

## **AS1177 - LEGGE DELEGA 2617 CONCERNENTE LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE E DELLE IMPRESE SOCIALI**

Roma, 27 febbraio 2015

Al Presidente della XII Commissione Permanente (Affari sociali) della Camera dei Deputati

In data 8 gennaio 2015 è pervenuta una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 sulla proposta di legge delega A.C. 2617, riguardante la riforma del c.d. "terzo settore" con particolare riguardo alle modifiche ivi previste per le imprese sociali.

In via preliminare, si osserva che, in linea con i principi della giurisprudenza comunitaria, nella consolidata prassi interpretativa e applicativa dell'Autorità, l'impresa sociale – come ogni altro ente non profit - ricade pienamente nel perimetro applicativo della disciplina *antitrust*, che opera in relazione a qualsiasi soggetto che presti un'attività economica, indipendentemente dalla sua natura giuridica. Inoltre, secondo coordinate ermeneutiche consolidate a livello comunitario e nazionale, la circostanza che un soggetto offra beni e servizi senza perseguire uno scopo di lucro non è *ex se* idonea ad escludere la natura economica dell'attività svolta e la conseguente applicazione delle regole *antitrust*.

Nell'ordinamento italiano l'impresa sociale ha trovato una propria specifica disciplina con la legge n. 118/05 e il Decreto Legislativo n. 155/06, ove viene definita come: *"una organizzazione privata senza scopo di lucro che esercita, in via stabile e principale, un'attività economica di produzione o di scambio di beni e servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale"*.

L'impresa sociale non rappresenta una figura soggettiva nuova o una nuova forma giuridica nell'ambito del sistema normativo nazionale, configurandosi piuttosto come una qualificazione di tipo trasversale che può essere indifferentemente attribuita – laddove sussistano le condizioni richieste – ad organizzazioni private costituite in qualsiasi forma giuridica conosciuta dal codice civile.

I presupposti cui l'attribuzione della qualifica di impresa sociale è subordinata si sostanziano:

- nell'operatività in settori considerati ad utilità sociale o nell'inserimento in organico di una quota non inferiore al 30% di lavoratori svantaggiati o disabili;
- nell'assenza di scopo di lucro, che si fonda sul rispetto di una serie di divieti ed obblighi imposti dal legislatore (tra cui, ad esempio, il divieto di distribuire utili), tesi ad assicurare il carattere non speculativo della partecipazione all'attività di impresa.

Il soddisfacimento di tali requisiti consente, tra altro, di beneficiare di un regime di responsabilità patrimoniale limitato<sup>1</sup>.

Nella prassi applicativa, la maggior parte delle entità che hanno assunto la qualifica di impresa sociale risultano essere state costituite nella forma giuridica della società cooperativa ed, in particolare, della cooperativa sociale. Queste ultime si considerano a mutualità prevalente allorché lo statuto preveda specifici divieti e limiti di distribuzione di utili e di remunerazione del capitale e godono di specifiche agevolazioni e vantaggi fiscali (accordate dalla normativa sia specificamente alle cooperative sociali che in via generale alle cooperative a mutualità prevalente).

Dal quadro normativo descritto emerge che le tipologie di imprese sociali sopra descritte beneficiano di un trattamento differenziato rispetto alle imprese tradizionali in ragione della connotazione sociale del loro operato e dello scopo mutualistico dalle stesse perseguito.

In siffatto scenario si inserisce il disegno di legge in oggetto, recante i criteri e i principi di delega al Governo per una revisione organica della legislazione riguardante il volontariato, la cooperazione sociale, l'associazionismo *non-profit*, le fondazioni e le imprese sociali.

Per quanto è qui d'interesse, rilevano gli articoli 4 e 6 del disegno di legge.

L'articolo 4 è espressamente dedicato al riordino della disciplina dell'impresa sociale che, secondo quanto chiarito nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, si renderebbe necessaria perché con il decreto n. 155/2006 non si sono prodotti i risultati attesi dalla introduzione di questa nuova categoria di imprese in termini di promozione dell'economia sociale.

---

<sup>1</sup> [Più precisamente – e salvo quanto disposto per le forme giuridiche regolate dal libro V del codice civile - per le imprese sociali con patrimonio superiore ai 20.000 euro, è previsto che delle obbligazioni assunte risponde solo l'organizzazione con il suo patrimonio e non anche coloro che hanno agito in nome e per conto dell'impresa. ]

I criteri di delega elencati nell'articolo 4 dettano le linee portanti che guideranno la riforma; tra questi si evidenziano, ai fini del presente parere:

- la qualificazione dell'impresa sociale quale impresa privata con finalità d'interesse generale avente come proprio obiettivo primario il raggiungimento di impatti sociali positivi misurabili, realizzati mediante la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale, utilizzando prioritariamente i propri utili per il conseguimento di obiettivi sociali, anche attraverso l'adozione di modelli di gestione responsabili, trasparenti e idonei ad assicurare il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività;
- l'ampliamento dei settori di attività definiti di utilità sociale;
- la possibilità di svolgere attività commerciali diverse da quelle di utilità sociale, pur secondo limiti da individuare;
- la previsione di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione di utili nel rispetto di condizioni e limiti prefissati;
- la possibilità per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche di assumere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, salvo il divieto di assumerne la direzione e il controllo.

L'articolo 6 del disegno di legge reca i principi e i criteri direttivi cui si deve uniformare il legislatore delegato al fine di introdurre misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del terzo settore e di procedere al riordino e all'armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio.

La disposizione in commento individua, in via generale, una prima categoria di agevolazioni che dovrebbero operare trasversalmente a sostegno di tutti i soggetti operanti nel Terzo settore anche razionalizzando e semplificando i regimi già in essere per alcune figure giuridiche.

Sono quindi previste le seguenti disposizioni specificamente dedicate alle imprese sociali, finalizzate a facilitare il reperimento di capitali di rischio sul mercato e a sostenere i finanziamenti:

- possibilità di accedere a forme di raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici, in analogia a quanto previsto per le start-up innovative;
- misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale;
- istituzione di un fondo rotativo destinato a finanziare a condizioni agevolate gli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali (articolo 6, comma 1, lettera f).

Così ricostruiti il quadro normativo esistente e le linee ispiratrici che guideranno l'intervento riformatorio avviato con il disegno di legge, si osserva che, già dai criteri di delega sopra richiamati, può evincersi la volontà del legislatore di riformare in radice i requisiti necessari per accedere alla qualifica di impresa sociale. Ciò, secondo quanto si legge nella relazione tecnica che accompagna il disegno di legge, al fine di "generare nuove opportunità di lavoro e di crescita professionale" e di "recuperare livelli di competitività e contribuendo in modo sostanziale alla ripresa economica".

Sul punto, occorre osservare che, nella prospettiva di tutela della concorrenza, le misure previste per il perseguimento di tali finalità di crescita economica devono risultare necessarie e proporzionate rispetto all'obiettivo che intendono realizzare. In particolare, l'analisi di proporzionalità dovrà riguardare il regime di agevolazioni prefigurato nel disegno di legge per le imprese sociali che, unitamente alla circostanza che a queste ultime (diversamente da quanto previsto dall'attuale disciplina) sarà consentito svolgere attività commerciali e distribuire gli utili, si presta a tradursi in un vantaggio competitivo per le imprese sociali che opereranno in concorrenza con imprese tradizionali. Tali considerazioni trovano riscontro peraltro nelle criticità evidenziate rispetto al disegno di legge in esame dalla Corte dei Conti nell'audizione dinanzi Codesta Commissione: "sembrirebbe non rientrare nel Terzo settore, per il quale è confermato il divieto di lucro soggettivo, l'impresa sociale, in quanto i criteri direttivi per l'esercizio della specifica delega appaiono allontanare il modello dalle caratteristiche dell'impresa non profit" e che "l'attribuzione di vantaggi fiscali ai soggetti non profit che operano anche sul mercato va valutata alla luce dei vincoli comunitari in materia di libertà di concorrenza e di divieto di aiuti di Stato".

In proposito, si richiama altresì la sentenza della Corte di Giustizia UE volta ad accertare i limiti entro i quali le esenzioni fiscali di cui fruiscono le società cooperative di diritto italiano possono essere ritenute compatibili con il diritto dell'UE ed in particolare con la disciplina relativa agli aiuti di Stato<sup>2</sup>.

Analoghe considerazioni ha espresso anche l'Autorità nella segnalazione indirizzata al Governo e al Parlamento rispetto alla legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2014 con riferimento a quelle banche popolari che, in ragione della loro crescente vocazione commerciale, vanno perdendo la natura cooperativa che ne giustifica il regime differenziato<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> [Sentenza dell'8 settembre 2011, cause riunite da C-78/08 a C-80/08. In tale occasione, La Corte, dopo aver passato in rassegna le principali caratteristiche che connotano le società cooperative destinatarie delle agevolazioni (individuate nell'assente o ridotto accesso al mercato dei capitali, al limitato tasso di rendimento del capitale investito e al margine di profitto nettamente inferiore a quello delle società di capitali) ha constatato che: "non si può, in via di principio, considerare che società cooperative di produzione e lavoro come quelle in discussione nelle cause principali si trovino in una situazione di fatto e di diritto analoga a quella delle società commerciali, purché, tuttavia, esse operino nell'interesse economico dei loro soci e intrattengano con questi ultimi una relazione non puramente commerciale, bensì personale particolare, in cui essi siano attivamente partecipi e abbiano diritto ad un'equa ripartizione dei risultati economici. Infatti, cooperative di produzione e lavoro che presentassero caratteristiche diverse da quelle inerenti a siffatto tipo di società non perseguirebbero realmente una finalità mutualistica e dovrebbero pertanto essere distinte dal modello descritto nella comunicazione della Commissione sulla promozione delle società cooperative in Europa".]

<sup>3</sup> [Segnalazione del 2 luglio 2014 (AS1137) in cui si legge: "il settore rimane caratterizzato da un numero rilevante di banche popolari, alcune delle quali quotate in Borsa, con un'attività non più di natura strettamente cooperativa bensì aperta alla concorrenza e spesso

Alla luce di tutto quanto precede, affinché il ridisegno della disciplina dell'impresa sociale - per come individuato dalla legge di delega nelle sue linee portanti e per come sarà declinato in dettaglio dai decreti delegati - possa realizzarsi in conformità ai principi che governano il diritto *antitrust* occorre che il regime delle agevolazioni previste venga adeguatamente modulato e coordinato con le disposizioni volte ad aprire l'impresa sociale al mercato dei capitali e ad una maggiore remunerazione del capitale investito. Siffatto intervento si rende necessario al fine da evitare di conferire vantaggi competitivi ingiustificati in capo a tali categorie di imprese, che possano esporre la disciplina così tracciata a censure di natura concorrenziale, anche in relazione a possibili violazioni della normativa in tema di aiuti di Stato.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*