

**Senato della Repubblica  
Commissione I Affari Costituzionali**

**Audizione  
nell'ambito dell'esame degli schemi di decreti legislativi  
recanti Codice del Terzo settore (Atto n. 417)  
e Revisione della disciplina in materia di impresa sociale  
(Atto n. 418)**

**14/06/2017**



## Schemi di decreti legislativi recanti Codice del Terzo settore (Atto n. 417) e Revisione della disciplina in materia di impresa sociale (Atto n. 418)

### Note di commento

#### A. Premessa

Da anni il Forum segnalava la necessità di intervenire nella sempre più complessa e intricata massa di norme speciali stratificatesi negli anni ed ha salutato con favore l'iniziativa dell'aprile 2014 del Governo di promuovere una riforma del settore.

Nel giugno di quell'anno avevamo pubblicato un commento alle "Linee guida per una Riforma del Terzo settore". In esso erano state individuate alcune rilevanti attese che possono così essere sintetizzate:

- definizione del Terzo Settore
- riordino e semplificazione della disciplina
- individuazione di strumenti di trasparenza e controllo
- valorizzazione del principio di sussidiarietà, anche ridisegnando il rapporto con la PA
- valorizzazione della qualità del lavoro come elemento di qualità del Terzo Settore
- individuazione di strumenti di promozione e sviluppo

La L 106/16 è quindi una legge **necessaria e attesa** che deve consentire di:

- a) collocare il Terzo settore italiano nel **dibattito europeo** su innovazione sociale e impresa sociale, consapevoli che:
  - Pochi paesi europei possiedono un **tessuto storico** di terzo settore come quello dell'Italia (il nostro vantaggio)
  - In Italia questo tessuto di pratiche di impegno civile e sociale si è sedimentato nel tempo, ed ha prodotto un **numero significativo di leggi ad hoc** per regolare di volta in volta il fenomeno (il nostro fardello - ogni cambiamento ha un impatto sulla vita delle organizzazioni)
- b) dare gambe al nuovo senza **spiazzare l'esistente**
- b) fare chiarezza e **armonizzare** le esperienze esistenti

#### B. Il percorso di redazione dei del D Lgs

Sin dal luglio 2016 abbiamo segnalato quanto fosse necessario avviare la stesura del Codice, per affrontare e sciogliere - con il necessario tempo davanti - la indubbia complessità della materia, per altro un passaggio necessario per affrontare compiutamente gli altri D Lgs previsti, a partire da quello sulla impresa sociale.

Purtroppo, solo alla fine dello scorso aprile si è riusciti, anche dando seguito ad un ordine del giorno della Camera approvato nel maggio 2016, ad avviare un tavolo strutturato di confronto.

Confermiamo l'**utilità e l'efficacia del metodo di lavoro** inaugurato con l'accordo del 27 aprile tra Governo e Forum.

Questo metodo ci ha permesso di produrre un testo decisamente **migliore** di quello da cui partivamo e riteniamo che un **supplemento di tempo** avrebbe consentito una più

compiuta discussione e composizione delle criticità che comunque permangono. Crediamo nella necessità di una **valutazione sinottica** dei provvedimenti per poter cogliere il quadro regolativo complessivo e stimare l'effettivo impatto della nuova legislazione.

## C. I nodi più rilevanti

Sono diverse le criticità contenute nei due testi. In particolare e in sintesi, desideriamo sottolineare le questioni più rilevanti rimandando più avanti ad analisi dettagliate dei testi.

### 1. trattamento riservato alle cooperative sociali

Le modifiche introdotte anche all'ultimo minuto sul d lgs "impresa sociale" mettono a **rischio la sopravvivenza della cooperazione sociale**, la più importante e storica esperienza di economia sociale e civile su base democratica e partecipativa del nostro Paese.

Le coop sociali, pur per legge riconosciute come imprese sociali, non potranno svolgere tutte le attività previste per queste ultime (art 2). Si genera una sorta di **spiazzamento della Cooperazione Sociale dall'Impresa sociale**: ciò non solo è un notevole svantaggio per la cooperazione sociale ma soprattutto una grave battuta d'arresto per la diffusione della democrazia economica.

Inoltre, la **mancata armonizzazione** della normativa sui **consorzi di cooperative sociali**, impedisce a tali realtà di includere nella propria base sociale imprese sociali mantenendo i propri requisiti.

Peraltro la reintroduzione della **società unipersonale** tra le forme di impresa che possono acquisire la qualifica di Impresa Sociale, prefigura di fatto il controllo da parte di una singola persona fisica di una impresa che svolgendo attività di interesse generale attinge a risorse pubbliche

Infine, nelle imprese sociali a rilevante partecipazione pubblica, se la qualifica di impresa sociale consente tout court l'accesso alle risorse del credito agevolato e del fondo perduto, preoccupa fortemente l'asimmetria contrattuale tra una I.S. partecipata da ente pubblico e le I.S non partecipate nell'accesso alle risorse.

Queste disposizioni, combinate con quanto previsto da:

- **Art. 16**, opzionalità e non obbligatorietà come accade oggi per le cooperative, della **devoluzione del 3% degli utili a fondi dedicati** (che evidentemente essendo opzionale sarà una misura priva di efficacia reale),
- **Art. 12**, previsioni lasche per la **devoluzione dei patrimoni**,

disincentiva fortemente l'utilizzo dello strumento cooperativa sociale in virtù della propria normativa speciale più severa.

### 2. autonomia statutaria dei soggetti

Come ricordato in premessa, il Forum condivide e sostiene obiettivi di maggior regolazione e trasparenza degli enti, ma il lodevole intento rischia di portare ad una ipertrofica produzione di norme che rischiano di violare l'autonomia degli enti e/o creare più confusione che chiarezza.

Ad esempio, con gli articoli 23, 24 e 25 del D Lgs Codice del Terzo settore si vogliono disciplinare in modo puntuale realtà assai differenti tra loro: dalla associazione di poche persone, a realtà costituite da migliaia di enti di primo livello e milioni di associati. E' chiaro che così facendo si rischia, o di prevedere norme troppo permissive che

indeboliscono i requisiti di democrazia interna (vedasi art. 25 comma 2) oppure norme troppo stringenti e vincolanti.

In generale, le previsioni che dovranno regolare la vita delle organizzazioni **tendono a limitare oltre il dovuto** le libertà e le autonomie statutarie che sono alla base dell'iniziativa associativa e incrementano il carico burocratico sulle associazioni.

### 3. fiscalità

Non crediamo che le nuove norme raggiungano l'obiettivo dichiarato di semplificazione e omogeneizzazione della legislazione fiscale.

Si tratta di un complesso di norme estremamente articolate che descrivono una pluralità di regimi fiscali e delineano procedure e adempimenti certamente più complessi per l'insieme degli ETS, in specie per quelli di forma associativa.

In assenza di dati più puntuali del MEF non si possono stimare compiutamente gli effetti della nuova normativa sugli ETS. Quello che temiamo possa produrre è un appesantimento del carico fiscale sulle associazioni, a fronte di un allargamento dei benefici alle nuove future imprese sociali.

A nostro parere è necessario produrre degli ulteriori miglioramenti sulla parte fiscale del codice, a partire dall'applicazione della **L.398/91**, per evitare effetti dissuasivi per l'accesso alla qualifica di ETS, soprattutto per i piccoli soggetti, e per **ridurre il carico fiscale e la complessità degli adempimenti**.

C'è il pericolo di produrre anche alcuni effetti paradossali: come i possibili effetti dell'art 89 del D Lgs Codice Terzo settore quando prevede l'esclusione dai vantaggi delle L.398/91 (IVA e IRES) per tutte le Associazioni di Terzo settore. Tali previsioni rimangono invece in vigore per le Associazioni sportive dilettantistiche. Con la conseguenza che le ASD che non si iscriveranno al registro del terzo settore avranno paradossalmente maggiori vantaggi anche fiscali, rispetto alle organizzazioni che iscritte al Registro accetteranno di sottostare a tutti gli oneri fiscali e di accountability previsti dal Codice. In questo caso il provvedimento raggiunge risultati opposti agli obiettivi dichiarati.

Altre questioni, pure importanti, presentano aspetti problematici e richiedono alcune importanti correzioni, quali ad esempio:

- l'elenco delle attività di interesse generale
- le reti associative
- la composizione del Consiglio nazionale del Terzo Settore
- il Registro e il suo funzionamento
- il riordino e la semplificazione di diverse leggi speciali
- il regime dei controlli

Ma su questi ed altri argomenti rimandiamo per un'analisi più dettagliata nel documento analitico in allegato.