



Alleanza Cooperative Sociali Italiane

Osservazioni e proposte

Decreti Legislativi

“Codice del Terzo Settore” (Atto n. 417)

“Revisione della disciplina in materia di impresa sociale” (Atto n. 418)

AUDIZIONE DEL 14 GIUGNO 2017

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO

Quando il Parlamento ha approvato la Legge Delega per la riforma del Terzo Settore (Legge 106/2016) abbiamo espresso soddisfazione: finalmente si stavano ponendo su basi reali ed equilibrate il riconoscimento e la valorizzazione di un fenomeno che ha da tempo assunto un ruolo importante nelle vicende sociali ed economiche del nostro Paese. Una realtà che ha continuato a crescere anche negli anni della crisi, dando forma e sostanza ai principi costituzionali di solidarietà e sussidiarietà.

E ancora abbiamo sottolineato l'importanza del passo compiuto verso la piena attuazione della riforma, con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dei Decreti attuativi, a partire da quello sull'Impresa Sociale, oggetto della audizione di oggi, per la quale particolarmente Vi ringraziamo.

Nella cornice di una valutazione in via generale positiva, dobbiamo osservare che su alcuni punti di grande rilevanza, il decreto contiene un passo indietro rispetto all'orizzonte di contenuto e di senso che ha caratterizzato la Legge Delega.

Su questi aspetti vogliamo concentrare qui la nostra attenzione, con l'auspicio che il parere che la Commissione vorrà esprimere possa sostenere l'opportunità di una scelta diversa da parte del Governo su questi punti, in sede di approvazione definitiva del decreto.

Registriamo con delusione, in primo luogo, la mancata armonizzazione della disciplina delle cooperative sociali con le previsioni contenute nei due Decreti Legislativi (Atti n. 417 e n. 418).

È, a nostro avviso, una scelta incomprensibile, poiché:

- non risponde a indicazioni precise della Legge Delega, che sia all'art. 4, comma 1, sia all'art. 6, prevede il coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con la disciplina degli altri enti del Terzo settore, tra i quali le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381.
- aggira quel principio di neutralità delle forme giuridiche rispetto alla acquisizione della qualifica di Impresa Sociale che è stato affermato come elemento fondante della nuova normativa e caratterizzante il profilo pluralista e "molteplice" delle imprese sociali;
- dà luogo a una evidente discriminazione "competitiva" delle cooperative sociali rispetto alle altre imprese sociali. Ciò è ancor meno spiegabile ove si consideri che, ad oggi, le cooperative sociali sono quasi la totalità delle imprese sociali esistenti in Italia, e si ponga attenzione al ruolo che esse stanno svolgendo nell'economia del nostro Paese (ben 7 miliardi di investimenti privati messi al servizio delle comunità, per un risultato in termini di maggiore occupazione di circa 200 mila unità negli ultimi 10 anni [fonte: Euricse]). Le cooperative sociali risultano penalizzate non solo perché non possono operare in ambiti "di mercato" agibili invece per ogni altra impresa sociale. Penalizzante è soprattutto, contro ogni aspettativa e ogni ragionevole opportunità, che alla prima forma di impresa che definì il proprio scopo primario nel perseguimento dell'interesse generale alla promozione umana sia negata la possibilità di armonizzare gli ambiti di attività di cui all'art. 1, comma 1, lettera A, della L. 381/91, definiti 26 anni fa, con il profondo cambiamento dei bisogni che si è determinato nelle comunità e nel Paese in relazione all'evoluzione sociale ed economica.

Proponiamo quindi di perseguire l'obiettivo di una più corretta armonizzazione sia rispetto al Codice del Terzo Settore che al Decreto Impresa Sociale.

Con riferimento al Codice Terzo Settore (atto n. 417), premesso che:

- *la legge n. 106 del 2016, all'art. 1, comma 2, lett. b), prescrive il riordino e la revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore, compresa la disciplina tributaria, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore;*
- *la legge delega prevede altresì, all'art. 4, comma 1, che il "riordino e la revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore avvenga mediante la redazione di un codice per la raccolta e il coordinamento delle relative disposizioni" e che nell'esercizio del potere espresso di coordinamento, il legislatore delegato osservi quale criterio direttivo, fra gli altri, quello di "individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore";*
- *pertanto, sussistendo un'espressa previsione del potere di coordinamento normativo, deve essere apprezzata l'opportunità, se non la necessità, di coordinare la codificazione delle attività di interesse generale contenuta all'articolo 5 dello schema in esame con la disciplina specifica degli altri enti del Terzo settore, tra i quali le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381.*

Si ritiene quindi opportuno e necessario che all'art. 99, ove si prevedono normative di coordinamento, si introducano, ai fini dell'armonizzazione con i settori di attività delle imprese sociali, le ulteriori attività di interesse generale esercitabili dalle cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 8 novembre 1991, n. 381;

Con riferimento al decreto Impresa Sociale (Atto n. 418), premesso che:

- *la legge n. 106 del 2016, all'art. 1, comma 2, lett. c), ed all'art. 6, ha previsto la revisione della disciplina dell'impresa sociale;*
- *la legge delega prevede, sia all'art. 4, comma 1, sia all'art. 6, il coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con la disciplina degli altri enti del Terzo settore, tra i quali le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381;*
- *l'attuale disciplina delle cooperative sociali non risulta coordinata con la nuova codificazione delle attività di interesse generale di cui all'art. 2 dello schema di decreto legislativo in esame; né si comprende la ragione per cui alle cooperative sociali le previsioni del Decreto si applichino limitatamente ai soli artt. 14, 15, 16, 17 e 18.*

Si ritiene quindi che:

- all'art. 17, ove si prevedono norme di coordinamento e transitorie, è necessario precisare, con una integrazione all'art. 1 della legge 8 novembre 1991, n. 381, che le attività di interesse generale esercitabili dalle cooperative sociali di cui all'art.1, comma 1, lettera A della L. 381/91 comprendano almeno le seguenti:
interventi e servizi sociali; prestazioni sanitarie riconducibili ai LEA; prestazioni socio-sanitarie; educazione, istruzione e formazione professionale; organizzazione e gestione di attività culturali, turistiche e ricreative; formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo; servizi strumentali alle imprese sociali e agli ETS; servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone svantaggiate, di cui alle lettere a), b), c), d), i), l), m) e p) dell'art. 2 dello schema di decreto in esame.
- all'art. 1 comma 4 è opportuno precisare che "alle cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla Legge 8 novembre 1991, n. 381, si applicano le disposizioni del presente decreto nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili".

Procediamo poi, qui di seguito, ad illustrare ulteriori sintetiche considerazioni relative a ciascuno dei due decreti.

Atto n. 417 – Codice Terzo Settore

- In via generale, si osserva che lo schema di decreto non assicura una completa risoluzione della contraddizione di una disciplina che, se da una parte valorizza l'impresa sociale, rendendo più rigorosa la struttura e il funzionamento, dall'altra vi sovrappone – specie con riferimento agli enti del terzo settore che svolgono attività d'impresa in via esclusiva o principale, una disciplina meno stringente e certa, anche sul piano fiscale;
- tornando al dettaglio dello schema, all'articolo 9, laddove è contenuta la disciplina della devoluzione del patrimonio in caso di estinzione, occorre eliminare le competenze esclusive dell'organo amministrativo e, più opportunamente, prevedere la obbligatoria destinazione del patrimonio residuo ad uno o più enti indicati dal decreto stesso;

- sotto il profilo dei controlli e delle sanzioni, lo schema lascia insoluta la questione della devoluzione "libera" di un patrimonio alimentato in regime di favore fiscale ad un ente con finalità analoghe, segnatamente quando la devoluzione derivi dall'accertamento di comportamenti illeciti. In particolare, qualora la cancellazione di cui all'articolo 50, avvenga in seguito ad un accertamento di violazioni o all'esito di un procedimento sanzionatorio, è necessario che si dia luogo ad una devoluzione del patrimonio obbligatoria ad uno o più enti predeterminati, e non ad un soggetto "a piacimento", altrimenti l'istituto della devoluzione del patrimonio sarebbe privo (oltre che di efficacia protettiva del patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di interesse generale ed alimentato da utili detassati, anche) di un adeguato e indispensabile effetto deterrente, risultando facilmente eludibile (ad es. con l'erezione di un'associazione "parallela" nelle more della cancellazione);
- inoltre, al titolo VII, intitolato ai Rapporti con gli enti pubblici, occorre sancire un principio generale per la partecipazione degli enti del terzo settore alle procedure disciplinate nel codice dei contratti pubblici, limitando la partecipazione ai soli enti in possesso dello status e di una consistenza organizzativa imprenditoriale;
- sul medesimo tema, all'articolo 56, laddove si disciplinano le convenzioni delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con le amministrazioni pubbliche, occorre integrare la disposizione contemplando anche le convenzioni di cui all'art. 5 legge 8 novembre 1991, n. 381;
- quanto al titolo X dedicato al regime fiscale, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di imposte sui redditi di cui all'articolo 79, residuano forti dubbi su taluni presupposti per l'assunzione della qualifica di non commercialità;
- inoltre, all'articolo 81, tra i soggetti beneficiari delle erogazioni liberali costituenti il presupposto del credito d'imposta (cd "social bonus") non sono ricomprese le cooperative sociali e i loro consorzi: ciò evidentemente puntualizza il rischio di un contrasto con l'art. 9, lett. m), della legge delega, ove si stabilisce che, in materia tributaria, si devono far "salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali e alle organizzazioni non governative";
- all'articolo 82, comma 7, tra i soggetti potenziali beneficiari delle agevolazioni sui tributi locali sono escluse le cooperative sociali che, in quanto Onlus di diritto, attualmente godono della omologa previsione contenuta nell'articolo 21 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460: anche in tal caso, la mancata menzione delle cooperative sociali profila il rischio di un contrasto con l'art. 9, lett. m), della legge delega, ove si stabilisce che, in materia tributaria, si devono far "salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali e alle organizzazioni non governative";
- all'articolo 89, comma 6, ove si stabilisce che "si intendono riferite agli enti non commerciali del Terzo settore di cui all'articolo 79, comma 5, le disposizioni normative vigenti riferite alle ONLUS in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto...", occorre necessariamente far riferimento esplicito alle cooperative sociali e loro consorzi, pena il contrasto con il citato art. 9, lett. m), della legge delega.

In sintesi, quindi osserviamo che:

- in tutto il testo, ovunque ricorrano le parole "cooperative sociali" occorre sostituirle con le seguenti: "cooperative sociali e loro consorzi";
- all'art. 99, ove si prevedono modifiche normative di coordinamento, è opportuno prevedere, con una modifica dell'art. 8 della legge 8 novembre 1991, n. 381, la possibilità di conteggiare nel settanta per cento della base sociale dei consorzi sociali anche una quota, non maggioritaria, di imprese sociali diverse dalle cooperative sociali;
- all'articolo 9, è opportuno sopprimere le parole "o dell'organo sociale competente", espressione invero equivoca e suscettibile di far luogo a prassi abusive;

- all'articolo 59, comma 1, è opportuno aggiungere la seguente lettera: "d-bis) tre rappresentanti degli enti associativi riconosciuti e delle associazioni di cui all'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106";
- all'articolo 81, è opportuno aggiungere tra i soggetti beneficiari delle erogazioni liberali costituenti il presupposto del credito d'imposta (cd "social bonus") anche le cooperative sociali e i loro consorzi;
- all'articolo 94, comma 1, è opportuno eliminare il riferimento del controllo dell'Amministrazione finanziaria solo ad alcune nominate disposizioni del codice, estendendolo a tutte le norme del codice e della disciplina specifica che costituiscono il presupposto per l'acquisizione dello status e per il godimento di un regime fiscale speciale.

Atto n. 418 – Impresa Sociale

- Desta serie perplessità l'articolo 16, ove si stabilisce la facoltà, e non l'obbligo, di destinare una quota non superiore al tre per cento degli utili netti annuali ai Fondi per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali: le perplessità riguardano sia la non obbligatorietà del versamento del 3 per cento, suscettibile di relegare l'istituto all'inutilità e alla desuetudine; sia la mancata menzione della salvaguardia della normativa specifica in tema di cooperative, per le quali l'art. 11, comma 4, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, già prefigura l'obbligo di versamento del tre per cento degli utili netti annuali ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione;
- l'articolo 3, comma 3, lett. b), prevede che "l'impresa sociale può destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti (...) ad erogazioni gratuite in favore di enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali, che non siano fondatori, associati, soci dell'impresa sociale o società da questa controllate, finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale"; con ciò si rischia di favorire comportamenti, quando non elusivi, certamente antieconomici, in contrasto con l'intento di razionalizzare le attività di interesse generale svolte in forma di impresa da strutture non lucrative, partecipate e fiscalmente agevolate;
- per giunta, la devoluzione "libera" di cui all'articolo 12, comma 5, neppure è soggetta ad alcuna forma di controllo o autorizzazione: ciò, oltre che discutibile per le medesime ragioni di prevenzione delle condotte abusive, è altresì in contrasto con i principi del sistema e con la simmetrica disposizione contenuta nell'articolo 9 dello schema di decreto legislativo recante il Codice del Terzo settore (A.G. 417), ove si prevede che la devoluzione del patrimonio dell'ente del terzo settore in caso di estinzione o scioglimento sia necessariamente condizionata al previo parere, obbligatorio e vincolante, dell'Ufficio del Registro unico nazionale del Terzo settore, pena la nullità degli atti di devoluzione;
- inoltre, pur sancendo la legge delega la centralità e primazia dei principi di partecipazione e di democrazia economica (v. art. 1, c. 1, art. 4, c.1, lett.re a e d, art. 6, lett. a, L. 106/2016), lo schema di decreto propone blande garanzie in punto di partecipazione; segnatamente: all'articolo 7, comma 1, con riguardo ai criteri di composizione dell'organo amministrativo, con una disposizione che non assicura che la maggioranza degli amministratori sia espressione dei soci o associati, né previene l'eterodirezione dell'impresa; all'art. 11, comma 4, lett.a), ove si stabilisce l'eventualità e non la obbligatorietà del coinvolgimento nell'assemblea dei rappresentanti dei lavoratori e degli utenti; nonché all'art. 1, ove non si prevede alcun principio in grado di prevenire imprese sociali unipersonali o comunque dominate da un unico soggetto.

- infine, lo schema di decreto tutte le volte in cui richiama o cita le cooperative sociali omette il riferimento ai consorzi di cooperative sociali di cui all'art. 8 della legge 8 novembre 1991, n. 381, in ciò generando incertezza sull'applicabilità di taluni istituti;

In sintesi, quindi riteniamo opportuno che:

- si formuli in maniera espressa il divieto dell'impresa sociale composta o comunque dominata da un'unica persona fisica, sia integrando l'articolo 1, comma 2, ove si disciplina la tipologia di enti che non possono acquisire lo status, sia integrando l'articolo 4, comma 3, ove si sancisce il principio del divieto di controllo di un'impresa sociale da parte di un ente con scopo di lucro o di un'amministrazione pubblica;

- si modifichi la disciplina del contributo del 3 per cento al Fondo di promozione di cui all'articolo 16, stabilendo in primo luogo la non applicabilità dell'istituto alle imprese sociali cooperative, già assoggettate all'obbligo di cui all'articolo 11, comma 4, legge 59/1992; in secondo luogo, stabilendo l'obbligatorietà e non la facoltatività del versamento per tutte le imprese sociali di una quota pari al tre per cento degli utili netti annuali ai fondi per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali;

- si modifichi la disciplina della devoluzione del patrimonio in ipotesi di scioglimento volontario o di perdita volontaria dello status, prevista all'articolo 12, comma 5, stabilendo che sempre – dunque, anche in queste ipotesi – la devoluzione avviene nei termini dell'articolo 15, comma 8, quindi a beneficio di uno o più enti predeterminati (e non “liberamente” ad altri enti del terzo settore); in subordine, in caso di mancato accoglimento della proposta, è necessario prevedere che la devoluzione libera ad altro ente del terzo settore avvenga, in ogni caso, sentita l'autorità di vigilanza, nonché a beneficio di enti costituiti da almeno tre anni.