

Croce Rossa Italiana
Comitato Nazionale



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

Data protocollo

Oggetto: Terzo settore, regime normativo delle attività esercitabili dall'Associazione della Croce Rossa Italiana – nuova interpretazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Alla c.a. Presidenti dei Comitati CRI

e per loro tramite
Consigli Direttivi
Revisori dei conti
Organi di controllo

e p.c. Consiglio Direttivo Nazionale
Collegio dei Revisori dei conti
Magistrato deputato al controllo sulla gestione finanziaria della CRI
Comitati Regionali
Segretari Regionali
Servizio Terzo settore e Trasparenza
U.O. Amministrazione e Finanza

Carissimi tutti,

desideriamo portare alla Vostra attenzione un'importante e dirimente **nuova interpretazione** – resa dalla Direzione Generale del Terzo settore del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con nota prot. n. 7221 del 12 giugno u.s., che per completezza si allega (**All. 1**) – avente ad oggetto l'individuazione del **regime normativo delle attività** esercitabili dall'Associazione della Croce Rossa Italiana, che nel proseguo si cercherà di riassumere nella maniera più chiara possibile.

I. Premessa: l'inquadramento giuridico della rete associativa nazionale CRI

È noto come la Croce Rossa Italiana (per tale intendendosi non solo il Comitato Nazionale ma anche tutti i Comitati territoriali) sia regolata da due principali corpi normativi: il d.lgs. 28 settembre 2012, n. 178 recante "**Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.)**" ed il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 "**Codice del Terzo settore**", di seguito anche solo "Codice".

Il Codice si applica alla Croce Rossa Italiana solamente **per quanto non diversamente disposto dalla sua disciplina speciale** (d.lgs. n. 178/2012), ai sensi dei primi commi degli artt. 1 e 1-bis ed in forza del criterio di specialità fra i due decreti legislativi, formalmente pari ordinati: infatti, il Comitato Nazionale ed i Comitati CRI – sempre in forza dei citati articoli – sono **iscritti di diritto** nella sezione ODV del registro unico nazionale del Terzo settore (**RUNTS**).

Inoltre, va ricordato come l'articolo 1 del d.lgs. n. 178/2012 autorizza espressamente l'Associazione ad esercitare alcune **attività di interesse pubblico (AIP)** ed a svolgere **ogni altro compito previsto dal proprio statuto**, ossia le **attività di interesse generale (AIG)** o **diverse (AD)**.

www.cri.it

**Un'Italia
che aiuta**

Associazione della Croce Rossa Italiana – Organizzazione di Volontariato
Iscrizione Registro Unico Nazionale del Terzo Settore rep. n. 64351
Sede legale: Via Bernardino Ramazzini, 31 - 00151 Roma
C.F. e P.IVA 13669721006
tel: +39 06-55100500



II. **Il quesito posto al Ministero: regime delle attività CRI e applicabilità dei limiti di cui all'art. 33, comma 3 del Codice del Terzo settore**

Nel 2022 abbiamo avviato un'interlocuzione con la competente Direzione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali tesa a delineare i limiti applicativi dell'art. 33, comma 3, d.lgs. 117/2017, in forza del quale, come ben sapete, *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 diversa*. Nella fattispecie, l'Associazione chiedeva la possibilità di **non applicare** tale condizione limitativa alle **attività di interesse pubblico** esercitate, in ragione della specialità dell'ordinamento associativo rispetto alla disciplina generale degli enti del Terzo settore.

III. **Il riscontro interpretativo: l'inquadramento civilistico delle attività CRI**

La Direzione Generale del Terzo settore ha ritenuto l'applicabilità del citato art. 33, comma 3 limitata alle attività qualificabili come attività di interesse generale e **non** anche alle attività di interesse pubblico svolte dalla CRI¹, **avallando pertanto la soluzione prospettata dall'Associazione**. Tuttavia, nella stessa sede è stato precisato che l'interesse pubblico individuato dalla legge equivale alla *volontà dei pubblici poteri che a svolgere quell'attività sia uno specifico soggetto* [in questo caso la CRI] e *non altri*; pertanto, affinché rilevi l'interesse pubblico, è necessario che vi sia **un'espressa previsione normativa** ovvero un **richiamo alle attività di cui all'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 178/2012**, ad espressione di una **volontà della pubblica amministrazione** in tal senso.

Di contro, l'attività svolta dalla CRI **in condizioni di parità rispetto ad altri soggetti** ugualmente qualificati come ODV – o come ETS – ma privi della speciale caratterizzazione di CRI **non** può essere considerata quale attività di interesse pubblico, ma solamente quale attività di interesse generale o diversa ai sensi del Codice del Terzo settore (si vedano ad esempio i **bandi** per l'accesso alle risorse finanziarie ex artt. 72 e 73 del CTS o le **convenzioni ex art. 56** del medesimo Codice con le ODV e le APS stipulate dalle pubbliche amministrazioni, etc.).

IV. **Conclusioni: i risvolti favorevoli per i Comitati CRI a valle dell'interpretazione**

Tenuto conto di quanto suindicato, sotto il profilo dell'inquadramento civilistico delle attività occorre desumere che le **AIP vengono di fatto parificate alle AIG anche se effettuate a fronte di un corrispettivo superiore ai costi effettivi** delle attività, confermando pertanto la "**specialità**" della rete associativa nazionale CRI e dei suoi compiti di interesse pubblico, nei confronti della disciplina del Terzo settore. In quest'ultimo caso, dunque², ne consegue che, anche ai fini della redazione del bilancio di esercizio, le **AIP devono considerarsi quali AIG svolte con modalità commerciali** e non più AD come in precedenza. Resta ferma, ovviamente, l'applicazione dell'art. 33, comma 3 alle attività non di interesse pubblico, che per l'effetto continuano a dividersi in **AIG (effettuate a titolo gratuito o a fronte unicamente del rimborso delle spese)** e **AD (attività non previste dallo statuto o attività di interesse generale ma svolte con modalità commerciali)**.

Inoltre, la citata Direzione Genarle ha altresì chiarito un altro **aspetto di vitale importanza per tutti i Comitati CRI**: il **mancato rispetto della prevalenza** delle **AIG** sulle **AD** – prevista dagli artt. 5 e 6 del

¹ Quali, a titolo meramente esemplificativo, le **attività svolte in situazioni di conflitto armato o in virtù degli accordi internazionali sottoscritti dall'Italia o quelle per le quali CRI opera in qualità di ausiliaria dei pubblici poteri e delle forze armate**.

² Ossia quale le AIP sono svolte a fronte di un **corrispettivo superiore** ai costi effettivi

Croce Rossa Italiana
Comitato Nazionale



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

CTS per tutti gli enti del Terzo settore – **non comporta la perdita della qualifica di ODV** per l'Associazione e per i suoi Comitati territoriali, giacché l'iscrizione della CRI nel RUNTS opera di diritto.

Posto quanto sopra, al fine di facilitare la comprensione di quanto rappresentato si riporta in allegato **(All. 2)** un quadro sinottico riassuntivo recante la classificazione delle attività esercitate dalla CRI alla luce di quanto summenzionato.

V. Profili di interesse: il possibile impatto di natura fiscale

A latere degli aspetti civilistici relativi al regime delle attività, sotto il **profilo fiscale** vi sono importanti risvolti da tenere in considerazione: ove il Comitato CRI si trovasse nella condizione di svolgere più attività commerciale (anche di interesse pubblico) rispetto a quella non commerciale, potrebbe **perdere la qualifica di ETS non commerciale** e dunque non beneficiare più dei regimi agevolati previsti dalla normativa applicabile.

Per qualsiasi necessità di chiarimento rispetto all'interpretazione della presente nota potete contattare il *Servizio Terzo settore e Trasparenza*³ del Comitato Nazionale (terzosettore.trasparenza@cri.it).

Infine, data la rilevanza della tematica trattata, auspichiamo la massima diffusione della presente nota, unitamente agli allegati, con i Vostri Consigli Direttivi, Revisori dei conti, Organi di controllo, consulenti e commercialisti.

Cogliamo l'occasione per inviarVi i nostri più cordiali saluti.

Il Segretario Generale
Dott.ssa Cecilia Crescioli

Il Presidente Nazionale
Avv. Rosario Maria Gianluca Valastro

³ Daniel Masullo (*Responsabile Servizio – 06/55100568*) – Elia Emma (*Officer Servizio – 06/55100578*)



Croce Rossa Italiana ODV – Comitato nazionale
Pec: sg@cert.cri.it

Oggetto: Istanza di parere avente ad oggetto l'individuazione del regime normativo delle attività esercitabili dall'Associazione della Croce Rossa Italiana (rif. prot. n. 2023/04206/CN/U del 17/02/2023).

Con la nota in oggetto, codesto ente ha chiesto chiarimenti in merito:

- 1) all'individuazione della normativa applicabile alle attività istituzionali di CRI, con riferimento da un lato alla disposizione ex art. 5 comma 1 del Codice del Terzo settore e dall'altra all'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 178/2012, previa individuazione del relativo criterio;
- 2) all'applicabilità alle attività prestate da CRI della disposizione di cui all'art. 33 comma 3 del CTS;
- 3) alle condizioni cui assoggettare la facoltà di CRI di esercitare attività diverse da quelle istituzionali.

Con riferimento alle sopra elencate questioni e alla relativa soluzione prospettata dal richiedente, si osserva quanto segue.

L'art. 1 comma 1 del d.lgs. 178/2012, come modificato dalla normativa sopravvenuta e in particolare dall'art. 99, comma 1, lettera a) del d.lgs. 117/2017 (CTS) prevede che codesta Associazione sia iscritta di diritto nelle relative sezioni del RuntS (sezione Reti e sezione ODV) e che ad essa si applichi, "per quanto non diversamente disposto dal (suddetto) decreto, il codice del Terzo settore". Pertanto, il criterio di riferimento, tra due decreti legislativi, quindi formalmente pari ordinati, non può essere che quello di "specialità", che trova applicazione in presenza di una espressa previsione recata dal d.lgs. n.178/2012, sull'eventuale diversa disposizione rinvenibile nel Codice del Terzo settore. Il medesimo criterio di specialità è stato già espresso da questo Ministero, tra l'altro, con riguardo alla tematica del sistema di contabilità applicabile alla CRI, richiamato anche nella determinazione n. 104 del 15 settembre 2022 della Corte dei conti – Sezione del controllo sugli enti.

È la stessa disciplina speciale ad individuare e qualificare - art. 1 comma 4, lettere da a) a t) - le attività "di interesse pubblico"; al comma 5 poi, consente che l'Associazione – in aggiunta alle suddette attività di interesse pubblico, che per brevità saranno nel prosieguo della presente denominate AIP – possa svolgere "ogni altro compito previsto dal proprio statuto"; evidentemente tali attività ulteriori non sono connotate dalla qualificazione di "attività di interesse pubblico"; le stesse, peraltro, in conformità con gli articoli 5 e 6 del CTS, ben possono distinguersi, ai fini che interessano in questa sede, di volta in volta come attività di interesse generale (AIG) o come attività diverse (AD).

Sulla base di tale distinzione, è possibile affrontare la seconda questione, relativa all'applicabilità alle attività prestate da CRI della disposizione di cui all'art. 33 comma 3 del CTS,

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

DIVISIONE II
Via Flavia 6, 00187 ROMA
Tel. 06.4683.5024

Pec: dgterzosettore.div2@pec.lavoro.gov.it
Mail: dgterzosettorediv2@lavoro.gov.it
www.lavoro.gov.it

secondo cui “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”.

In questo senso, coerentemente con la formulazione del CTS ma anche con la prevalenza delle norme contenute nel già menzionato d.lgs. n.178/2012, si ritiene che l’applicabilità dell’art. 33 comma 3 del CTS sia limitata alle attività qualificabili come AIG; non riguardi invece le AIP in ragione della distinzione tra AIP e AIG e della prevalenza, rispetto alle prime, delle previsioni del d.lgs. n. 178/2012.

Non si rinvergono invece particolari problematiche con riferimento alle cd. attività diverse, per le quali è lo stesso statuto di CRI a fare diretto riferimento al regime del CTS.

Appare utile sottolineare due elementi:

1. Nel quadro normativo costituito dal d.lgs. 178/2012 in relazione al CTS, la distinzione tra AIP e AIG non risiede esclusivamente nell’ambito oggettivo delle attività, ma nel regime particolare che caratterizza le AIP rispetto alle AIG, ove sussista un interesse pubblico individuato dalla legge (diverso da quello generale, comune al complesso degli ETS) riconducibile alla volontà dei pubblici poteri che a svolgere quell’attività sia uno specifico soggetto e non altri, a cui fa riscontro il dovere di quest’ultimo di svolgerla nei termini previsti dalla norma. Si veda ad esempio quanto previsto dall’articolo 5-bis comma 2 del D.L. n. 20/2023 come modificato dalla legge di conversione n. 50/2023, secondo cui “fino al 31 dicembre 2025, al fine di assicurare adeguati livelli di accoglienza nel punto di crisi di Lampedusa in relazione a situazioni di particolare affollamento, il Ministero dell’interno può avvalersi, per la gestione del predetto punto di crisi, della Croce Rossa italiana”. Tale previsione consente di collocare la predetta attività nell’ambito di quelle di interesse pubblico (d.lgs. 178/2012, art. 1, comma 4, lett. e): “svolgere attività umanitarie presso i centri di permanenza per i rimpatri di immigrati stranieri, nonché gestire i predetti centri e quelli per l’accoglienza degli immigrati ed in particolare dei richiedenti asilo”) piuttosto che in quelle, di interesse generale, di cui all’art. 5, comma 1, lett. r) del d.lgs. 117/2017 (“accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti”). Analogamente, devono ritenersi caratterizzate dall’esistenza di un interesse pubblico e non di un interesse generale quelle attività svolte in situazioni di conflitto armato o in virtù degli accordi internazionali sottoscritti dall’Italia o quelle per le quali CRI opera in qualità di ausiliaria dei pubblici poteri e delle forze armate. Per altro verso, deve invece ritenersi riconducibile alle AIG e non all’AIP – e pertanto assoggettata alle regole dell’art. 33, comma 3 - l’attività svolta dalla Croce Rossa Italiana in condizioni di parità rispetto ad altri soggetti ugualmente qualificati come ODV – o come ETS - ma privi della speciale caratterizzazione di CRI all’interno dell’ordinamento italiano e internazionale; si vedano ad esempio i bandi per l’accesso alle risorse finanziarie ex artt. 72 e 73 del CTS o le convenzioni ex art.56 del medesimo Codice con le ODV e le APS stipulate dalle pubbliche amministrazioni e finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali “se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”, nel rispetto dei principi di imparzialità pubblicità trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, che presuppongono quindi un’apertura ad una pluralità di soggetti rispetto ai quali CRI (e i relativi comitati territoriali) non si collocano in una posizione differenziata, né in termini di prevalenza né tantomeno in termini di doverosità dell’esercizio delle relative attività.
2. Per converso, nel regime generale delle ODV dettato dal CTS, la distinzione tra AIG e AD

(rilevante in quanto la prevalenza delle AIG rispetto alle AD è elemento necessario, benché non sufficiente, ai fini della qualificazione come ODV) non è data soltanto dall'ambito in cui si collocano le AIG (ovvero la ricomprensione tra quelle di cui all'art. 5, comma 1 del CTS) ma anche il regime economico che le caratterizza: le attività dell'art. 5 svolte a fronte di corrispettivi che eccedano il costo delle spese effettivamente sostenute e documentate devono essere considerate quali attività diverse e possono essere esercitate nei limiti di cui all'art. 6, a pena della perdita della qualifica di ODV; ciò non vale per CRI (e per le sue articolazioni territoriali) iscritte "di diritto" nella sezione ODV. Quindi il mancato rispetto della "prevalenza" nel caso della CRI non avrebbe conseguenze sulla qualificazione dell'ente (disposta a monte direttamente dalla legge), potendo eventualmente rilevare sotto altri profili, che fuoriescono dalle competenze della scrivente Amministrazione.

IL DIRETTORE GENERALE
Alessandro Lombardi

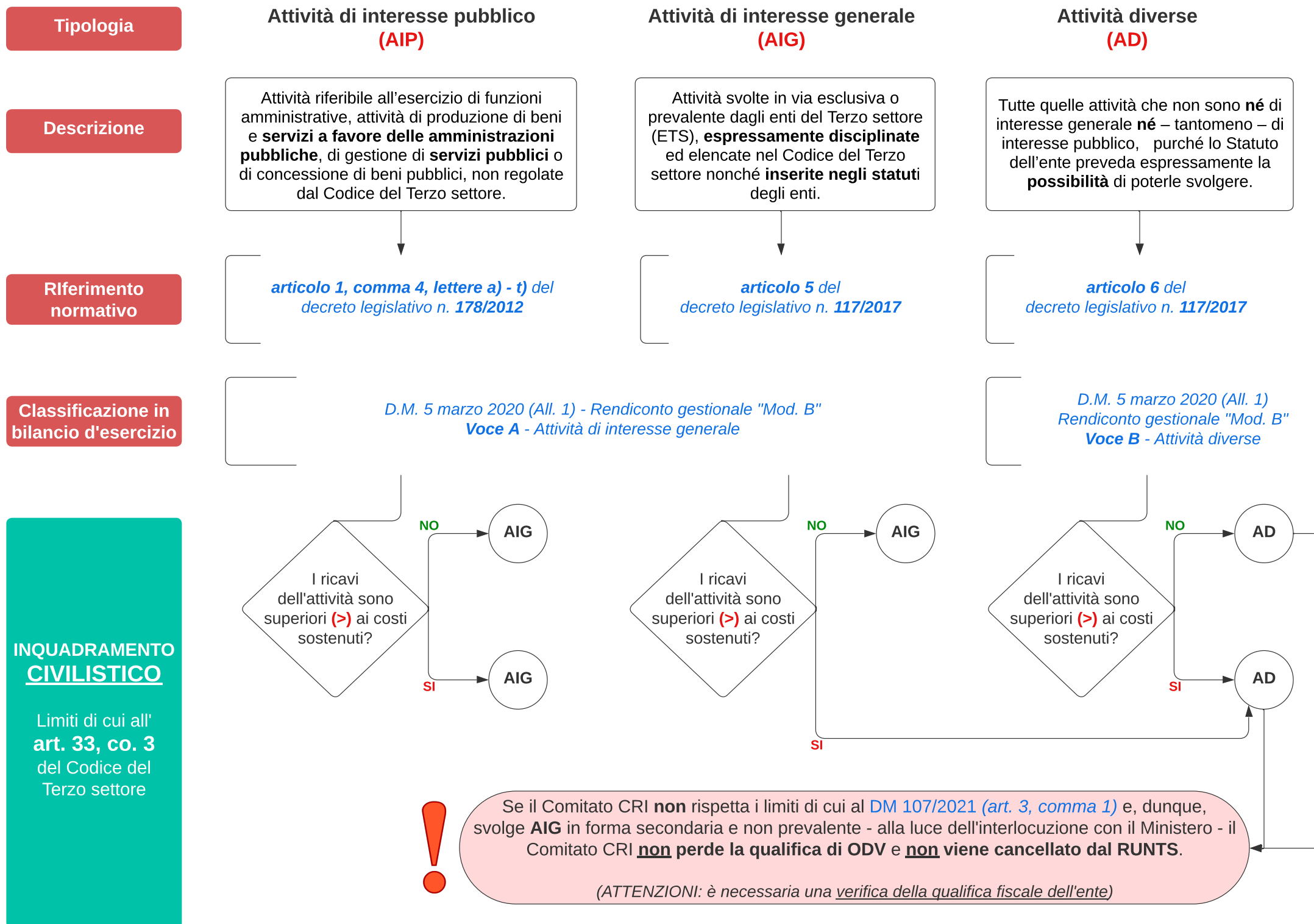


Firmato digitalmente da
LOMBARDI ALESSANDRO
C = IT
O = MINISTERO DEL LAVORO E
DELLE POLITICHE SOCIALI

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".

Quadro sinottico sul regime civilistico delle attività esercitate

Associazione della Croce Rossa Italiana



Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017)

Articolo 33, comma 3: 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 diversa.