

## **Gli schemi di decreti legislativi di riforma del Terzo Settore: alcune note di prima lettura**

*Alceste Santuari*

Il 12 maggio scorso, il Consiglio dei ministri ha approvato, in via preliminare, lo “Schema di decreto legislativo recante Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lett. b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”, lo “Schema di decreto legislativo di revisione della disciplina dell’impresa sociale” e lo Schema di decreto legislativo riguardante il cinque per mille.

I decreti dovranno essere esaminati ora dalle competenti commissioni parlamentari e dalla Conferenza Stato-Regioni, per ritornare nuovamente in Consiglio dei Ministri per il via libero definitivo, previsto per il mese di luglio. Dopo circa 2 anni la riforma del Terzo settore sarà dunque approvata.

Di seguito, intendiamo contribuire con alcune note di prima lettura, alla comprensione delle disposizioni dei due schemi di decreto legislativo riguardanti il Codice unico del Terzo Settore e l’impresa sociale.

### *Il Codice unico degli enti del Terzo Settore*

Preme ricordare che tra le finalità perseguite dalla legge delega n. 106/2016 era contenuta quella di procedere ad una revisione della disciplina contenuta nel codice civile in tema di associazioni e fondazioni, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 3. Di essi, in questa sede, si ricordano:

1. la semplificazione e la revisione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica;
2. la disciplina del procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni, nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi diversi introdotto dalla riforma del diritto societario di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6;
3. la previsione dell'applicazione alle associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente attività di impresa, delle norme di cui ai titoli V e VI del libro V del codice civile (in materia di società e di cooperative e mutue assicuratrici) in quanto compatibili.

Lo schema di decreto legislativo non interviene a modificare le relative disposizioni del codice civile del 1942: l'art. 101 dello schema, infatti, non contempla tra le normative abrogate gli articoli del codice civile. Introduce, invece, una modifica, che verrà analizzata nel prosieguo.

Prima di procedere oltre, occorre richiamare la definizione di enti del Terzo settore, prodromica e funzionale alla comprensione dell'approccio impiegato dal legislatore per rivedere la disciplina degli enti non profit e, seppure brevemente, operare un richiamo al rapporto tra Codice unico e discipline normative settoriali.

### Definizione di ente di Terzo settore

Sono Enti del Terzo Settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, ed ogni altro ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale (cfr. art. 5) in forma volontaria e di erogazione gratuita in denaro, beni o servizi, di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritto nel registro unico nazionale del Terzo settore.

Degna di nota l'introduzione di una figura di enti, non prevista dalla legge delega, segnatamente, gli "enti filantropici" (art. 37): si tratta di associazioni ovvero di fondazioni che possono erogare denaro, ma anche svolgere attività di produzione di beni e servizi a favore di persone svantaggiate ovvero di attività di interesse generale.

### "Nuovi enti" e "vecchie" discipline normative

Se, da un lato, il Codice unico non novella il codice civile, se non in una previsione specifica, dall'altro, esso "supera" le discipline speciali che nel corso degli anni si sono sovrapposte. In particolare, si segnalano quelle relative alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale e alle ONLUS. Con l'approvazione del nuovo Codice del terzo settore verranno infatti abrogate la legge n. 266 del 1991 (legge quadro sul volontariato), la legge n. 383 del 2000 (disciplina delle associazioni di promozione sociale) e il d. lgs. n. 460/1997 (ONLUS). Si può, dunque, ipotizzare che abrogate le ONLUS, gli enti che presentino in maggioranza entrate non commerciali,

assumano a pieno titolo la qualifica di “ente del terzo settore”, con tutte le agevolazioni spettanti a questa tipologia di enti.

Preme evidenziare che il Codice non si applicherà alle Organizzazioni non Governative (ONG), che manterranno la disciplina per esse prevista nella l. n. 125/2014 (Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo).

Un cenno alle società di mutuo soccorso: l'art. 44 dello schema stabilisce che esse possano trasformarsi in associazioni del Terzo settore ovvero in associazioni di promozione sociale e che qualora decidano in tal senso, in deroga alla legge istitutiva (n. 3818 del 1886), esse mantengono il loro patrimonio. Inoltre, qualora i contributi associativi annui non superino la quota di € 50.000 e non gestiscano fondi sanitari integrativi, le società di mutuo soccorso non devono essere iscritte nel registro delle imprese sociali, come invece avviene per le altre ai sensi dell'art. 23, comma 1, d.l. 179/2012.

Occorre ora esaminare come i tre criteri direttivi enunciati nella legge delega siano stati contemplati nello schema di decreto legislativo in parola.

#### 1. Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato

Lo schema di decreto legislativo definisce un doppio binario per il riconoscimento della personalità giuridica: il dpr n. 361/2000 rimane in vigore, ma al medesimo viene derogato mediante l'iscrizione nel registro unico le associazioni che presentano un patrimonio minimo di euro 15.000 e le fondazioni che dichiarano di possedere un patrimonio pari a € 30.000. Diversamente, per le associazioni e le fondazioni che non si iscriveranno al registro unico, continueranno ad applicarsi le norme del dpr n. 361/2000. Conseguentemente, la competenza in ordine al riconoscimento di associazioni e fondazioni rimane in capo alle Regioni e alle Prefetture che possono prevedere patrimoni vincolati diversi e spesso di ammontare decisamente più elevato rispetto a quelli ora previsti dal Codice. Prima facie, verrebbe da chiedersi, se l'obiettivo è quello di conseguire la personalità giuridica, cosa dovrebbe condurre associazioni e fondazioni a presentare istanza alle Regioni e alle Prefetture.

Da evidenziare che gli enti di terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale sono soggetti all'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese tenuto presso le CCIAA.

## 2. Trasformazione da associazione in fondazione

Benché lo schema di decreto legislativo non preveda la revisione del titolo II del libro primo del codice civile, il Governo ha espressamente previsto la possibilità per tutte le associazioni, di trasformarsi in fondazione. L'art. 97 del Codice, recante "Disposizioni transitorie e finali del Codice del Terzo settore" prevede l'inserimento nel codice civile dell'articolo 42 bis relativo alle operazioni straordinarie di associazioni, riconosciute e non riconosciute, e fondazioni. Gli statuti potrebbero espressamente vietare la trasformazione in argomento. Se ciò non fosse, gli enti non profit possono operare reciproche trasformazioni, fusioni o scissioni.

## 3. Enti del terzo settore e la disciplina del Libro V c.c.

In ossequio alle previsioni contenute nella l. 106/2016, lo schema di Codice unico prevede la possibilità che anche associazioni e fondazioni possano svolgere in forma stabile e permanente attività di natura economico-imprenditoriale. Se decidono in questo senso, gli enti non profit, oltre ad essere iscritti nel registro unico nazionale, dovranno iscriversi – come le imprese sociali – anche nel registro delle imprese tenuto presso le CCIAA. La disciplina del Libro V c.c. si estende agli enti non profit "imprenditoriali" anche per quanto concerne le scritture contabili ivi previste.

Alla stregua delle imprese disciplinate nel Libro V c.c., anche fondazioni e associazioni, al ricorrere di taluni parametri di bilancio, da ripetersi per due anni consecutivi, sono obbligati a nominare un organo di controllo, anche monocratico e un revisore legale dei conti (che può essere anche una società di revisione).

Degno di nota è il "capitolo" dedicato ai rapporti tra enti del Terzo settore e P.A. In particolare, l'art. 44, rubricato "Coinvolgimento degli enti del Terzo settore" richiama le norme in materia di programmazione di zona (cfr. art. 19, l. n. 328/2000), oltre a quelle previste dalla l. 241/1990 quali "contenitori" nei quali collocare forme di co-programmazione e co-progettazione tra enti pubblici ed enti di Terzo Settore. La P.A. procedente dovrà assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità,

partecipazione e parità di trattamento nell'individuazione dei soggetti di Terzo settore con i quali avviare percorsi di co-progettazione e co-programmazione.

Da ultimo, un cenno alla disciplina fiscale contenuta nel Codice unico, che – come si ricorderà – intende a) superare le norme stratificate negli anni per ciascuna tipologia di ente non profit, abbandonando nel contempo il regime “privilegiato” previsto per le ONLUS e chiarire il discrimine tra attività commerciale e attività non commerciale e b) introdurre nuove agevolazioni (al riguardo sono previste donazioni al terzo settore, e il “social bonus”, un credito di imposta per le erogazioni a enti che recuperano immobili pubblici inutilizzati. Occorrerà il via libera della Commissione europea per l'entrata in vigore del regime forfetario per la determinazione del reddito degli enti del terzo settore e i titoli di solidarietà.

### *L'impresa sociale*

Per vero, lo schema di decreto legislativo ricalca (quasi in modo pedissequo anche nella numerazione degli articoli) quanto già contenuto nel d. lgs. n. 155/2006. Tra i punti salienti del nuovo schema rientra la previsione secondo la quale P.A. e soggetti privati possono partecipare al capitale delle imprese sociali, ma loro rappresentanti non possono assumere la Presidenza delle imprese medesime.

Indubbiamente, nel nuovo schema gioca un ruolo fondamentale la “componente” fiscale, che nella previgente disciplina era del tutto assente. Al riguardo, si segnalano le seguenti previsioni:

- a) le imprese sociali saranno tassate come le cooperative sociali, di fatto quindi con detassazione delle quote degli utili accantonati, e quindi mai più prelevati, alla riserva indivisibile;
- b) la contribuzione ad incremento del capitale sociale delle imprese sociali fa riconoscere un credito di imposta al soggetto conferente, sia esso privato persona fisica o persona giuridica, pari al 30%.

Un caso concreto può forse aiutare a comprendere la portata innovativa di questa agevolazione. Si consideri il rapporto tra una fondazione (non profit) e un'impresa sociale dalla medesima gemmata. La fondazione intende, a seguito di alcune valutazioni circa le prospettive di alcuni servizi dalla stessa erogati, procedere con il conferimento

di un ramo di azienda dalla fondazione all'impresa sociale. Giuridicamente questo conferimento viene "liberato" mediante un aumento di capitale sociale dell'impresa sociale, realizzando pertanto una ri-capitalizzazione della stessa. Una siffatta operazione implicherebbe – ai sensi della nuova disciplina - un bonus fiscale pari al 30% della variazione positiva in aumento del capitale sociale, non stabilendo lo schema di decreto legislativo se l'aumento in oggetto debba avvenire in danaro o in natura, come avviene nella ipotesi del conferimento. Quale dunque il risultato di una simile previsione? Grazie al conferimento in oggetto si aumenterebbe il capitale sociale dell'impresa sociale e la fondazione beneficerebbe di un bonus fiscale significativo, da utilizzare in compensazione con altri tributi (ritenute, IMU, IRAP). Rimane inoltre inteso che gli eventuali avanzi generati dall'esercizio dell'attività conferita nell'impresa sociale non saranno imponibili se accantonati alla riserva indivisibile come per le cooperative.

Avuto riguardo proprio alle cooperative, in specie sociali, lo schema di decreto prevede che queste ultime e i loro consorzi acquistino di diritto (come avveniva per le ONLUS) la qualifica di impresa sociale.

L'art. 2 dello schema individua una pletora molto ampia di attività d'impresa di interesse generale che le imprese sociali possono svolgere. Tra queste ricordiamo, in particolare, i servizi sociali, sanitari e socio-sanitari, funzionali alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza, nonché le attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

L'art. 3 dello schema, poi, stabilisce il divieto di distribuzione degli utili, anche in forma indiretta. Infatti, le imprese sociali devono destinare eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio (se costituite sotto forma di imprese ex Libro V c.c.). Alle imprese sociali è riconosciuta la possibilità di erogare fondi a favore di enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali, che non risultino essere fondatori, soci dell'impresa sociale o società da questa controllate, finanziate. Le erogazioni in parola devono essere finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale.