



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*Schema di d.lgs. recante  
codice del Terzo settore (AG 417)  
e  
Schema di d.lgs. recante revisione della disciplina  
in materia di impresa sociale (AG 418)*

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
*I° Commissione Affari costituzionali*

*Roma, 20 giugno 2017*

## **Premessa**

Confcommercio-Imprese per l'Italia invita codesta Commissione a prendere in considerazione le seguenti osservazioni nell'esprimere il proprio parere in merito allo schema di decreto legislativo recante codice del Terzo settore (AG 417) e allo schema di decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale (AG 418).

In particolare, lo schema di decreto legislativo recante codice del Terzo settore sottopone al Parlamento italiano le misure volte al riordino e alla revisione della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore.

Prima di affrontare nel merito il provvedimento, è opportuno sottolineare che il suddetto schema di decreto legislativo, oltre ad innovare la disciplina relativa al Terzo settore, rappresenta l'occasione per contrastare in maniera efficace il fenomeno dell' "abusivismo del sociale" di enti, associazioni e fondazioni che svolgono vere e proprie attività imprenditoriali figurando, solo in apparenza, come appartenenti al Terzo settore, ma tradendone, in realtà, il fine sociale fondante.

Posto quanto sopra, di seguito verranno analizzati i profili critici del provvedimento.

### **Attività diverse (art. 6)**

Il primo profilo che intendiamo porre all'attenzione di codesta Commissione è relativo alle disposizioni per le attività secondarie e strumentali rispetto a quelle di interesse generale, che vengono disciplinate dall'art. 6 dello schema di decreto legislativo.

L'articolo 6 dispone che enti del Terzo settore possano svolgere attività diverse da quelle di interesse generale, tenendo conto dell'insieme delle risorse impiegate in tali attività, rispetto a quelle impiegate nelle attività di cui all' articolo 5 del provvedimento.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Cabina di regia di cui all'art. 97, è delegato ad emanare un decreto per definire i criteri e i limiti entro i quali sarà consentito l'esercizio di dette attività.

Affinché le attività diverse mantengano, effettivamente, il carattere di secondarietà e strumentalità, è opportuno rendere esplicito, nel testo del provvedimento, che tra le risorse impiegate in tali attività devono essere considerate sia le risorse umane, sia le risorse strumentali, sia le risorse finanziarie.

Tenere presente questo insieme di risorse è un aspetto che viene evidenziato anche nella relazione illustrativa che accompagna lo schema di decreto legislativo in oggetto, pertanto è bene non tralasciare l'importanza della questione al fine di indicare con precisione la materia del decreto delegato al Ministero dell'economia e delle finanze.

### **Raccolta fondi (art.7)**

L'articolo 7 prevede che gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, possono realizzare attività di raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, secondo alcune specifiche modalità.

Contrariamente ad una ragionevole previsione dell'attività di raccolta fondi in forma occasionale, concedere che questo tipo di attività sia realizzata in forma organizzata e continuativa, come previsto dall'attuale schema di decreto legislativo, prefigura che possa diventare una diversa attività rispetto a quella di interesse generale, che si allontana dallo scopo sociale per il quale viene contemplata.

L'attività di raccolta fondi da parte del Terzo Settore deve necessariamente rimanere accessoria e quindi mantenere il carattere di occasionalità.

Per questo motivo, auspichiamo che venga modificato il testo del provvedimento nella parte relativa alla possibilità che questa attività sia svolta anche in forma organizzata e continuativa.

### **Lavoro nel Terzo settore (art. 16 AG 417) e lavoro nell'impresa sociale (art. 13 AG 418)**

Gli artt. 16 (AG 417) e 13 (AG 418) disciplinano con analoghe previsioni il trattamento economico e normativo spettante rispettivamente ai lavoratori del Terzo settore e dell'impresa sociale.

In particolare, le previsioni, oltre a prevedere positivamente che le retribuzioni di tale tipologia di prestatori non sia inferiore a quelle previste dai contratti collettivi, come individuati dall'art. 51 del D. Lgs. n. 81/2015, dispone tuttavia che la differenza

retributiva tra i lavoratori nell'ambito della stessa struttura non possa essere superiore ad uno specifico rapporto numerico (1 a 6 nell'AG 417 ed 1 a 8 nell'AG 418). 4

Tale ultima previsione non è condivisibile in quanto, al di sopra del minimo retributivo, la materia del compenso deve poter tenere conto dello specifico apporto professionale di ciascun prestatore.

Semmai, per rispondere alla finalità sociale tipica potrebbe essere maggiormente condivisibile l'inserimento di tetti retributivi massimi.

### **Funzionamento del Registro (art.53)**

L'articolo 53, comma 1, prevede che mediante decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali venga definita la procedura di iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore, individuando i documenti da presentare ai fini dell'iscrizione, le modalità di deposito degli atti di cui all'articolo 48, le regole per la predisposizione, la tenuta e la conservazione del Registro del Terzo settore, nonché la relativa gestione.

Nel decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che definirà i criteri e i documenti necessari per l'iscrizione al Registro di cui sopra, appare opportuno inserire un riferimento preciso ai requisiti necessari per l'adesione agli enti, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'Interno, da parte di quelle associazioni di promozione sociale che intendono svolgere attività di somministrazione di alimenti e bevande ai loro presunti soci, dato che è tale adesione la condizione necessaria per usufruire dei benefici riguardanti le attività non commerciali.

Ad oggi, infatti, gli enti riconosciuti dal Ministero dell'Interno sono i più vari (ACLI, ARCI, CRI, ecc.) e ad essi possono aderire tutte le associazioni di promozione sociale, con criteri non ben specificati e spesso automatici e formali, senza un reale controllo delle finalità di promozione sociale dell'associazione che chiede di aderire.

Non di meno sarebbe opportuna la previsione di modalità di iscrizione alle associazioni in questione, con meccanismi temporalmente certi e non modificabili speculativamente, per evitare il noto fenomeno dell'associazionismo di facciata posto in essere al momento di partecipare agli eventi (tessera associativa rilasciata all'ingresso), nonché la previsione, al fine di riconoscere la natura non commerciale di enti e associazioni, che

gli stessi dimostrino di garantire oggettive condizioni di partecipazione alla vita associativa di tutti gli associati, con parametri numerici proporzionali e compatibili alle attività sociali svolte ed i locali dove le stesse vengono esercitate.

### **Strutture e autorizzazioni temporanee per manifestazioni pubbliche (art.70)**

L'articolo 70 disciplina la somministrazione di alimenti e bevande da parte delle associazioni del Terzo Settore, in occasione di particolari eventi o manifestazioni temporanee.

Si ritiene opportuno coordinare tale disposizione con la disciplina generale dell'attività di somministrazione temporanea in occasione di manifestazioni ed eventi simili, contenuta nell'art. 41 del D.L. 5/2012 convertito con la L. 35/2012, che infatti stabilisce: "L'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, è avviata previa segnalazione certificata di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non è soggetta al possesso dei requisiti previsti dal comma 6 dell'articolo 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59."

In particolare, preme sottolineare che l'art. 70 dello schema di decreto legislativo deroga in toto al possesso dei requisiti previsti dall'art. 71 del D.lgs n. 59/2010, senza specificare tra morali e professionali.

Questa deroga generale permetterebbe la somministrazione di alimenti e bevande anche a soggetti privi dei requisiti morali necessari previsti dai primi commi dell'art. 71 citato, con tutti i rischi connessi a una tale previsione e in sostanza creando due discipline legislative differenti.

Si rende necessaria, pertanto, quantomeno la limitazione della deroga ai soli requisiti professionali, come già previsto, sebbene sia auspicabile ripristinare il possesso dei requisiti professionali per la somministrazione non solo per eventi e manifestazioni ma anche, e soprattutto, nei circoli privati per assicurare la dovuta tutela della salute dei consumatori che si recano in tali luoghi.

### **Locali utilizzati (art.71)**

L'articolo 71 estende a tutti gli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, alcune agevolazioni per lo svolgimento di attività sociali.

Tra le agevolazioni di cui sopra è compresa la concessione di immobili demaniali culturali a canone agevolato, finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione.

Lo schema di decreto legislativo attualmente prevede che tali concessioni siano assegnate per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni.

Appare sproporzionato ed improprio il periodo ultradecennale per la concessione a favore degli enti del Terzo settore nell'ottica del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Benché si tratti di concessioni per attività di recupero, restauro o ristrutturazione di beni culturali immobili, finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, deve rimanere equilibrato il rapporto tra ciò che viene concesso e l'attività che l'ente del Terzo settore realizza in maniera conforme alle finalità civiche, solidaristiche, e di utilità sociale.

Per questo motivo, il tempo massimo per le concessioni di cui al comma 3 del presente articolo è bene che sia congruo e proporzionato, quindi non superiore a dieci anni.

### **Detrazioni e deduzioni per erogazioni liberali (art.83)**

L'articolo 83 disciplina le deduzioni e detrazioni previste per chi effettua erogazioni liberali a favore di enti del Terzo settore non commerciali e di cooperative sociali.

Preme sottolineare che alcuni aspetti delle disposizioni dovrebbero essere coordinati con l'art. 16 della Legge n. 166/2016 - c.d. Legge Gadda sugli sprechi alimentari - poiché potrebbero crearsi delle asimmetrie interpretative sulla materia, in particolare per i commi 3, 4 e 5 dell'art. 83 citato.

### **Regime fiscale delle associazioni di promozione sociale (art.85)**

L'articolo 85 disciplina il regime tributario delle associazioni di promozione sociale, iscritte nell'apposita sezione speciale del Registro unico nazionale del Terzo settore.

In particolare, la norma specifica quali attività - ai fini delle imposte sui redditi - sono considerate non commerciali e quali si considerano comunque commerciali.

Al comma 4, riprendendo quanto già stabilito dall'art. 148, comma 5, del TUIR per quanto riguarda le associazioni di promozione sociale aderenti ad enti le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'Interno, continua a definire non commerciale, anche se effettuata a fronte di corrispettivi specifici, la somministrazione di alimenti e bevande effettuata presso le sedi in cui viene svolta l'attività istituzionale da bar ed esercizi similari.

La novità apprezzabile, però, è l'inserimento di una condizione precisa per poter definire tale attività di somministrazione come non commerciale - oltre quella già esistente dell'effettuazione della somministrazione nei confronti degli associati e dei familiari conviventi - ovvero è necessario che per il suo svolgimento l'associazione non si avvalga di alcuno strumento pubblicitario o comunque di diffusione di informazioni a soggetti terzi, diversi dagli associati (cfr. art. 85, comma 4, lett. b).

L'introduzione di questa condizione, come anche affermato dall'Agenzia delle Entrate durante la sua audizione sullo schema di D.lgs., dovrebbe aiutare a "neutralizzare eventuali impatti concorrenziali di tali attività con possibili ricadute in tema di compatibilità con la disciplina dell'Unione Europea in tema di aiuti di Stato" ed è quindi un primo passo per contrastare i noti fenomeni di abusivismo.

Tale inserimento è apprezzabile, ma per rendere concretamente operative tali condizioni, sarebbe necessario prevedere un sistema di controlli ad hoc e stringenti da parte delle Autorità preposte, ma soprattutto sarebbe auspicabile la previsione di una specifica sanzione per le associazioni che non rispettano le condizioni previste, stabilendo in questo caso la perdita della qualifica di "non commerciale" per tale attività di somministrazione e dei conseguenti benefici relativi.

Inoltre, riprendendo il requisito previsto alla lettera a) del comma 4 dell'art. 85 citato della necessità della stretta complementarità di tali attività di somministrazione con gli scopi istituzionali dell'associazione di promozione sociale, sarebbe opportuno cogliere l'occasione per determinare criteri oggettivi e quantificabili che consentano di individuare l'attività come strettamente complementare, sempre al fine di limitare gli abusi di cui è purtroppo ricco il settore.

Appare poi opportuno prevedere esplicitamente per le attività di trattenimento e spettacolo, che si svolgono nelle associazioni di promozione sociale, le medesime

condizioni specificatamente previste nel comma 4 dell'art. 85 per le attività di somministrazione di alimenti e bevande che si svolgono in tali associazioni.

Ciò detto, non si può ignorare che vi sono altre condizioni oggettive, ormai storicamente individuate dalla giurisprudenza, che devono essere verificate al fine di configurare le attività descritte come legittimamente beneficiarie dei regimi agevolativi citati. In particolare, ci si riferisce alle seguenti condizioni:

- a) pagamento del biglietto di ingresso effettuato volta per volta anche da non soci o rilascio, senza alcuna formalità, di tessera associativa a chiunque acceda allo spettacolo o al trattenimento;
- b) complessità del locale dove si svolge l'attività, nel senso che appaia trattarsi di struttura che per caratteristiche e capitali investiti viene impiegata in attività di natura palesemente imprenditoriale;
- c) rilevante numero delle persone che accedono ai locali del circolo per trattenimenti o spettacoli, superiore a 100 persone, mutuando detto parametro numerico dalla normativa che impone ai locali di trattenimento danzante l'obbligo del certificato di prevenzione incendi (oggi DPR n. 151/2011).

Relativamente a quest'ultimo aspetto, per la tutela e l'incolumità di tutti gli "associati", si ritiene necessario esplicitare l'applicabilità delle stesse normative di sicurezza previste per i locali di pubblico trattenimento e di spettacolo anche ai locali dei circoli e delle associazioni nei quali venga svolta attività di trattenimento e/o di spettacolo, pur se limitata ai soli associati e comunque di natura non commerciale.

Infatti, la mera finalità di tali attività - lucrativa o meno - in presenza di condizioni oggettivamente identiche, non può infatti costituire un discrimine ai fini della sicurezza dei partecipanti, come peraltro già statuito dalla giurisprudenza (cfr. TAR della Lombardia, sez. Brescia 10/12/2013, n. 1933) e dallo stesso Ministero dell'Interno fin dal 1980 con la circolare n. 16 della Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi, in cui si affermava che le norme di sicurezza ex art. 80 del TULPS vanno applicate "per tutti i locali, al chiuso o all'aperto, a pagamento e non, nei quali il pubblico stesso assiste a spettacoli o comunque vi si intrattiene per qualsiasi motivo".

Stessa richiesta vale per il regime autorizzatorio previsto per le attività di trattenimento e spettacolo, che sono soggette all'art 68 e 80 del TULPS (Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza) e che dovrebbe essere specificatamente previsto anche per i circoli che svolgono questo tipo di attività, sempre al fine di tutelare gli associati che li frequentano.



### Certificazione dei corrispettivi delle APS (art. 86)

La Confederazione non ritiene corretta l'esenzione dalla certificazione dei corrispettivi per le attività di somministrazione di alimenti e bevande effettuate ai soci dalle associazioni di promozione sociale, che sembra confermata alla luce di quanto disposto dal comma 9 dell'art 86 dello schema, poiché valuta necessaria, anche ai fini della legittima applicabilità del regime degli aiuti "de minimis" richiamato all'art. 88 dello schema proprio in relazione a tale attività (rif. art. 85, comma 4), la reale quantificazione del volume di prestazioni che le associazioni in questione effettuano - la relazione tecnica al provvedimento in oggetto stima l'esistenza di circa 41.000 associazioni - quantificazione che è possibile esclusivamente con una qualche forma di certificazione dei corrispettivi e che infatti fino ad oggi non è mai realmente avvenuta.

Una forma di certificazione dei corrispettivi si rende inoltre necessaria al fine di assicurare l'effettivo rispetto del principio in base al quale i corrispettivi dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande non possano essere superiori a quelli derivanti dall'attività istituzionale (tesseramento e altre attività) e potrebbe inoltre essere un utile criterio per individuare al meglio quella stretta complementarità tra l'attività di somministrazione e quella istituzionale dell'associazione, condizione per la qualifica di non commerciale della prima attività.

Solo in questo modo, infatti, si rende possibile la nota "separazione del grano dal loglio", auspicata dal Governo, smascherando gli abusi e la sottrazione di risorse alla collettività effettuata dai quei circoli finti che sono in realtà esercizi commerciali veri.

\*\*\*

Conclusivamente, al fine di porre rimedio alle criticità sopra evidenziate, Confcommercio chiede a codesta Commissione di subordinare l'espressione del proprio parere positivo all'accoglimento delle seguenti proposte di modifica dello schema di decreto legislativo:

A) con riferimento allo schema di d.lgs. recante codice del Terzo settore (AG 417):

- *All'articolo 6, dopo le parole "tenendo in ogni caso conto dell'insieme delle risorse" inserire le seguenti: "umane, strumentali e finanziarie"*

- All'articolo 7, comma 2, sostituire le parole "anche in forma organizzata e continuativa" con le seguenti: "in forma occasionale"
- All'art. 16, comma 1, il secondo ed il terzo paragrafo sono soppressi

- All'articolo 53, comma 1, dopo le parole "di cui all'articolo 48," inserire le seguenti: "uno o più sistemi di garanzia costituiti da parametri numerici, proporzionati e compatibili alle attività sociali ed ai locali dove esse vengono svolte, atti a garantire oggettive condizioni di partecipazione di enti e associazioni alla vita associativa di tutti gli associati, i requisiti necessari per l'adesione agli enti, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'Interno, da parte delle associazioni di promozione sociale che intendono svolgere attività di somministrazione di alimenti e bevande ai loro soci,"

- All'articolo 70, comma 2, sostituire le parole "requisiti di cui all'articolo" con le seguenti: "requisiti di cui al comma 6 dell' articolo"

- All'articolo 71, comma 3, ultimo periodo, sostituire le parole "non eccedente i 50 anni" con le seguenti: "non eccedente i 10 anni"

- All'art. 85 apportare le seguenti modifiche:

a) al comma 4, dopo la lettera b) inserire la seguente: "c) Ai locali dei circoli e delle associazioni nei quali viene svolta attività di trattenimento e/o di spettacolo, pur se limitata ai soli associati, si applichino le stesse normative di sicurezza e lo stesso regime autorizzatorio previsti per i locali di pubblico trattenimento e di spettacolo."

b) dopo il comma 4, inserire il seguente: "4-bis. In caso di mancata osservanza delle condizioni di cui al comma 4, lettere a) e b) l'attività di somministrazione di alimenti e bevande perde la qualifica di non commerciale ed i conseguenti benefici relativi"

B) con riferimento allo schema di d.lgs. recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale (AG 418):

- All'art. 13, comma 1, il secondo ed il terzo paragrafo sono soppressi.