta del 5 luglio 2022.

Si allega pertanto il documento recante il predetto parere, nell'intento di fornire una prospettiva comune in grado di assicurare l'uniforme applicazione della normativa su tutto il territorio nazionale.

In ragione della sua portata generale, la presente nota ed il documento allegato saranno pubblicati sul sito ministeriale, alla pagina “Circolari e orientamenti ministeriali sul Codice e sugli Enti del Terzo Settore”.

IL DIRETTORE GENERALE
Alessandro Lombardi

Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 “Codice dell'Amministrazione Digitale”.

Ministero del Lavoro e delle Politiche

Sociali - Direzione Generale del Terzo settore e
della responsabilità sociale delle imprese

Via Flavia 6, 00187 ROMA

Tel. 06.4683.5100

Pec: dgterzosettore@pec.lavoro.gov.it

Mail: dgterzosettore@lavoro.gov.it

www.lavoro.gov.it

Parere sui concetti di interesse sociale e di particolare interesse sociale di cui all'articolo 5 del d.lgs 117/2017

(Testo approvato dal Consiglio nazionale del Terzo settore nella seduta del 5 luglio 2022)

Premessa

La nozione di interesse generale si oppone a quella di interesse particolare. La dimensione sociale si oppone a quella individuale. Pubblico si oppone a privato.

L'interesse generale in quanto *genus* conosce tre declinazioni di *species*:

- Interesse diffuso: fa riferimento a categorie o gruppi di persone, indeterminati a priori, ma chiaramente individuabili sulla base di uno specifico status (ad es, utenti di un certo servizio pubblico, consumatori, etc.);
- Interesse collettivo: fa riferimento a categorie o gruppi i cui componenti sono chiaramente individuabili a priori (ad es. i lavoratori di un certo comparto lavorativo) e che vengono considerati in modo omogeneo;
- Interesse sociale: si applica a tutte quelle azioni che mirano a produrre un beneficio che va a vantaggio della società, cioè un beneficio sociale.

Non tutte le attività di interesse generale sono anche di interesse sociale. Ciò spiega la ragion d'essere della specificazione di cui all'art. 5 (1° c) del CTS. Il termine beneficio significa, letteralmente, “fare il bene” a qualcuno o per qualcosa. (Cfr. Lettere d), h), i), k).

Parere sui concetti di attività di “interesse sociale” e di “particolare interesse sociale”

Alcuni ambiti di attività, al fine di collocarsi nel novero delle “attività di interesse sociale” di cui all'articolo 5 del CTS, devono essere “di interesse sociale” o “di particolare interesse sociale”.

Nello specifico, sono quattro le attività di interesse generale di cui all'Art. 5, primo comma, del CTS, che devono possedere tale requisito:

1. Lettera d): Attività culturali di interesse sociale con finalità educativa.

Nell'ambito della **formazione ed educazione** (la lettera d) riguarda tali fattispecie), hanno interesse sociale le attività culturali rivolte (criterio di destinazione):

- agli associati ed ai loro familiari;
- ai giovani fino all'età prevista per l'adempimento dell'obbligo scolastico ai fini del conseguimento del titolo di studio o della qualifica professionale, ove le stesse non rientrino già nell'ambito della legge 8 marzo 2003, n. 53.
- ai lavoratori al fine di potersi riqualificare e trovare nuove occasioni lavorative;
- ai soggetti appartenenti a categorie fragili, emarginate o disagiate e/o alle famiglie e alle reti sociali di tali soggetti;
- ai volontari e ai lavoratori degli ETS e degli enti pubblici e privati che operano nei settori di interesse generale di cui all'articolo 5;
- a persone che intendano impegnarsi – come lavoratori o volontari - nelle attività degli ETS, al fine di acquisire le adeguate competenze e motivazioni;
- ad altri ETS o enti senza scopo di lucro, nelle materie relative alle attività di cui all'articolo 5 del d.lgs 117/2017.

Le attività possono spaziare nelle varie forme della cultura, fra cui cinema, teatro, musica, arti figurative e coreutiche, alimentazione, letteratura, studio assistito, esercitate all'interno dei luoghi preposti all'istruzione primaria e secondaria, così come in qualunque luogo in cui gli ETS si trovino ad operare. La finalità educativa deve essere intesa in una interpretazione ampia, capace di adattarsi nello spazio e nel tempo a contesti, luoghi e culture differenti tra loro. Dunque, la declinazione concreta di tali attività potrebbe comprendere, a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo: formazione insegnanti di sostegno e proprio personale; attività oratoriale; alfabetizzazione finanziaria, anche come contrasto alla discriminazione delle donne; formazione su valori mutualistici; formazione sui corretti stili di vita; formazione nell'ambito delle attività di interesse generale, formazione nell'ambito di università popolari.

Al criterio di destinazione sopradescritto appare coerente aggiungere quelli individuati dalla prassi di fonte tributaria (cfr circolare dell'Agenzia delle Entrate 22/E-2008, in materia di attività educative / didattiche / formativi esenti da Iva). Mutuando i contenuti della citata circolare, potrebbero pertanto essere considerate attività culturali di interesse sociale con finalità educativa le seguenti:

- quelle svolte da ETS “nelle materie presenti negli ordinamenti scolastici di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione” (es. attività corsistiche di lingua inglese, informatica, lingua italiana, sport ed educazione fisica, educazione musicale...).
- Quelle svolte da ETS “nelle materie di competenza di soggetti pubblici diversi dall'Amministrazione della Pubblica Istruzione (regioni, enti locali...)” cui si aggiungeranno le attività culturali svolte nell'ambito di rapporti con gli enti pubblici disciplinati dal titolo VII del codice e, in genere, nell'ambito di rapporti di convenzione, accreditamento o patrocinio con/da la PA.

2. Lettera 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.

La categoria delle attività di interesse generale descritte alla lettera i) deve essere opportunamente distinta in due classi:

- l'organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale;
- le 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”

Presso la seconda categoria, si deve ritenere che il requisito dell'interesse generale sia giudicato immanente dal legislatore, alla stregua della più parte delle attività elencate in art.5, e tanto sia in ragione del tenore letterale della disposizione, sia alla luce di una sua interpretazione sistematica, atteso l'ancoraggio diretto del profilo oggettivo delle attività in parola (promozione della cultura e pratica del volontariato e delle attività di interesse generale) con il valore e la funzione sociale dichiaratamente riconosciuta agli ETS (v. art. 2, codice del Terzo settore), da cui discende la legislazione particolare ad essi riservata.

L'interesse sociale costituisce, viceversa, il requisito *supplementare* dichiaratamente richiesto alle attività del primo tipo, ai fini della loro riconduzione entro il perimetro dell'interesse generale.

Non è dunque sufficiente che un'attività sia oggettivamente qualificabile come - ad esempio - ricreativa, ma è necessario che questa riveli attitudine a svolgere quella funzione sociale geneticamente acclusa all'identità peculiare dell'ente di Terzo settore.

La funzione sociale delle attività interessate va osservata alla luce delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale richiamate dal legislatore tra i requisiti che caratterizzano lo schema identitario e di azione dell'ente, nel caso di specie, in sede di dispiegamento delle attività *de quibus*.

Si può ritenere che ogni attività culturale, artistica o ricreativa che abbia come scopo la sensibilizzazione della collettività ai principi e valori della Costituzione italiana¹, rientri autonomamente nel quadro di quelle di interesse sociale, ivi inclusa ogni attività che operi nel contesto del sostegno:

- alle pratiche di cittadinanza attiva, alla coltivazione dei doveri sociali, alla rivendicazione consapevole dei diritti, civili e sociali, della persona
- allo sviluppo di iniziative destinate alla cura delle persone e/o dei beni comuni
- alla promozione e al consolidamento dei legami generativi o rigenerativi della coesione sociale, ossia dei legami sociali basati su inclusione, condivisione, identità, solidarietà e mutuo aiuto, presso gruppi di individui, famiglie, comunità² e reti sociali/associe, e tra ciascuno di questi e gli altri gruppi.

Il denominatore comune dei sopra elencati ambiti risiede, a ben vedere, nella loro idoneità a dare forma espressiva ad azioni tese a realizzare quel principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, cost.) che costituisce uno degli assiomi della nostra costituzione.

Occorre rilevare, in base a tale tassonomia, la necessità di riconoscere sia forme di partecipazione e solidarietà che si dispiegano a favore di realtà sociali plasticamente collocate in condizione di svantaggio (e tale è il ruolo delle attività "*di cura*", si pensi ad un'organizzazione di volontariato che organizza iniziative di socialità e gioco a favore di minori disagiati per contesto sociale e/o economico o in condizioni di fragilità per cause di salute), sia iniziative che sviluppino un'azione assiologicamente preventiva del disagio. In quest'ambito si collocano le esperienze delle formazioni sociali tese a rafforzare i legami tra le persone e le comunità, a sensibilizzare ai principi della tolleranza e dell'inclusione, a strutturare situazioni di aggregazione, condivisione e socialità allo scopo di generare anticorpi a contrasto dei fenomeni di marginalità sociale, culturale e lavorativa atte a minare non solo l'integrità e la dignità della persona, o comunque a contrastarne la piena affermazione, ma a retroagire anche in termini metasociali, indebolendo le trame del tessuto civile e creando le condizioni, rispettivamente, o di una restituzione modesta del contributo della persona alla sua crescita ed a quella del Paese, o alla generazione di contesti e reazioni deteriori, idonei a destabilizzare la coesione ed il sistema "naturale" dei valori nelle comunità.

Rientrano, altresì, in questo ambito tutte le attività volte alla messa a disposizione della collettività di beni, progetti e percorsi d'arte e cultura, quali centri culturali e biblioteche/mediateche così come la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio non rientranti nel codice dei beni culturali (ad esempio, l'arte contemporanea).

¹ I principi che devono essere promossi sono tutti quelli della nostra Carta costituzionale e altresì quelli protetti in altra sede legale ma comunque attinenti a diritti essenziali della persona (ad esempio, il diritto alla *privacy*). A mero titolo esemplificativo e non esaustivo giova menzionare: il diritto al lavoro, l'uguaglianza, la non discriminazione, la libertà personale, la laicità dello Stato, la libertà religiosa, il diritto di associazione, la promozione e lo sviluppo della cultura e dell'arte in tutte le loro espressioni nonché della ricerca, la tutela del paesaggio e dell'arte, il ripudio della guerra, la giustizia, il diritto alla salute, l'assistenza alle categorie fragili e ogni altro principio cardine della nostra Nazione, la sussidiarietà e la mutualità, la partecipazione democratica e la cittadinanza attiva, il diritto all'esercizio della libertà di stampa, di pensiero e di espressione, la solidarietà intergenerazionale, la coesione sociale e la sua espressione attraverso la socialità, il diritto all'istruzione ed il sostegno ad iniziative di generatività/rigenerazione sociale rivolte, in particolare, ai giovani e agli anziani.

² Il concetto di comunità è qui inteso sia come prossimità di luogo, che crea senso di appartenenza indipendentemente dalle relazioni interpersonali e dai valori dei singoli, sia come prossimità di relazione, in cui il senso di appartenenza è indipendente dalla dislocazione spaziale dei componenti perché costruito sulla adesione consapevole a valori e progetti condivisi

Secondo questa lettura costituzionalmente orientata, si deve ritenere che ogni attività svolta negli ambiti dedotti (ricreativi, culturali ecc..) e finalizzata all'obiettivo predetto, rientri nel novero di quelle di interesse sociale, e dunque soddisfi la caratterizzazione dell'interesse generale richiesto.

Si deve altresì conseguire che la relazione di tipo mutuale diretto tra ETS e la collettività/comunità di riferimento incardinata in un rapporto associativo - strutturato secondo le norme particolari stabilite dal Codice - vada a soddisfare il sopra richiamato criterio, attesa l'immanenza dell'interesse tutelato (partecipazione solidale) allo schema mutuale di cui è causa³.

In base a quanto sopra, qualificano in termini genetici l'interesse sociale, tutte quelle attività di tipo ricreativo, culturale ed artistico rivolte alle seguenti collettività o formazioni sociali (criterio di destinazione):

- a. associati e loro familiari, partecipanti a reti associative;
- b. persone e famiglie in contesti di aggregazione, socialità, solidarietà e condivisione
- c. lavoratori, volontari e beneficiari delle azioni mutuali
- d. categorie fragili, emarginate, svantaggiate e/o beneficiari di attività di interesse generale e i loro familiari
- e. gli enti senza scopo di lucro che operano nei settori di interesse generale di cui all'articolo 5,
- f. i volontari e i lavoratori degli ETS e degli enti pubblici, nonché degli enti privati che operano nei settori di interesse generale di cui all'articolo 5.

Un criterio ulteriore, distinto dal precedente, che consente l'individuazione di attività rilevanti, discende dagli schemi di azione e/o di contesto in cui l'attività è realizzata. A tale proposito si evidenziano connotati in linea con l'individuazione di un interesse diffuso meritevole di tutela negli ambiti dedotti, in ordine alle seguenti fattispecie:

1. nell'ambito di rapporti con gli enti pubblici disciplinati dal titolo VII del codice e, in genere, nell'ambito di rapporti di convenzione, accreditamento o patrocinio con/da la PA o altri enti pubblici;
2. in luoghi "socialmente sensibili" quali periferie cittadine, luoghi da recuperare a vantaggio dell'interesse generale e della comunità, immobili in concessione / comodato / uso da PA.
3. attività, svolte negli ambiti enunciati dalla disposizione o in stretta complementarietà con queste, a cui l'ordinamento ha già riconosciuto meritevolezza di tutela (es. legislazione regionale sul turismo sociale ed eco-sostenibile, attribuzione di benefici contributivi o fiscali stabili);
4. attività a cui i beneficiari accedano gratuitamente.

Sarà onere dell'ente richiamare in sede statutaria o regolamentare, o negli atti deliberativi adottati dagli organismi a corredo delle previsioni generali o specifiche di statuto, il/i riferimento/i normativo/i invocato/i a termini del precedente sub 3), per le finalità qui dedotte.

3. Lettera k): Organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso.

Rientrano in questo ambito le attività che soddisfano in via diretta e non mediata l'interesse sociale, in via preminente e non residuale. Si tratta pertanto dell'organizzazione di viaggi, soggiorni, pellegrinaggi,

³ ferma la rispondenza del tipo di attività a quelle richieste (culturali, artistiche, ricreative)

gite ed escursioni la cui destinazione miri in via primaria ad accrescere la persona umana sotto tale profilo, anche con presenza di personale qualificato che funga da guida per i fruitori.

Come per le lettere d) ed i) le attività, inclusa la gestione delle strutture volte a raggiungere l'interesse sociale,— anche attraverso esperienze di integrazione e inclusione - possono essere identificate ricorrendo alle caratteristiche dei gruppi beneficiari (corpo associativo dell'ETS o specifiche comunità individuate negli statuti, categorie svantaggiate, beneficiari di attività di interesse generale, staff e volontari che si interfacciano con questi gruppi) o alle modalità e ai contesti di erogazione (nell'ambito di rapporti con la PA, in luoghi socialmente sensibili, in ambiti specialmente tutelati dall'ordinamento).

Sono sempre considerate attività turistiche di interesse sociale le attività che siano svolte in stretta complementarietà con quelle di interesse generale, sempreché riferite ai medesimi destinatari di queste ultime.

Le attività turistiche di interesse sociale si richiamano a criteri di esercizio/configurazione come precisati nella relazione finale della conferenza di Montreal del 1996, “per una visione umanistica e sociale del turismo”:

- g. Le attività proposte integrano gli obiettivi umanistici, pedagogici e culturali del rispetto e dell'affermazione della persona.
- h. Il pubblico a cui ci si rivolge è identificato chiaramente, senza alcuna discriminazione razziale, culturale, religiosa, politica, filosofica, sociale.
- i. Il prodotto proposto comprende come parte integrante un valore aggiunto non economico.
- j. Si esprime chiaramente la volontà di un inserimento che non deturpi e non perturbi l'ambiente locale.
- k. I documenti contrattuali definiscono chiaramente le caratteristiche dell'attività ed i prezzi. Questi ultimi saranno compatibili con gli obiettivi sociali perseguiti. Le eccedenze di esercizio vanno, in tutto o in parte, reinvestite per il miglioramento dei servizi offerti al pubblico.
- l. La gestione del personale è conforme alla legislazione sociale, persegue finalità di valorizzazione ed implica una formazione permanente appropriata.

Ai fini della definizione di attività turistiche di interesse sociale, si specifica in merito al punto l) sopra richiamato, che la gestione del personale dovrà essere conforme alla legislazione del lavoro, tenendo adeguatamente in conto la necessità di tutelare, valorizzare e formare in modo continuativo anche i volontari.

In sede supplementare rispetto ai criteri di cui sopra, nell'esercizio delle attività turistiche qui dedotte il perseguimento, anche in via non concorrente, di obiettivi di equità e partecipazione, sostenibilità ed inclusione, soddisfa in ogni caso le condizioni dell'interesse sociale.

A termini definitivi sintetici:

- per turismo equo e partecipativo deve intendersi l'attività turistica che si propone, da un lato, di conseguire una equa remunerazione delle comunità locali presso cui il turismo impatta e, dall'altro, la costruzione di relazioni positive e consapevoli tra le popolazioni ospitanti ed il turista; -
- per turismo sostenibile, si intendono le attività turistiche la cui attuazione si ispira ai criteri dell'*economia circolare*, in base alla definizione a tal fine restituita in sede normativa europea, con specifico riguardo alla Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, n. 670 del 21 dicembre 2005 (COM(2005) 670), e più in generale, le attività di eco-turismo volte a

promuovere, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la sostenibilità ambientale, la conservazione e il ripristino della biodiversità, l'efficientamento energetico, il contrasto al cambiamento climatico, la riduzione dell'inquinamento e del dispendio idrico.

- per turismo **inclusivo**, le attività che promuovono la fruizione delle attività turistiche in contesti di condivisione partecipata e plurale, dove siano accolte e valorizzate, sia sul piano individuale che collettivo, le differenze etniche, culturali, religiose, politiche, di genere, psicofisiche, economiche e sociali.

4. Lettera h): Ricerca scientifica di particolare interesse sociale.

Nell'ambito della ricerca scientifica, non è sufficiente il mero "interesse sociale" (che può astrattamente ritenersi verificato per ogni nuova scoperta dell'umanità), ma è previsto un rafforzamento di tale concetto mediante l'aggettivo "particolare". Tale particolarità deve verificarsi in relazione all'oggetto stesso della ricerca, che deve consentire direttamente un beneficio sociale per la collettività, con ciò dovendosi intendere la tutela dei principi costituzionali, non solo in via indiretta o mediata.

Il DPR 135/2003 contiene già una definizione di ricerca scientifica di particolare interesse sociale riferita alle ONLUS. Tale DPR è citato all'articolo 79, laddove si elencano le attività considerate non commerciali. Pertanto, sembra opportuno che la definizione di ricerca scientifica di particolare interesse sociale esercitabile da un ETS prenda quale base questo DPR, per ampliarlo. In tal modo, la ricerca scientifica considerata non commerciale ai fini fiscali sarà un sottoinsieme di quella di cui all'articolo 5. Il DPR 135/2003 elenca le seguenti attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale:

- m. prevenzione, diagnosi e cura di tutte le patologie dell'essere umano;
- n. prevenzione e limitazione dei danni derivanti da abuso di droghe;
- o. studio delle malattie ad eziologia di carattere ambientale;
- p. produzione di nuovi farmaci e vaccini per uso umano e veterinario;
- q. metodi e sistemi per aumentare la sicurezza nella categoria agroalimentare e nell'ambiente a tutela della salute pubblica;
- r. riduzione dei consumi energetici;
- s. smaltimento dei rifiuti;
- t. simulazioni, diagnosi e previsione del cambiamento climatico;
- u. prevenzione, diagnosi e cura di patologie sociali e forme di emarginazione sociale;
- v. miglioramento dei servizi e degli interventi sociali, sociosanitari e sanitari.

Ai fini della definizione di ricerca scientifica di particolare interesse sociale, le attività di cui alla lettera p) sopra richiamata devono intendersi riferite allo sviluppo, più che alla produzione, di farmaci e vaccini per uso umano e veterinario.

Questa elencazione è un buon punto di partenza, ma deve essere estesa al fine di ricomprendere nuove fattispecie, quali, a titolo di esempio:

- w. ricerche su supporti a prese di decisione di persone con disabilità intellettiva e percorsi per la loro autonomia
- x. ricerche su modelli di relazione tra ETS e tra ETS e istituzioni e in genere su modelli di funzionamento del sistema Terzo Settore quali reti, amministrazione condivisa;
- y. ricerca su origine dei fenomeni migratori
- z. ricerche su promozione e tutela dei diritti umani
- aa. prevenzione sanitaria e prevenzione legata ai corretti stili di vita
- bb. prevenzione in materia ambientale (in senso ampio), compresa quella relativa al contenimento dell'emissione di Co2.

- cc. Sviluppo di tecnologie per applicazioni sociali
- dd. Ambientale (in senso ampio: salvaguardia del pianeta)
- ee. Tutela e valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e naturalistico
- ff. Tutela dei diritti civili e politici delle persone
- gg. Sociale e sociologico
- hh. Ricerca su modelli economici e di analisi di impatto in grado di integrare le dimensioni sociale, ambientale e della soddisfazione di vita
- ii. Responsabilità sociale dei social media e del loro utilizzo.

In conclusione, si sottolinea come l'interesse sociale, soprattutto se particolare, faticosi a trovare una connotazione rigida nello spazio e nel tempo. A tal fine, appare desiderabile considerare come attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale **tutte le attività di ricerca relative agli ambiti di intervento elencati dall'art. 5, co.1 del D.lgs. 117/2017 o che favoriscano lo sviluppo delle stesse.** Tale fluidità temporale dell'interesse generale e sociale appare peraltro in linea con quanto previsto dal comma 2 dell'art. 5 del Codice Terzo Settore, che prevede la possibilità per la Presidenza del Consiglio di aggiornare nel tempo, tramite decreto, l'elenco delle attività che un ETS può svolgere nell'interesse generale/sociale della collettività.