



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori LEPRI, ASTORRE, CARDINALI, CIRINNÀ,
COCIANCICH, COLLINA, CUCCA, CUOMO, DI GIORGI, FAVERO, Elena
FERRARA, GIACOBBE, LUCHERINI, MANASSERO, MATTESINI, MATURANI,
ORRÙ, PADUA, PAGLIARI, PEZZOPANE, RICCHIUTI, RUTA, SANTINI,
SCALIA, SPOSETTI, VALENTINI, VATTUONE e PANIZZA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 MARZO 2014

Disposizioni a sostegno dell'impresa sociale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge propone modifiche al decreto legislativo n. 155 del 2006, che definisce e norma l'impresa sociale.

L'Italia è stata il primo paese europeo a sviluppare l'idea dell'impresa sociale e a riconoscerla nel 1991 con la legge sulla cooperazione sociale. Oggi è il paese che conta uno dei settori di imprese sociali più consolidato, con oltre 12.000 cooperative sociali, che forniscono oltre la metà dei servizi di welfare e occupano oltre 400mila lavoratori, tra cui almeno 30 mila svantaggiati.

Nella convinzione che fosse necessario favorire ulteriormente lo sviluppo di queste forme imprenditoriali e che a questo fine fosse necessario sia prevedere la possibilità di costituire imprese sociali anche in forma diversa da quella cooperativa, sia consentire alle stesse di operare anche in attività diverse dall'erogazione di servizi sociali, socio-sanitari e educativi a cui erano vincolate le cooperative sociali, il Parlamento nel 2005 ha approvato la legge delega sull'impresa sociale (n. 118) a cui nel 2006 è seguito il decreto legislativo 115. Il successo di questa nuova normativa è stato limitato: ad oggi si contano in Italia poco più di 600 imprese sociali, ed è opinione diffusa che una seconda, possibile esplosione, dopo quella delle cooperative sociali, non si è determinata a causa del modo in cui l'impresa sociale è stata normata dalla 118/2005 e dal decreto legislativo 155 del 2006.

L'analisi della realtà consente infatti di affermare che, se da una parte il fenomeno dell'impresa sociale ha continuato a mantenersi dinamico in tutti questi anni, i limiti della legge hanno probabilmente determinato un crescita inferiore a quella potenziale. In-

fatti coloro che dopo il 2005 hanno creato imprese sociali hanno continuato a privilegiare la forma della cooperazione sociale: delle oltre 12.000 cooperative sociali attive nel 2011, ben 5.797 sono state fondate dopo il 2005. Non si è verificata invece l'attesa trasformazione in imprese sociali delle associazioni, delle fondazioni, degli enti religiosi e di tutte le altre realtà non profit che già operano come vere e proprie imprese sociali. A fronte di una normativa un po' troppo timida nell'approccio ad alcune questioni cruciali, hanno preferito mantenere il proprio assetto tradizionale. Ad un'analisi non superficiale le ragioni di questa mancata evoluzione risultano, al confronto dell'esperienza della cooperazione sociale, più di una:

1) la maggior visibilità e semplicità della forma della cooperazione sociale, soprattutto nella gestione di servizi a bassa complessità;

2) i tempi lunghi impiegati per il completamento dell'iter legislativo della legge 118/2005: l'ultimo decreto attuativo è stato pubblicato a fine 2010;

3) il fatto che la legge così come congegnata presenta effettivamente almeno quattro limiti: I) lascia la libertà all'organizzazione non profit (essenzialmente quelle del libro I del C.C) di trasformarsi o meno in imprese sociali, fatto del tutto anomalo nell'ordinamento giuridico italiano, per il quale il fatto di essere o meno impresa non è generalmente opinabile; II) impedisce a enti pubblici e soggetti for-profit di partecipare, benché in minoranza, nella *governance* delle imprese sociali a cui aderiscono; III) non definisce un chiaro e coerente trattamento fiscale, generando una discriminazione di

fatto rispetto alle altre organizzazioni non profit; IV) impone un vincolo totale alla distribuzione di utili che rende più difficile il reperimento di capitale di rischio. Su quest'ultimo punto è utile sottolineare che si tratta di uno dei limiti e non dell'unico o più importante.

Inoltre la legge rende inutilmente complesso e costoso, richiedendo di fatto modifiche statutarie, l'assunzione da parte delle cooperative sociali dello status di impresa sociale. Se l'evidenza di questi limiti giustificherebbe da sola l'esigenza di intervenire con modifiche mirate sul testo del decreto legislativo 155/2006, l'interesse recentemente manifestato dall'Unione Europea per l'impresa sociale e sulla sua rilevanza nel rigenerare il modello di welfare europeo conferisce a questa esigenza un carattere di urgenza. Nell'ottobre del 2011 infatti la Commissione Europea ha approvato la *Social Business Initiative*, dove riconosce e definisce l'impresa sociale e individua una serie di misure di sostegno tra cui in particolare la possibilità di promuoverne lo sviluppo attraverso i fondi strutturali, l'allentamento dei vincoli al sostegno pubblico e la costituzione di appositi fondi per il finanziamento al capitale di rischio. Benché sia la legge sulla cooperazione sociale sia quella sull'impresa sociale rispettino in pieno la definizione europea (si può anzi sostenere che si ispiri a queste due leggi) questa iniziativa della Commissione ci sollecita a mettere la nostra legislazione in grado di funzionare nel modo migliore, al fine di non perdere significative opportunità per potenziare l'offerta di servizi alla persona e alla comunità e favorire la crescita. Da qui la necessità di intervenire a modifica del decreto legislativo 155 in modo da superarne i limiti sopraindicati.

L'esperienza di questi anni e in particolare l'indubbio successo della legge sulla cooperazione sociale suggerisce di operare le modifiche necessarie seguendo due linee di intervento: quella della massima sempli-

cità e quella della omogeneizzazione dei vincoli e dei vantaggi. La semplificazione ha come obiettivo di facilitare la creazione e la gestione delle imprese sociali qualsiasi sia la forma giuridica scelta. L'omogeneità di vincoli e vantaggi serve invece sia a far sì che la forma giuridica scelta sia quella più coerente con il tipo di attività svolta e non vi siano diverse convenienze tra le varie forme di esercizio dell'impresa sociale.

È così possibile individuare i pochi, ma risolutivi interventi necessari per rendere la legislazione sull'impresa sociale pienamente operativa:

a) rendere non facoltativa, ma obbligatoria l'assunzione dello status di impresa sociale per tutte le organizzazioni che ne abbiano le caratteristiche;

b) introdurre per tutte le imprese sociali costituite in forma di società, la possibilità di remunerare il capitale, seppur in misura limitata e non speculativa e quindi mantenendo un vincolo totale sul patrimonio, come già oggi è possibile per le cooperative sociali. Si tratta di una formula che oltre ad aver dimostrato di funzionare consente in caso di necessità di attrarre capitale di rischio salvaguardando la natura sociale dell'impresa;

c) riconoscere le cooperative sociali come imprese sociali di diritto senza inutili modifiche statutarie o modifiche nella denominazione;

d) riconoscere la natura di Onlus di diritto, ed il conseguente regime fiscale a tutte le imprese sociali qualsiasi sia la forma giuridica adottata;

e) semplificare le modalità di formazione e presentazione del bilancio sociale, pur mantenendone l'obbligatorietà.

Nel merito, l'articolo unico del presente disegno di legge reca una serie di modificazioni al decreto legislativo n. 155 del 2006. In particolare, con la lettera a), l'«impresa sociale» cessa di essere una qualifica che enti con certe caratteristiche possono acqui-

sire, e diventa una attribuzione legale tipica, nel senso che tutti gli enti che presentano le caratteristiche indicate sono per legge imprese sociali. Non più dunque una qualifica opzionale, che si può scegliere di non acquisire e da cui ci si può sottrarre, bensì una qualifica legislativa che si applica ed impone a tutti gli enti considerati nell'ambito della definizione legislativa. La modifica proposta è particolarmente rilevante perché trasforma molti degli oneri di cui al decreto legislativo n. 155 del 2006, come ad esempio quello di redigere il bilancio, in obblighi cui sono tenuti tutti gli enti «imprese sociali». Si superisce in tal modo alle lacune del I libro del codice civile nel disciplinare lo svolgimento di impresa da parte degli enti non societari. D'altra parte, a cospetto di questi obblighi, il d.lgs. 155/2006 riformato secondo le linee di questo ddl dovrà prevedere vantaggi fiscali (e vantaggi d'altro tipo potranno essere riconosciuti alle imprese sociali su altri fronti e da altre normative, ad es. quelle in materia di contratti pubblici). Questa modifica è centrale nell'assetto del decreto e comporta una serie di modifiche conseguenti, come si avrà modo di sottolineare in seguito.

La lettera *b*), reca modifiche di coordinamento necessarie alla luce della mutata natura della qualifica di impresa sociale e si aggiungono ulteriori attività che l'esperienza degli ultimi anni suggerisce vengano considerate di utilità sociale e possano vedere impegnata l'imprenditoria sociale nelle sue varie espressioni. Inoltre, si rende flessibile ed adattabile al mutare delle condizioni del mercato del lavoro la definizione di lavoratore svantaggiato.

La lettera *c*), oltre a disposizioni di coordinamento, prevede che l'impresa sociale possa destinare una quota degli utili e degli avanzi di gestione ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato, nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolate

dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per il periodo corrispondente a quello dell'esercizio sociale in cui gli utili e gli avanzi di gestione sono stati prodotti. Ammettendo questa rivalutazione secondo quanto già consentito alle società cooperative dall'articolo 7, comma 1, della legge n. 59 del 1992, si compie un primo passo verso la difesa e la valorizzazione degli investimenti nelle imprese sociali, in maniera compatibile con lo scopo non lucrativo che le anima. Per valorizzare e dunque incentivare l'investimento nelle imprese sociali, oltre alla rivalutazione di quote ed azioni di cui al precedente comma, questo emendamento ammette una limitata distribuzione di utili sotto forma di dividendi sul capitale. Al fine di proteggere gli obiettivi istituzionali dell'impresa sociale e la sua caratterizzazione non profit, questa possibilità incontra due limiti: da un lato, non si può utilizzare per questa forma di allocazione più del 50% di utili ed avanzi di gestione; dall'altro, il capitale può essere remunerato entro un tetto massimo, che è il medesimo previsto per le cooperative a mutualità prevalente, e quindi per le cooperative sociali, dall'articolo 2514 del codice civile.

La lettera *d*), sopprime il comma 2 dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 155 del 2006.

Si tratta di una formula legislativa infelice, che avrebbe potuto dare l'impressione errata per cui enti for profit ed enti pubblici soci di impresa sociale non possano concorrere all'elezione di esponenti delle cariche sociali. La disposizione faceva, infatti, riferimento a membri «nominati» non già «eletti». Al fine di evitare dubbi di questo tipo si propone l'eliminazione della disposizione, che quanto ai suoi obiettivi (invero, questi ben chiari) era peraltro inutile in ragione del vincolo di cui al comma 1 del medesimo articolo 8 e soprattutto dell'articolo 4, commi 1 e 3 (divieto di direzione e controllo, che include la nomina della maggioranza degli amministratori, posto in capo

ad enti lucrativi ed enti pubblici). A seguito dell'abrogazione del comma, risulterà chiaro, senza che ulteriori fraintendimenti possano crearsi mediante una diversa formulazione del comma di cui si propone l'abrogazione, che i componenti degli organi sociali di un'impresa sociale possono riflettere le diverse componenti della base sociale, inclusi enti for profit ed enti pubblici, specie se le modalità di voto tengono conto delle diverse categorie di soci o associati (ad es. voto per liste).

La lettera *e*) conferma l'obbligo per l'impresa sociale di redigere il bilancio sociale, ma lascia alla stessa libertà di scegliere come redigerlo. D'altra parte la nuova norma prevede un ruolo del Ministero competente nel favorire la diffusione di modelli elaborati con esponenti del mondo delle imprese sociali e tenendo conto di dimensioni ed attività dell'impresa sociale. Le imprese sociali, soprattutto quelle più piccole, vengono favorite in quanto non devono affrontare i costi di redazioni derivanti da un modello ministeriale valido per tutti.

La lettera *f*), rende possibile il trasferimento di eventuali patrimoni residui, in sede di liquidazione dell'impresa sociale, ad altre imprese sociali.

La lettera *g*), in fine, prevede una serie di norme di coordinamento. La prima prevede che le imprese sociali siano considerate ONLUS di diritto, potendo così accedere automaticamente al relativo trattamento tributario. La seconda prevede che la democraticità dell'impresa sociale in forma di società coo-

perativa, nonché le altre caratteristiche normative di questo soggetto, rendono superflua una verifica in concreto della redazione del bilancio sociale e del coinvolgimento così come attualmente richiesto per la loro qualifica come imprese sociali.

Come già rilevato, uno degli obiettivi principali di questo decreto, oltre a favorire l'impresa sociale attraverso un processo di semplificazione delle norme e l'estensione ad essa del trattamento fiscale delle ONLUS, è sottoporre tutti gli enti che esercitano un'impresa sociale alla disciplina del decreto legislativo n. 155 del 2006, anche al fine di sopperire alle attuali lacune del diritto degli enti non societari e di realizzare una concorrenza più equa tra soggetti che redigono bilanci, sono vigilati e la cui attività è ampiamente regolata, come le cooperative sociali, e soggetti che invece svolgono attività d'impresa nell'assenza di un quadro giuridico completo, chiaro e coerente (come associazioni e fondazioni).

Tutto ciò nell'interesse degli utenti, ma anche delle amministrazioni pubbliche che esternalizzano servizi alla persona e alla collettività. Questo giustifica il passaggio dalla qualifica opzionale ad una qualifica imposta, e la conseguente trasformazione degli oneri previsti nel decreto 155/2006 in veri e propri obblighi. Ne scaturisce la necessità di una norma transitoria che fissi un termine congruo agli enti già esistenti per conformarsi ai nuovi precetti. Ciò a cui serve, appunto, il nuovo comma 5 dell'articolo 17.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155)

1. Al fine di promuovere l'occupazione attraverso la promozione e lo sviluppo dell'impresa sociale di cui alla legge 13 giugno 2005, n. 118 al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 1:

1) al comma 1, le parole: «Possono acquisire la qualifica di impresa sociale» sono sostituite dalle seguenti: «Acquisiscono la qualifica di impresa sociale»;

2) al comma 2, le parole: «non acquisiscono la qualifica di impresa sociale» sono sostituite dalle seguenti: «non si considerano imprese sociali»;

b) all'articolo 2:

1) al comma 1, alla lettera *m*), sono aggiunte in fine le seguenti parole: «o da enti senza finalità di lucro»;

2) al comma 1, dopo la lettera *m*), sono aggiunte le seguenti:

«*m*-bis) commercio equo e solidale;

m-ter) servizi al lavoro finalizzati all'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati di cui all'articolo 2, numero 18), del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008;

m-quater) alloggio sociale;

m-uinques) erogazione di microcredito da parte dei soggetti iscritti all'elenco di cui all'art. 111 del D.Lgs. 385/93 che svolgano in modo prevalente questa attività. L'erogazione di microcredito si considera prevalente quando risulti che almeno il 70% degli impieghi dell'organizzazione esaminata

sia destinato a microfinanziamenti, così come definiti dal medesimo art. 11 del D. Lgs. 385/93».

3) al comma 2, le parole: «possono acquisire la qualifica di impresa sociale» sono sostituite dalle seguenti: «acquisiscono la qualifica di imprese sociali»;

4) al comma 2, dopo la lettera *b*) è aggiunta la seguente:

«*b-bis*) lavoratori svantaggiati di cui all'articolo 1 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 20 marzo 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 153 del 2 luglio 2013».

c) all'articolo 3:

1) al comma 2, dopo le parole: «A tal fine» sono aggiunte le seguenti: «, e salvo quanto previsto dai successivi commi 3 e 4,»;

2) dopo il comma 2, sono aggiunti i seguenti:

«3. L'impresa sociale costituita nelle forme societarie di cui al libro V del Codice Civile, può destinare una quota degli utili e degli avanzi di gestione ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato, nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per il periodo corrispondente a quello dell'esercizio sociale in cui gli utili e gli avanzi di gestione sono stati prodotti;

4. L'impresa sociale costituita nelle forme societarie di cui al libro V del Codice Civile può destinare alla distribuzione di dividendi ai soci una quota non superiore al 50% degli utili e degli avanzi di gestione. In ogni caso non possono essere distribuiti dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato».

d) l'articolo 8, secondo comma, è abrogato.

e) il comma 2 dell'articolo 10 è sostituito dal seguente:

«2. L'impresa sociale deve inoltre redigere e depositare presso il registro delle imprese un bilancio sociale che rappresenti l'osservanza delle sue finalità sociali. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali promuove ed incentiva l'uso di modelli di bilancio sociale elaborati da organizzazioni di rappresentanza o da gruppi di imprese sociali tenendo conto delle diverse dimensioni e delle diverse attività delle imprese sociali».

f) all'articolo 13:

1) al comma 1, dopo le parole: «degli atti posti in essere» sono aggiunte le seguenti: «e devono essere realizzate in modo da preservare il perseguimento delle finalità di interesse generale di cui all'articolo 2;»;

2) al comma 3, dopo le parole: «fondazioni» sono aggiunte le seguenti: «imprese sociali di cui al presente decreto»;

g) all'articolo 17:

1) il comma 1, è sostituito dai seguenti:

«1. All'articolo 10, comma 8, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, dopo le parole: "100 per cento da cooperative sociali" sono inserite le seguenti: "nonché le imprese sociali di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155".

1-bis. All'articolo 111-ter del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dopo le parole: "ad eccezione delle società cooperative" sono inserite le seguenti: "e delle società che abbiano acquisito la qualifica di imprese sociali"»;

2) il comma 3, è sostituito dal seguente:

«3. Le cooperative sociali ed i loro consorzi di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, si considerano in ogni caso imprese sociali».

3) dopo il comma 4, sono aggiunti i seguenti:

«4-bis. Agli investimenti effettuati nel capitale delle imprese sociali costituite in forma societaria successivamente all'entrata in vigore della presente legge, si applicano le agevolazioni fiscali di cui all'articolo 29 comma 7 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

4-ter. All'articolo 10, comma 8, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, dopo le parole: "100% da cooperative sociali" sono inserite le seguenti: "nonché le imprese sociali di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155" Nel testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, all'Art. 111-ter (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale) dopo le parole: "ad eccezione delle società cooperative" sono inserite le seguenti: "e delle società che abbiano acquisito la qualifica di imprese sociali".

4-quater. Il comma 1 dell'articolo 17 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, è abrogato».