



Osservazioni agli schemi di Decreto Legislativo attuativi la legge 106/2016: Impresa Sociale, Codice del Terzo Settore

CGIL CISL UIL hanno già espresso valutazioni e proposte in occasione del percorso che ha portato all'approvazione della legge delega n. 106/2016 di Riforma del Terzo Settore, segnalando in via generale la necessità di porre ordine e semplificare la complessa normativa che regola il Settore, valorizzandone le finalità sociali, la peculiare natura non profit ed il carattere democratico e partecipativo. In particolare abbiamo evidenziato la necessità di affermare, con precisi strumenti, che il rispetto dei diritti e la partecipazione dei lavoratori ne debbono rappresentare elementi essenziali. La discussione parlamentare, in particolare su quest'ultimo punto, ha permesso di migliorare la legge delega, cogliendo non soltanto le potenzialità occupazionali del settore (che può contare già oggi su circa 1 milione di lavoratori) ma anche l'opportunità di promuovere un circolo virtuoso tra qualità del lavoro, delle relazioni sindacali e del sistema dei servizi. In ragione di ciò questo obiettivo della riforma va conseguentemente declinato nella legislazione delegata.

Per quanto riguarda gli schemi di Decreto Legislativo sul Codice del Terzo Settore e sull' Impresa Sociale approvati dal Governo nei giorni scorsi, abbiamo già evidenziato la carenza di coinvolgimento delle OO.SS. (vedi [comunicato CGIL CISL UIL](#)), anticipando anche preoccupazioni di merito: *“Il decreto sull'impresa sociale, ..., non accoglie pienamente i principi di democrazia economica e partecipazione, e apre preoccupanti spazi a logiche commerciali in ambiti che invece devono restare saldamente ancorati alla solidarietà e alla giustizia sociale”*.

Il giorno 1 giugno si è svolto un incontro tra Cgil, Cisl, Uil e il Sottosegretario on. Bobba, durante il quale sono state presentate alcune osservazioni sui due schemi di D.Lgs, che vengono qui riassunte.

Codice del Terzo Settore

È apprezzabile l'intenzione di raccogliere in un unico testo le svariate norme che regolano la frammentata galassia del Terzo Settore, considerando anche la lacunosità o la genericità dell'attuale disciplina in materia.

Tuttavia il testo approvato dal Governo presenta alcune criticità, su cui riteniamo si debba intervenire in questa fase di discussione parlamentare, prima della definitiva approvazione.

Di seguito sottolineiamo le più rilevanti:

In via generale l'Ente di Terzo settore (ETS) viene concepito quale “sovrastuttura” di organizzazioni già esistenti (cui si applica la disciplina generale, quella particolare e quella del Codice Civile). Ciò rischia di creare, quantomeno, una “legislazione parallela”, di problematica applicazione. E ciò, almeno in parte, vale anche per norme di carattere fiscale.

- **Articolo 5 - Attività degli ETS:** Gran parte delle attività che possono svolgere gli ETS era già prevista nelle attuali norme (seppur con sovrapposizioni e lacune) mentre manca la tutela dei consumatori. L'ulteriore ampliamento dei campi di attività, previsto con DPCM deve essere valutato attentamente in ragione dell'effettiva connessione all'interesse generale. In tal senso l'aver allargato indistintamente la platea dei **soggetti cui sono rivolte le attività di inserimento**

lavorativo rischia di sfavorire proprio quanti sono in condizioni di maggiore svantaggio (si veda commento art. 2 schema D.Lgs Impresa Sociale)

- **Articolo 16 - Lavoro negli enti del TS:** La disciplina del lavoro negli enti di terzo settore è assai modesta nella portata, prevedendo soltanto l'applicazione dei Contratti Collettivi di lavoro. Mentre la Legge Delega art.4 c.1 d) prevede opportunamente di *“definire forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di... **partecipazione degli associati e dei lavoratori**”*.

Nel testo del Decreto “Codice” forme e modalità di partecipazione - inserite anche se in maniera non pienamente soddisfacente nel Decreto sull'impresa sociale - **sono del tutto assenti per la generalità degli ETS** pur potendo essi svolgere rilevanti attività economiche, anche commerciali e avvalersi di lavoratori. **Va inserito, pertanto, che attraverso il confronto con le OO.SS. debbono essere definite le modalità e gli strumenti per garantire il diritto dei lavoratori all'informazione, consultazione e partecipazione.**

In ogni caso va anche prevista e **disciplinata con accordo sindacale per gli ETS di maggiori dimensioni la partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori come previsto per le imprese sociali.**

Utile l'inserimento di un parametro retributivo calmieratore rispetto ad un'eccessiva divaricazione nel trattamento dei lavoratori del medesimo ETS. Recenti ricerche però ci indicano che **già nel mercato libero il rapporto è 1:5,4 ben più stretto di quanto previsto per gli ETS ed ancora minore rispetto all'1:8 dell'impresa sociale.**

La dicitura per cui i lavoratori hanno diritto ad un trattamento economico non inferiore a quanto previsto dai CCNL deve significare non soltanto l'applicazione dei minimi tabellari, ma anche la piena applicazione di tutte le disposizioni contrattuali (es. previdenza integrativa, bilateralità, welfare contrattuale, ecc.).

Stabilire un **vincolo alla retribuzione non superiore al 20%** dei minimi contrattuali o del 40% per comprovate professionalità non deve limitare lo spazio della contrattazione di secondo livello. Va precisato che il limite si applica sopra il **valore dell'intera contrattazione compreso quella aziendale eventualmente esercitata.**

- Articolo 17 Volontario e attività di volontariato: Il c.4 introduce la possibilità di autocertificazione delle spese sostenute da parte del volontario fino ad un tetto massimo (10 euro giornalieri e 150 mensili) va esplicitato che si tratta di un **limite valido per ogni singolo volontario**, quindi non cumulabili se si presta attività in più Enti.
- Art.33 Risorse: A differenza di quanto previsto dalla Legge 266/91 con la previsione attuale le Organizzazioni di volontariato, per l'attività di interesse generale, possono ricevere il **rimborso delle spese sostenute anche da parte dei beneficiari. Va specificato che una tale previsione è possibile qualora non vi siano già convenzioni o accordi per il finanziamento da parte della P.A. e mantenendo il principio solidaristico e di non discriminazione.**
- L'abrogazione “in toto” della Legge 266/'91 art. 17, ma anche della 383/2000 comporta l'annullamento delle previsioni rispettivamente dell'art.17 e dell'art.19 che prevedono **flessibilità orarie per i lavoratori che svolgono attività di volontariato, da disciplinare attraverso la contrattazione. Previsioni a suo tempo inserite nella normativa su richiesta delle OO.SS.**
 - Articolo 55 - Coinvolgimento degli ETS: sono previste forme di **partneriato pubblico/ETS**, sia nella programmazione che nella co-progettazione degli interventi pubblici per tutte le attività degli ETS, senza alcun richiamo al ruolo di altri soggetti sociali (sindacato in primis) che pure hanno

rappresentanza e interessi in materia, secondo quanto già disposto dalla Legge 328/2000 e declinato nelle legislazioni regionali.

▪ **Articolo 56 - Convenzioni:** è previsto che nelle convenzioni siano rispettati standard organizzativi e strutturali di legge e che esse contengano precise indicazioni (durata, contenuto, modalità di intervento, eventuali professionalità, rapporto con gli operatori dei servizi pubblici, ecc) ma **non vi è alcun richiamo al rispetto dei Contratti di lavoro**. Inoltre **va precisato - a proposito dell'ambito nel quale può essere realizzato tale istituto** - quanto già espresso sia dal Dpcm 30 marzo 2001 e ribadito dalle linee guida dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione del 20 gennaio 2016 (Delibera ANAC n. 32). Le convenzioni possono essere definite per finalità di solidarietà sociale auto aiuto e reciprocità oppure collaborazione nell'attuazione di interventi complementari a servizi che richiedono una organizzazione complessa.

▪ **Articolo 57 - Servizi di trasporto sanitario e di emergenza urgenza: l'affidamento diretto** alle organizzazioni di volontariato è una possibilità (peraltro già oggi ampiamente utilizzata) ma **non può essere prevista alcuna priorità**. Va considerato, infatti, che si tratta di funzioni comprese nei Livelli Essenziali di Assistenza e di rilevante delicatezza per la salute e la vita delle persone. Analoghe considerazioni valgono per i contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali (articoli 73 e 76), oltretutto con risorse provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

▪ **Articolo 79 - Disposizioni in materia di imposte sui redditi:** Qui sono da chiarire le disposizioni **su consistenti benefici fiscali e di altra natura**.

In particolare, suscita preoccupazione la formulazione circa le *attività considerate non commerciali* riferite a: *“prestazioni di servizi di cui all'articolo 5, comma 1 (n.d.r. un lungo elenco, che va dall'assistenza sanitaria al commercio equo e solidale, fino alla riqualificazione dei beni pubblici) accreditate, contrattualizzate o convenzionate con le amministrazioni pubbliche ..., svolte a titolo gratuito o a fronte di corrispettivi non eccedenti la metà del valore totale della prestazione a favore dell'utenza”* (e più avanti al comma 3 si legge *“svolte a titolo gratuito o a fronte di un corrispettivo che copre una frazione del costo effettivo del servizio”*). **Tale formulazione va assolutamente chiarita per evitare forme di concorrenza al ribasso e/o di dumping sociale e lavorativo**, in particolare laddove è riferita anche a prestazioni comprese nei Livelli Essenziali di Assistenza o nelle funzioni fondamentali degli Enti Locali.

ALLEGATO 1

OSSERVAZIONI su altri articoli del Codice del Terzo Settore

- **Articolo 4 – Enti del T.S.:** Qui si nota la scomparsa delle ONLUS e l'inserimento della generica formulazione “ogni altro ente”, che lascia spazi notevoli all'ingresso nel T.S.
- **Articoli 32, 33, 36** Sono da approfondire: riguardano la possibilità di assumere negli ETS lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo.
- **Articoli 63, 64, 90, 92, 93 e altri - Controllo e Vigilanza:** Sull'affidamento ai CSV anche di servizi relativi a **vigilanza e controllo sugli ETS**, vanno evitati conflitti di interesse. Ciò riguarda anche il previsto Organismo Nazionale di Controllo dei CSV (articolo 64), le Fondazioni del Terzo Settore (art. 90) o sulle reti del Terzo Settore (art. 93)
- **Articolo 101 – Abrogazioni:** tra l'abrogazione di norme vigenti spicca quella riferita alle **ONLUS**.

Impresa Sociale

La natura originale di impresa sociale, quale soggetto di Terzo Settore (ovvero che persegue finalità “sociali” in forma non profit attraverso la realizzazione di attività di interesse generale) deve prevalere su ogni altra caratteristica dell’impresa, a nostro avviso vanno previsti vincoli e controlli stringenti (in ogni fase della vita dell’impresa) sulla parziale remunerazione del capitale e contrappesi interni dati da un modello di *governance* fortemente partecipato dalle rappresentanze dei lavoratori ed anche dagli utenti. Il Decreto in alcuni articoli non garantisce dal rischio di impropria irruzione della dimensione di mercato e sembra non considerare una prospettiva avanzata di democrazia economica.

In premessa va sottolineato che **per l’attuazione dei decreti si rinvia a numerosi decreti ministeriali o ad altri atti**, che potrebbero introdurre ulteriori rilevanti modifiche all’assetto normativo, **sui quali deve essere previsto un preventivo confronto anche con le Organizzazioni Sindacali.**

DIRITTI E PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI

- Articolo 1: E’ necessario prevedere che l’Impresa Sociale agisce **“assicurando”** il pieno coinvolgimento dei lavoratori e non, come risulta nel testo, solo “favorendo” la partecipazione.
- Articolo 11 Coinvolgimento di lavoratori e utenti: tratta in modo inadeguato un aspetto della normativa essenziale per la natura stessa dell’impresa sociale.
 - (comma 2) **Per coinvolgimento deve intendersi qualsiasi meccanismo, ivi compresa la consultazione e la partecipazione** (che nel testo sono proposte invece come uniche modalità), mediante il quale i lavoratori, anche attraverso i loro rappresentanti sindacali, possono esercitare un’influenza sulle decisioni dell’impresa. Ciò deve riguardare questioni che **incidono direttamente sull’organizzazione del lavoro**, oltre che sulle condizioni di lavoro (nonché sulla qualità dei beni e dei servizi).
 - (comma 3) **Le modalità di coinvolgimento dei lavoratori**, che devono essere individuate dall’impresa sociale tenendo conto dei Contratti collettivi, **vanno decise dopo un adeguato confronto con le Organizzazioni Sindacali.**
 - (comma 3) Analogamente **le previste linee guida ministeriali sul coinvolgimento dei lavoratori devono essere adottate dopo confronto anche con le OO.SS.** e non solo con il Consiglio Nazionale del Terzo Settore.
 - (comma 4) **La partecipazione dei lavoratori** e di loro rappresentanti agli **organi statuari**, va meglio precisata: ruolo, poteri e numero rispetto ai soci per quanto previsto per l’Assemblea ed **ampliata per gli organi di amministrazione o di controllo a tutte le IS** (non solo per quelle più grandi di cui al I comma art. 2435-bis Codice Civile).
 - (comma 5) Non risulta chiara la “ratio” della **esclusione delle cooperative a mutualità prevalente e degli “enti ecclesiastici e delle confessioni religiose”** dalla disciplina del coinvolgimento dei lavoratori
- Articolo 13 - Lavoro nell’IS: anche qui si tratta in modo inadeguato un aspetto della normativa essenziale per la natura dell’impresa sociale.
 - (comma 1) Deve essere precisato che **i CCNL (opportunosamente si fa riferimento all’art.51 del Dl.vo n.81/2015 che si riferisce a quelli sottoscritti dalle organizzazioni maggiormente rappresentative) sono quelli riferiti al settore** e che vanno applicati anche ai soci lavoratori. Per il calcolo sul differenziale retributivo massimo tra i lavoratori si vedano le osservazioni al Codice, in ogni caso non può preconstituire la contrattazione.

- (comma 2) **E' inaccettabile venga stravolto il rapporto tra lavoratori e volontari previsto dalle attuali norme** (ora è 1 volontario ogni 2 lavoratori, qui si prevede sia 1:1 con il rischio si dimezzi di fatto l'occupazione o l'occupabilità. Il rapporto fra volontari e lavoratori deve essere consentito in percentuali minime, sia per garantire i livelli occupazionali, che per evitare di usare volontari al posto di lavoratori: ciò, come noto, può creare forme di dumping sociale, contrattuale e salariale, che producono concorrenza sleale specie nell'ambito di appalti pubblici, affidamenti ed accreditamenti. Inoltre vanno previste limitazioni – in analogia con l'art.2 c. 5 della Legge 381/91 - all'utilizzo di volontari nella gestione dei servizi da effettuarsi in applicazione dei contratti stipulati con amministrazioni pubbliche.
- **È inaccettabile sia stato cancellato quanto è previsto dall'attuale normativa sull'IS (art 14 comma 3 D.Lgs 15/2006) circa i diritti di partecipazione dei lavoratori dell'impresa sociale e cioè: "I lavoratori dell'IS, a qualunque titolo prestino la loro opera, hanno i diritti di informazione, consultazione e partecipazione nei termini e con le modalità specificate nei regolamenti aziendali o concordati dagli organi di amministrazione dell'impresa sociale con loro rappresentanti e le OO.SS"... "Degli esiti del coinvolgimento deve essere fatta menzione nel bilancio sociale"**. Questa previsione va reintrodotta (può essere inserita nel nuovo articolo 11).
- **Articolo 2 - Attività dell'IS d'interesse generale:** si confermano tutte le attività già previste dalla vigente normativa, aggiungendone alcune (commercio equo e solidale, alloggio sociale, agricoltura sociale microcredito, culturali o ricreative di particolare interesse sociale, sport dilettantistico).
 - (comma 2) si prevede la possibilità, con un successivo Dpcm, **di allargare le attività dell'IS**, tenendo conto delle finalità civiche e solidaristiche e di utilità sociale: è una previsione non vincolante, si rischia di snaturare finalità e caratteristiche dell'IS
 - (comma 4) altrettanto delicato è prevedere che l'IS occupi **lavoratori molto svantaggiati come definiti dal Regolamento UE 651/2014**. Ciò produce un allargamento della platea dei lavoratori con il rischio di determinare un improprio ruolo di "ammortizzatore sociale" per le IS e **una penalizzazione a danno proprio dei soggetti più deboli** (es. lavoratori disabili) che svolgono il difficile compito di inclusione socio-lavorativa di soggetti altrimenti collocati ai margini del mercato del lavoro.

IMPRESA SOCIALE E SOGGETTI PROFIT

Infine, ribadiamo quanto anticipato nella valutazione sulla Legge Delega: preoccupano alcuni articoli che aprono decisamente all'ingresso di soggetti e logiche profit.

- **Articolo 3 - Assenza di scopo di lucro:** cambia sostanzialmente la normativa in vigore che destinava eventuali utili o avanzi di gestione interamente ed esclusivamente come investimento nell'impresa sociale. Con la frase *"salvo quanto previsto dal comma 3 e dall'articolo 16"*, in particolare, **gli utili e gli avanzi di gestione potranno essere distribuiti ai soci come dividendi in misura consistente** (ciò era stato previsto dalla legge delega nonostante le nostre riserve). Con il Decreto, i vincoli stabiliti per la distribuzione degli utili non sembrano ancora sufficienti per evitare che l'obiettivo della distribuzione sia anche il ritorno finanziario che rischia di snaturare le finalità dell'IS e l'investimento nelle stesse attività di interesse generale.
- **Articolo 18 - Misure fiscali e di sostegno economico:** sono detassati gli utili o avanzi di gestione destinati allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio e le quote distribuite ai soci (pur con i limiti imposti dall' art. 3, comma 3 e dal comma 2 dell'articolo 18).

(Si tratta di una parziale equiparazione a quanto già previsto per le cooperative sociali ex legge n. 381/91 e per i consorzi tra piccole e medie imprese ex legge n. 240/1981).

- Si prevede che l'impresa sociale **possa finanziarsi** anche mediante lo svolgimento di **attività diverse da quelle di interesse generale**, purché i relativi ricavi non eccedano la soglia del 30% dei ricavi complessivi. E anche questi ricavi sono detassati.
- Sono previste misure di sostegno agli investimenti di capitali nell'impresa sociale, con agevolazioni fiscali a favore dei soggetti che investono nelle IS.
- Inoltre c'è la possibilità per le imprese sociali di accedere alla **raccolta di capitali di rischio** (tramite i portali telematici regolati dal D.lgs. n. 58/1998) come le Start up innovative e le PMI innovative (modifica del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (D.Lgs 58/1998)).

Le norme preoccupano perché rischia di alterare la natura "non profit" dell'IS, aprendo a operazioni speculative e a ingressi strumentali di soggetti profit, anche in forza del fatto che in caso di **scioglimento dell'IS**, costituita in forma societaria, **il capitale versato** - eventualmente rivalutato o aumentato - **è rimborsato** (art 12 comma 5).

ALLEGATO 2

OSSERVAZIONI su altri articoli dell'Impresa Sociale

- Articolo 4: ripropone la normativa vigente contenuta nel D.lgs. n.155/2006 sulla struttura proprietaria delle IS e sulla disciplina dei gruppi di imprese sociali, confermando che si permette ad enti pubblici e ad aziende private profit di detenere quote di proprietà dell'IS, pur precisando meglio il divieto di assumerne il controllo e/o di esercitare l'attività di direzione e coordinamento. Con le norme precedenti **erano invece opportunamente escluse dalle cariche sociali** per evitare influenze nelle scelte dell'IS.
- Articolo 7: disciplina la nomina dei componenti dell'organo di amministrazione dell'IS.
 - Gli enti con scopo di lucro e le amministrazioni pubbliche non possono assumere la presidenza, tuttavia sembra possano ricoprire cariche sociali (la disposizione sembra imprecisa, non riferendosi a soggetti da questi nominati, ma agli enti con scopo di lucro e alle PA direttamente). **La previgente disciplina prevede(va) che soggetti nominati da enti con scopo di lucro e da PA non potessero rivestire cariche sociali.**
- Articolo 12: disciplina la trasformazione, la fusione, scissione e la cessione d'azienda, la devoluzione del patrimonio e stabilisce i limiti che devono essere rispettati.
 - In caso di scioglimento volontario dell'ente o di perdita volontaria della qualifica di impresa sociale, è prevista la possibilità di devolvere il patrimonio residuo in favore di un altro ente del Terzo settore, ovvero dei fondi disciplinati dall'articolo 16, salvo quanto previsto dalle norme specifiche per le soc. cooperative. **Ma servono chiarimenti circa la restituzione ai soci del capitale versato, rivalutato o aumentato, e di dividendi, anche per evitare fenomeni elusivi.**
- Articolo 15: attribuisce al Ministero LPS funzioni di monitoraggio e ricerca in materia di impresa sociali. Che vanno svolte in raccordo con le altre pubbliche amministrazioni, il Consiglio nazionale del terzo settore e le parti sociali.
 - E stabilisce che spettano al Ministero LPS le funzioni di controllo sulle IS, con funzioni ispettive demandate all'Ispettorato nazionale del Lavoro.
 - **Il Ministero LPS può avvalersi per le ispezioni di enti associativi riconosciuti**, cui aderiscono almeno duemila imprese sociali, o alle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, secondo principio di autocontrollo degli enti del Terzo settore, contenuto nella legge delega che **tuttavia suscita qualche perplessità, ad esempio, in tema di conflitto di interessi.**