

La “grande” riforma del 2017 si poneva l’obiettivo di rilanciare lo strumento dell’impresa sociale dopo i modesti risultati ottenuti dalla previgente disciplina. A tal fine, il legislatore della riforma del terzo settore ha adottato un nuovo testo di legge che, pur mutuando la struttura dal precedente, presenta soluzioni innovative e si trova inoltre inquadrato nella più ampia cornice del terzo settore e del suo Codice. Ciò cambia sostanzialmente la situazione di tutte le imprese sociali, incluse le cooperative sociali e i loro consorzi.

Pur non essendo ancora efficaci le norme fiscali, la fisionomia delle imprese sociali sta significativamente mutando. Dall’analisi dei dati della sezione apposita del Registro delle imprese, emerge un’impresa sociale sempre più plurale nelle sue forme giuridiche. In particolare, la componente delle società di capitali è in costante aumento rispetto a quella delle cooperative sociali, che comunque rimangono la forma giuridica nel complesso più utilizzata. Gli effetti della Riforma si fanno dunque sentire, e non solo sul numero di “nuove” imprese sociali, che cresce ad un ritmo elevato, ma anche sulla composizione interna di questa categoria di soggetti. V’è pertanto da attendersi l’intensificarsi di questa tendenza allorché le misure fiscali otterranno il nulla-osta della Commissione europea.

Il volume analizza la “nuove” imprese sociali, costituite successivamente alla riforma del 2017, da più punti di vista, non solo giuridico, e intende costituire il primo passo di un più lungo percorso di analisi e ricerca sul terzo settore che Unioncamere e la Fondazione Terzjus ETS si propongono di realizzare al fine di esplorare e valutare gli effetti reali della Riforma del 2017, soprattutto sul mondo delle imprese sociali.

Contributi di Luigi Bobba, Sonia Carbone, Antonio Fici, Claudio Gagliardi, Gianfranco Marocchi, Mara Moioli, Gianluca Salvatori, Gabriele Sepio, Paolo Venturi e Flaviano Zandonai.

Luigi Bobba è Presidente di Terzjus.

Antonio Fici è Professore associato di Diritto privato nell’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, Avvocato e Direttore scientifico di Terzjus.

Claudio Gagliardi è Vice Segretario Generale di Unioncamere.

euro 14,00



QUADERNI DI TERZJUS

Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell’impresa sociale

LE “NUOVE” IMPRESE SOCIALI

Tendenze e prospettive dopo la riforma del terzo settore

a cura di

Luigi Bobba, Antonio Fici e Claudio Gagliardi

Quaderni di Terzjus
Osservatorio di Diritto del terzo settore,
della filantropia e dell'impresa sociale

PROPRIETÀ E REGOLE DELLA COLLANA

Titolare della collana è la Fondazione Terzjus ETS – Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, con sede in Roma, via dei Redentoristi, n. 9 (www.terzjus.it).

Ricoprono la funzione di Direttore scientifico della collana e di componenti del Comitato scientifico della medesima coloro che pro tempore rivestono questo ruolo nell'ambito della Fondazione Terzjus.

I volumi della collana sono pubblicati su iniziativa o previo parere favorevole di almeno due componenti del Comitato scientifico, cui può aggiungersi, se richiesta dal Direttore scientifico della collana, ovvero dagli autori o curatori del singolo volume, la valutazione da parte di due esperti esterni effettuata secondo il modello della peer review anonima. La documentazione relativa al processo di revisione è custodita sia dall'Editore che dalla Fondazione Terzjus.

Tutti i volumi della collana sono liberamente scaricabili dal sito www.terzjus.it.

PARTECIPANTI FONDATORI DI TERZJUS

ACLI APS, Fondazione AIRC, ANBIMA, ANPAS ODV, ANSPI APS, Assifero, AUSER APS, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Consiglio Nazionale del Notariato, Consorzio Sistema Integrato Welfare Ambito BR/3, E-IUS Studio Legale Tributario, FISH, Fondazione Italia Sociale, Forum Nazionale del Terzo Settore, Italia non Profit, Rete Misericordia e Solidarietà, UNPLI

PARTECIPANTI ADERENTI DI TERZJUS

AIL, Poliedros Management Consulting, UNIAMO

ORGANI SOCIALI DI TERZJUS

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Gianluca Abbate, Lorenzo Anselmi, Gianluca Budano, Michele de Tavonatti, Giuseppe Dessì, Vincenzo Falabella, Giulia Frangione, Ilaria Ioannone, Giampaolo Lazzeri, Antonino La Spina, Giancarlo Moretti, Enrico Piron, Fabrizio Pregliasco, Gianni Salvadori, Gianluca Salvadori, Felice Scalvini, Stefano Tassinari

Segretario generale: Gabriele Sepio

Direttore Scientifico: Antonio Fici

Comitato scientifico: Luca Bagnoli, Andrea Bassi, Dana Brakman Reiser, Oonagh Breen, Mario Calderini, Achille Carrabba, Marcello Clarich, Luigi Corvo, Henri Culot, Filippo Dami, Nicola De Luca, Maria Beatrice Deli, Gemma Fajardo, Piero Fattori, Andrea Fusaro, Carlo Ibba, Luciano Gallo, Marilena Gorgoni, Massimo Luciani, Véronique Magnier, Franca Maino, Deolinda Meira, Pier Angelo Mori, Giandomenico Mosco, Florian Möslein, Andrea Perrone, Henry Peter, Dianora Poletti, Matteo Pozzoli, Arkadiusz Radwan, Nicola Riccardelli, Emanuele Rossi, Stefano Sacchi, Karsten Engsig Sørensen, Franco Taisch, Thomas Tassani, Pier Giuseppe Torrani, Tiziano Treu, Ger van der Sangen, Carlos Vargas Vasserot, Francesco Vella, Stefano Visonà, Stefano Zamagni, Andrea Zoppini

LE “NUOVE” IMPRESE SOCIALI

**Tendenze e prospettive dopo la riforma
del terzo settore**

a cura di

Luigi Bobba, Antonio Fici e Claudio Gagliardi

EDITORIALE SCIENTIFICA

Questo volume è stato realizzato dalla Fondazione Terzjus
in collaborazione con:



UNIONCAMERE

Questo volume è stato impresso con il contributo di:



Proprietà letteraria riservata

Tutti i diritti riservati. È vietato qualsiasi utilizzo, totale o parziale, del presente documento per scopi commerciali, senza previa autorizzazione scritta di Terzjus. Anche in caso di utilizzo autorizzato si dovrà riportare fedelmente la citazione completa con i riferimenti relativi all'Ente proprietario, alla data di pubblicazione, all'editore, ed agli autori del testo.

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-460-7

INDICE

<i>Introduzione</i> di Luigi Bobba, Antonio Fici e Claudio Gagliardi	7
---	---

<i>Nozione e disciplina dell'impresa sociale dopo la riforma del terzo settore</i> Antonio Fici	9
--	---

<i>La nuova fiscalità e le altre misure di promozione e sviluppo dell'impresa sociale</i> Gabriele Sepio	57
---	----

<i>Le "nuove" imprese sociali</i> Luigi Bobba e Claudio Gagliardi	75
--	----

<i>I bisogni delle imprese sociali: risposte e servizi dal sistema camerale</i> Mara Moioli	95
--	----

<i>Il lavoro nelle imprese sociali: flussi occupazionali e fabbisogni professionali</i> Claudio Gagliardi e Sonia Carbone	111
--	-----

<i>L'impresa sociale e i suoi lavoratori. Resilienze inattese e questioni aperte a partire dai dati dell'indagine Excelsior</i> Gianfranco Marocchi	135
--	-----

<i>L'impresa sociale come leva per la trasformazione sociale</i> Paolo Venturi e Flaviano Zandonai	147
---	-----

<i>Imprese sociali, economia sociale e le politiche dell'Unione europea</i> Gianluca Salvatori	163
---	-----

<i>Appendice normativa</i> D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, e decreti ministeriali attuativi	179
--	-----

INTRODUZIONE

Con riferimento all'impresa sociale, la “grande” riforma del 2017 si poneva principalmente l'obiettivo di rilanciare questo strumento dopo i modesti risultati ottenuti dalla previgente disciplina di cui al d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155. A tal fine, il legislatore della riforma del terzo settore ha adottato un nuovo testo di legge, il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, che pur mutuando la struttura dal precedente, presenta soluzioni innovative e si trova inoltre inquadrato nella più ampia cornice del terzo settore e del suo Codice, ciò che cambia sostanzialmente la situazione di tutte le imprese sociali, incluse le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381 (come si spiega nel primo capitolo di Antonio Fici in questo *Volume*).

Pur non essendo ancora efficaci le norme fiscali di cui all'art. 18 del d.lgs. 112/2017 (presentate ed illustrate da Gabriele Sepio nel secondo capitolo di questo libro), la fisionomia delle imprese sociali sta significativamente mutando. Dall'analisi dei dati della sezione apposita del Registro delle imprese (realizzata nel terzo capitolo di questo libro da Luigi Bobba e Claudio Gagliardi ed altresì commentata da Paolo Venturi e Flaviano Zandonai nel settimo capitolo), emerge un'impresa sociale sempre più plurale nelle sue forme giuridiche di costituzione. In particolare, nell'anno in corso, gli enti diversi dalle cooperative sociali (e loro consorzi) hanno costituito per la prima volta la maggioranza degli enti iscritti nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese. In questa (ampia) maggioranza figurano soprattutto società di capitali e tra esse società a responsabilità limitata.

Gli effetti della Riforma si fanno dunque sentire, e non solo sul numero di “nuove” imprese sociali, che cresce ad un ritmo elevato, ma anche sulla composizione interna di questa categoria di soggetti. V'è pertanto da attendersi l'intensificarsi di questa tendenza allorché le misure fiscali di cui all'art. 18 d.lgs. 112/2017 riceveranno il nulla-osta della Commissione europea, divenendo finalmente efficaci. A tal riguardo fa ben sperare il *favor* per le imprese sociali, ed adesso per gli enti dell'economia sociale, manifestato nell'ultimo decennio dalle istituzioni europee (a questo specifico tema è dedicato il capitolo di Gianluca Salvatori in questo *Volume*).

Le “nuove” imprese sociali hanno caratteristiche particolari non solo sul fronte giuridico, ciò che incide sui bisogni che esse manifestano e sulle pos-

sibili risposte che, in termini di servizi loro rivolti, possono fornire i soggetti a ciò deputati, a cominciare dalle Camere di commercio (si rinvia al riguardo al quarto capitolo di Mara Moioli in questo *Volume*).

L'attenzione del sistema camerale verso il settore delle imprese sociali si concentra anche sui profili relativi al lavoro in queste imprese. Dai dati al riguardo raccolti nell'indagine Excelsior (presentata da Claudio Gagliardi e Sonia Carbone nel quinto capitolo di questo libro, e commentata da Gianfranco Marocchi nel suo sesto capitolo), le imprese sociali dimostrano un'elevata propensione ad assumere e sono alla ricerca di profili altamente qualificati, nonostante contingenze serie, come la crisi pandemica. Le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale sembrano rendere le imprese sociali più solide e resilienti delle imprese orientate al profitto, ciò che in verità non sorprende, ma si dimostra in perfetta coerenza con i risultati delle analisi teoriche dedicate agli enti del terzo settore.

Questo volume è solo il primo passo di un più lungo percorso di analisi e ricerca sul terzo settore che Unioncamere e la Fondazione Terzjus ETS si propongono di realizzare assieme al fine di esplorare e valutare gli effetti reali della Riforma del 2017 soprattutto sulle imprese sociali, volendo così contribuire anche ad orientare le possibili risposte dei diversi *stakeholder* di questo complesso ed articolato mondo.

Roma, 29 novembre 2022

ANTONIO FICI*

NOZIONE E DISCIPLINA DELL'IMPRESA SOCIALE DOPO LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

SOMMARIO: 1. L'impresa sociale nella legislazione abrogata. – 2. Le fonti di disciplina dell'impresa sociale nel contesto del nuovo diritto del terzo settore. – 3. L'impresa sociale come qualifica e la sua disciplina tra tipo e status. – 4. L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore. – 5. I requisiti di qualificazione dell'impresa sociale: attività e finalità. – 6. (Segue): ordinamento e amministrazione. – 7. (Segue): la registrazione. – 8. La vigilanza. – 9. La crisi dell'impresa sociale. – 10. Le cooperative sociali quali imprese sociali “di diritto”. – 11. Nuove frontiere applicative dell'impresa sociale. – 12. Conclusioni.

1. L'impresa sociale nella legislazione abrogata

L'impresa sociale è una fattispecie giuridico-organizzativa preesistente alla riforma del terzo settore. È stata infatti istituita dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, che però, nonostante l'interesse suscitato in dottrina¹, è stato in concreto poco utilizzato, tant'è che il panorama delle imprese sociali italiane, in vigenza di quel decreto, era quasi interamente costituito da cooperative sociali costituite ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381.

Lo testimoniano le elaborazioni realizzate da Unioncamere sui dati della sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, dove le imprese sociali erano tenute già allora (come lo sono ancora oggi in forza del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112) ad iscriversi per poter ottenere la relativa qualifica normativa. Il 20 luglio 2017, giorno in cui il d.lgs. 155/2006 è stato abrogato a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina di cui al d.lgs. 112/2017, vi erano in Italia 16.249 imprese sociali “attive”²,

* Professore associato di Diritto privato nell'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, Avvocato e Direttore scientifico di Terzjus.

¹ Cfr. A. FICI, *Impresa sociale*, in *Digesto civ.*, Agg. III, t. 2, Torino, 2007, p. 663 ss.; A. FICI e D. GALLETTI (a cura di), *Commentario al decreto sull'impresa sociale. D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 155*, Torino, 2007, e M.V. DE GIORGI (a cura di), *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Commentario al D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 155*, Padova, 2007.

² In questa rilevazione, per “attive” s'intende che non sono in stato di liquidazione, fallimento o altra procedura concorsuale.

di cui il 97,1% cooperative sociali e loro consorzi ai sensi della legge 381/1991³.

L'esiguo numero di 468 imprese sociali diverse dalle cooperative sociali (e dai loro consorzi) registrate alla data del 20 luglio 2017 dimostra il fallimento del progetto sotteso al d.lgs. 155/2006, che era di favorire lo sviluppo dell'impresa sociale "oltre" la cooperazione sociale⁴. Il d.lgs. 155/2006, moltiplicando i possibili modelli organizzativi dell'imprenditorialità sociale (rispetto a quanto si verificava in tempi di esclusiva vigenza della l. 381/1991), avrebbe dovuto infatti agevolare il "passaggio" all'impresa sociale di molti enti del terzo settore (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e ONLUS) che già esercitavano attività d'impresa, nonché la "conversione" in imprese sociali di organizzazioni che, seppur costituite in forma di società lucrativa, già operavano con modalità *non profit*. In realtà, dal 2006 al 2017 si è assistito unicamente ad un significativo incremento del numero delle cooperative sociali e dei loro consorzi, a dimostrazione di come il d.lgs. 155/2006 non abbia centrato i propri obiettivi⁵.

L'insuccesso del d.lgs. 155/2006 è stato imputato soprattutto all'assenza di incentivi fiscali alla costituzione di imprese sociali, anche a fronte del fatto che le cooperative sociali già godevano (come del resto godono ancora oggi) di una propria fiscalità di vantaggio. L'assoluta impossibilità di distribuire utili riduceva ulteriormente l'*appeal* delle imprese sociali societarie, anche qui tenendo altresì in considerazione che le cooperative sociali una limitata distribuzione di dividendi ai propri soci potevano (e possono) invece deliberarla⁶. Perché dunque costituire un'impresa sociale in forma diversa da quella della cooperativa sociale?

Alcune questioni interpretative, alimentando l'incertezza del quadro normativo, contribuivano ulteriormente alla scarsa attrattività dello stru-

³ Cfr. L. BOBBA e C. GAGLIARDI, *Le "nuove" imprese sociali*, già in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, a cura di Terzjus, Napoli, 2022, p. 204, ed adesso in questo *Volume*.

⁴ Di "lampante fallimento di un istituto che ha trovato solo una residua applicazione" parla F. GRECO, *Categorie di enti del terzo settore*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, 2ª ed., Pisa, 2021, p. 330; del resto, la "vuota" impresa sociale sollecitava nient'altro che scettica curiosità, secondo M.V. DE GIORGI, *Dalla "vuota socialità del codice" alla "vuota" impresa sociale*, in *Lav. e dir.*, 2008, p. 362 [ora anche in EAD., *Enti del primo libro e del terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pisa, 2021, p. 248].

⁵ Nei suoi periodici censimenti sulle istituzioni non profit, l'ISTAT ha accertato la presenza di poco più di 6.000 cooperative sociali alla fine del 2003 e di circa 15.500 cooperative sociali attive alla fine del 2019.

⁶ Ai sensi del combinato disposto degli articoli 3, comma 1, l. 381/1991, e 2514, comma 1, c.c.

mento. Tra queste il dubbio (senz'altro infondato) se potessero davvero costituirsi società imprese sociali, atteso il vincolo di totale non distribuzione degli utili di cui all'art. 3, d.lgs. 155/2006, giudicato incompatibile con la forma giuridica societaria⁷. Ed inoltre, superato il precedente ostacolo, la questione relativa alla destinazione del capitale sociale in caso di scioglimento dell'impresa sociale societaria, se anch'esso fosse soggetto a devoluzione "disinteressata" ai sensi dell'art. 13, comma 3, d.lgs. 155/2006, o se potesse invece essere oggetto di restituzione ai soci⁸.

In definitiva, se il valore di un atto normativo dipende dalla sua efficacia nel realizzare l'obiettivo divisato, che in questo caso era la generazione di "nuove" imprese sociali (diverse dalle cooperative sociali), il giudizio complessivo sul d.lgs. 155/2006 non può che essere negativo.

In realtà, al d.lgs. 155/2006 qualche merito deve essere riconosciuto, quanto meno a livello culturale. Esso adottava un modello originale di disciplina dell'impresa sociale che ha successivamente ispirato non solo il legislatore italiano nell'opera riformatrice del 2017, ma anche diversi legislatori europei, favorendo la diffusione in Europa di una seconda generazione di leggi sull'impresa sociale; leggi nelle quali l'impresa sociale è trattata alla stregua non già di un particolare tipo o sotto-tipo di ente giuridico, bensì di qualifica o status normativo acquisibile da diversi tipi di enti, indipendentemente dalla forma giuridica di costituzione, che potrebbe pertanto essere societaria, cooperativa o financo associativa e fondazionale. Normative sull'impresa sociale simili per struttura a quella italiana si ritrovano, tra gli altri, in Bulgaria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Malta, Romania, Slovacchia, Slovenia, mentre in altri paesi, come Irlanda e Repubblica Ceca, si discute in merito alla loro introduzione⁹.

Il concetto di impresa sociale elaborato dal legislatore italiano è stato adottato anche dalle istituzioni europee (e questa circostanza ha indubbiamente contribuito alla sua ulteriore diffusione tra gli Stati membri)¹⁰.

Già nella "iniziativa per l'imprenditorialità sociale", oggetto della nota comunicazione della Commissione europea n. 682/2011, l'impresa sociale

⁷ Cfr. A. CETRA, *Sub art. 6*, in M.V. DE GIORGI (a cura di), *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Commentario al D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 155*, cit., p. 173, nt. 2.

⁸ Cfr. A. CETRA, *Sub art. 13*, in M.V. DE GIORGI (a cura di), *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Commentario al D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 155*, cit., p. 288.

⁹ Cfr. A. FICI, *Models and Trends of Social Enterprise Regulation in the European Union*, di prossima pubblicazione in H. PETER, C. VARGAS VASSEROT e J. ALCALDE SILVA (eds.), *The International Handbook of Social Enterprises Law*, Singapore, 2023.

¹⁰ Cfr. A. FICI, *Social Enterprise Laws In Europe After the 2011 "Social Business Initiative"*, Brussels, 2020.

era definita “un attore dell’economia sociale il cui principale obiettivo non è generare utili per i suoi proprietari o azionisti, ma esercitare un impatto sociale. Essa opera sul mercato producendo beni e servizi in modo imprenditoriale e innovativo e destinando i propri utili principalmente alla realizzazione di obiettivi sociali. È gestita in modo responsabile e trasparente, in particolare coinvolgendo dipendenti, clienti e altri soggetti interessati dalle sue attività commerciali”.

Nei successivi regolamenti n. 346/2013 e n. 1296/2013, l’impresa sociale è individuata sulla base di tratti simili attinenti a scopo perseguito, attività svolta, impiego degli utili e modalità organizzative, ed è esplicitamente affermato che la forma giuridica è indifferente ai fini della qualificazione di un ente come impresa sociale.

Infine, nell’art. 2, comma 1, n. 13, del regolamento n. 1057/2021 sul “Fondo sociale europeo Plus”, impresa sociale è “un’impresa, qualunque sia la sua forma giuridica, incluse le imprese dell’economia sociale, o una persona fisica che:

a) conformemente al suo atto costitutivo, al suo statuto o a qualsiasi altro documento giuridico atto a far sorgere una responsabilità in base alle norme dello Stato membro in cui un’impresa sociale è ubicata, ha come obiettivo sociale primario la realizzazione di un impatto sociale positivo e misurabile, anche eventualmente un impatto di carattere ambientale, anziché finalità lucrative per altri scopi, fornisce beni o servizi che producono un rendimento sociale o impiega metodi di produzione di beni o servizi che incorporano obiettivi sociali;

b) utilizza i profitti in primo luogo per raggiungere il proprio obiettivo sociale primario e ha procedure e regole predefinite che garantiscono che la distribuzione dei profitti non pregiudichi l’obiettivo sociale primario;

c) è gestita in modo imprenditoriale, partecipativo, responsabile e trasparente, in particolare rendendo partecipi i lavoratori, i clienti e i pertinenti portatori di interessi coinvolti dalle sue attività”.

2. Le fonti di disciplina dell’impresa sociale nel contesto del nuovo diritto del terzo settore

L’impresa sociale trova oggi specifica disciplina nel d.lgs. 112/2017. Tale decreto, anch’esso attuativo, come il d.lgs. 117/2017, della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, di generale riforma del terzo settore, ha sostanzialmente ripreso l’architettura complessiva della preesistente disciplina¹¹. Nel far

¹¹ Lo rileva anche F. GRECO, *op. cit.*, p. 331.

ciò, tuttavia, il d.lgs. 112/2017 ha considerevolmente innovato la materia, contribuendo all'emersione di alcuni profili prima sotto traccia, colmando evidenti lacune, risolvendo diversi dubbi interpretativi, ampliando l'ambito di operatività e di possibile uso dell'impresa sociale, attenuandone alcuni vincoli preesistenti e introducendo specifiche misure di promozione e supporto della medesima, tra cui regole fiscali *ad hoc*, purtroppo ancora inefficaci nel momento in cui si scrive¹². La svolta segnata dal d.lgs. 112/2017 è stata pertanto molto significativa, al punto che l'impresa sociale attuale appare sicuramente “nuova” rispetto a quella prevista e disciplinata dalla normativa abrogata¹³.

I dati sulle “nuove” imprese sociali elaborati da Unioncamere confermano la forza propulsiva ed innovativa della nuova disciplina.

Dal 20 luglio 2017, data di entrata in vigore del d.lgs. 112/2017, al 19 aprile 2022, data della rilevazione, si è registrato un sostanzioso incremento del numero totale delle imprese sociali iscritte nell'apposita sezione del Registro dell'impresa, a cui si è accompagnata una sensibile variazione della

¹² La prima agevolazione fiscale (art. 18, comma 1) è la totale detassazione degli utili ed avanzi di gestione destinati dall'impresa sociale (oltre che al pagamento del tributo dovuto per l'attività di vigilanza cui è sottoposta) allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio, cioè reinvestiti e non distribuiti ai soci. La seconda (art. 18, commi 3-6) – mutuata dalla disciplina delle start-up innovative e delle PMI innovative di cui, rispettivamente, all'art. 29 del D.L. 179/2012 all'art. 4 del D.L. 3/2015 – promuove gli investimenti nel capitale sociale di “nuove” società (o fondazioni) imprese sociali, consentendo la detrazione d'imposta (per le persone fisiche) o la deduzione dal reddito (per le società e gli enti giuridici) di un importo pari al 30% della somma investita (con il limite di un milione di euro per periodo d'imposta) per la sottoscrizione del capitale di una società che, a prescindere da quando sia stata costituita, abbia acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni. È peraltro necessario che l'investimento, ovvero le azioni o quote di capitale sociale della società impresa sociale, siano detenute per almeno cinque anni. Questa misura è estesa alle fondazioni imprese sociali, ovverosia agli atti di dotazione o ai contributi al patrimonio delle fondazioni che abbiano le caratteristiche testé descritte con riguardo alle imprese sociali in forma societaria. La terza (art. 18, comma 8) consiste nell'estensione alle imprese sociali costituite in forma di società (anche cooperativa) della facoltà di beneficiare della raccolta di capitale di rischio attraverso piattaforme online (c.d. *crowdfunding*). Le società imprese sociali sono state infatti incluse tra i soggetti in favore dei quali i soggetti autorizzati alla gestione di portali per la raccolta di capitali possono operare ai sensi dell'art. 50-*quinquies* e i cui strumenti finanziari possono essere oggetto di offerta al pubblico ai sensi dell'art. 100-*ter* del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria (TUF). Dato il carattere innovativo delle misure di cui all'art. 18, ai fini della loro efficacia è stata ritenuta necessaria l'autorizzazione della Commissione europea, da richiedersi a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 18, comma 9). Sul tema, cfr. G. SEPIO, in questo *Volume*.

¹³ Il d.lgs. 155/2006 è stato espressamente abrogato dall'art. 19, d.lgs. 112/2017.

fisionomia interna dell'insieme. Delle 3.438 imprese sociali registratesi post riforma¹⁴, il 75,3% sono cooperative sociali (e loro consorzi) *ex l.* 381/1991, il 16,9% s.r.l. ed altre società di capitali, il restante 7,8% cooperative non sociali, società di persone ed enti non societari (associazioni e fondazioni)¹⁵.

A seguito della riforma del 2017 aumenta dunque in maniera significativa la componente di imprese sociali diverse dalle imprese sociali¹⁶, e ciò avviene nonostante, al momento della rilevazione (il 19 aprile 2022), non fossero ancora efficaci le nuove norme fiscali di cui all'art. 18, d.lgs. 112/2017.

A quanto precede deve poi aggiungersi una non meno significativa innovazione di sistema¹⁷. L'impresa sociale fa oggi infatti parte del "terzo settore", di cui costituisce una particolare tipologia o sotto-categoria di ente¹⁸. Ciò la rende destinataria, oltre che delle proprie norme particolari di cui al d.lgs. 112/2017, anche delle norme generali applicabili a tutti gli enti del ter-

¹⁴ Per maggiore precisione, va detto che l'insieme considerato comprende le imprese sociali diverse dalle cooperative sociali iscritte nel Registro delle imprese (sezione "imprese sociali") nel periodo 20 luglio 2017-19 aprile 2022 e le cooperative sociali costituite dal 20 luglio 2017 al 19 aprile 2022. L'acquisizione *ope legis* della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali, con conseguente loro automatica iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese, conduce correttamente a ricondurre alle sole cooperative sociali costituite dopo il 20 luglio 2017 l'area delle "nuove" cooperative sociali. Non sono in questo senso "nuove" imprese sociali le cooperative sociali iscritte nel Registro delle imprese dopo il 20 luglio 2017 ma costituite prima di quella data.

¹⁵ Cfr. L. BOBBA e C. GAGLIARDI, *op. loc. cit.*

¹⁶ Nell'anno 2022 si assiste per la prima volta al sorpasso delle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali sulle cooperative sociali. Delle 80 "nuove" imprese sociali del 2022, solo 17 sono cooperative sociali, 44 sono s.r.l. e altre società di capitali, e 19 cooperative non sociali, società di persone ed enti non societari (associazioni e fondazioni): cfr. L. BOBBA e C. GAGLIARDI, *op. loc. cit.*

¹⁷ Innovazione giustamente ritenuta da F. GRECO, *op. loc. cit.*, funzionale allo scopo del rilancio dell'istituto.

¹⁸ Non servono qui spiegazioni particolari. Sufficiente è richiamare l'art. 4, comma 1, d.lgs. 117/2017, secondo cui "sono enti del terzo settore ... le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, ...". Da ciò non poteva che conseguire l'istituzione, da parte dell'art. 46, comma 1, lett. d), d.lgs. 117/2017, di un'apposita sezione del RUNTS dedicata alle imprese sociali (e tra esse alle cooperative sociali, che essendo di diritto imprese sociali, sono anche di diritto enti del terzo settore).

Le altre tipologie o categorie particolari sono quelle dell'organizzazione di volontariato (ODV), dell'associazione di promozione sociale (APS), dell'ente filantropico, della rete associativa (inclusa quella nazionale) e della società di mutuo soccorso. Per ognuna di esse esiste una specifica sezione del RUNTS. L'ultima sezione del RUNTS, quella dedicata agli "altri enti del terzo settore", è invece destinata ad ospitare tutti gli enti del terzo settore che non rientrano nelle tipologie o categorie particolari (e nelle corrispondenti sezioni del RUNTS) testé menzionate.

zo settore (al netto di specifiche esclusioni). Lo confermano esplicitamente due norme, tra loro speculari, sulle fonti della disciplina, ovvero l'art. 3, comma 1, d.lgs. 117/2017, secondo cui “le disposizioni del presente Codice si applicano, ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di enti del Terzo settore che hanno una disciplina particolare”, e l'art. 1, comma 5, d.lgs. 112/2017, secondo cui “alle imprese sociali si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto, le norme del codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117”.

La potenziale applicabilità alle imprese sociali delle norme generali del Codice del terzo settore, se da un lato è foriera di ulteriori opportunità (si pensi, ad esempio, alla possibilità per le imprese sociali di beneficiare di titoli di solidarietà emessi ai sensi dell'art. 77 o di prestiti raccolti ai sensi dell'art. 78), dall'altro lato lo è anche di rilevanti questioni interpretative, che possono porsi rispetto alla portata derogatoria di una norma particolare rispetto ad una norma generale oppure alla compatibilità di una norma generale con la disciplina particolare.

Invero, in taluni casi il Codice del terzo settore è molto puntuale nell'escludere o al contrario nel confermare l'applicabilità di alcune sue disposizioni alle imprese sociali, prevenendo così ogni possibile questione interpretativa. Ciò avviene:

- rispetto all'individuazione delle attività di interesse generale esercitabili, poiché l'art. 5, comma 1, esplicitamente esclude dal suo ambito di applicazione le imprese sociali (incluse le cooperative sociali);
- con riguardo al sistema di registrazione degli enti, dacché l'art. 11, comma 3, esplicitamente sottrae le imprese sociali dall'onere di iscrizione al Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS), nonostante la presenza in quest'ultimo di una specifica sezione loro dedicata¹⁹;
- relativamente al sistema dei controlli, dal momento che l'art. 93, comma 2, fa espresso rinvio per le imprese sociali all'art. 15, d.lgs. 112/2017;
- rispetto all'estensione di alcuni benefici, per la presenza di norme, come l'art. 71, comma 2, che espressamente escludono le imprese sociali dagli enti del terzo settore cui tali benefici si applicano;
- con riguardo alla fiscalità generale, dal momento che l'art. 79, comma 1, espressamente esclude le imprese sociali dall'ambito di applicazione del Titolo X (articoli 79-89) del medesimo Codice;
- relativamente ad alcune agevolazioni tributarie, che talune disposizioni contenute negli articoli 82 e 83 esplicitamente estendono alle imprese sociali (in certi casi a tutte, in altri casi solo a quelle non costituite in forma societaria a meno che non siano cooperative sociali).

¹⁹ Su questo specifico punto, cfr. *infra* par. 7.

Al contrario, in altri casi, invero non numerosi, l'applicazione della norma generale alle imprese sociali si presenta subito come controversa. Così è, ad esempio, per la disposizione di cui all'art. 71, comma 1: sebbene le imprese sociali non siano espressamente escluse dal suo ambito di applicazione, la necessità che le attività istituzionali siano di tipo "non produttivo" sembrerebbe condurre fuori le imprese sociali, che per definizione sono enti imprenditoriali (dal punto di vista privatistico) e commerciali (dal punto di vista tributaristico), dal raggio di applicazione della norma.

Ad analoga conclusione sembra doversi pervenire anche con riguardo al *social bonus* di cui all'art. 81, d.lgs. 117/2017, poiché anche in questo caso sussiste un vincolo ad utilizzare "con modalità non commerciali" il bene al cui recupero è finalizzata la misura agevolativa. In verità, all'estensione di questa misura agevolativa alle attività dell'impresa sociali osta anche, formalmente, l'esclusione esplicita, ad opera dell'art. 79, comma 1, delle imprese sociali dall'ambito di applicazione del Titolo X in cui l'art. 81 si trova collocato.

La potenziale applicabilità delle norme del d.lgs. 117/2017 alle imprese sociali produce inoltre un significativo impatto sull'ordinamento e l'amministrazione delle associazioni e delle fondazioni che decidano di assumere la qualifica di impresa sociale, anche in considerazione della scarsa disciplina al riguardo esistente nel primo libro del codice civile. A queste associazioni e fondazioni sono infatti, in linea di principio, applicabili (ove non derogate da disposizioni particolari e purché compatibili) le diverse disposizioni del Titolo IV (articoli 21-31) del Codice del terzo settore, poiché l'art. 20, d.lgs. 117/2017 si rivolge a "tutti gli enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione", senza escludere espressamente le imprese sociali. Tra queste norme v'è anche l'art. 22, d.lgs. 117/2017, in tema di acquisizione della personalità giuridica di diritto privato, su cui torneremo successivamente in questo scritto.

3. L'impresa sociale come qualifica e la sua disciplina tra tipo e status

Il tema delle fonti di disciplina dell'impresa sociale è ancora più articolato e complesso di come lo si è sin qui descritto e rappresentato. V'è infatti un ulteriore aspetto che richiede attenta considerazione, che è quello del rapporto tra d.lgs. 112/2017 (e d.lgs. 117/2017) e codice civile.

La questione nasce dalla particolare natura giuridica della fattispecie "impresa sociale". L'impresa sociale, infatti, non si colloca sullo stesso piano dell'associazione, della fondazione, della società e della cooperativa, poiché

non è un “tipo” di ente giuridico, bensì una “qualifica” assumibile da vari tipi di enti, societari e non²⁰.

In ciò, l'impresa sociale può essere accostata ad altre qualifiche soggettive di cui è (sempre più) ricca la legislazione premiale e promozionale, come in particolare quella di *start-up* innovativa, che soprattutto nella variante “a vocazione sociale”, presenta numerosi tratti in comune con l'impresa sociale (al punto che si pone il dubbio se le due qualifiche siano cumulabili in capo al medesimo ente²¹).

La tecnica legislativa è la seguente: il legislatore istituisce una categoria di enti sulla base di (più o meno) specifici tratti caratterizzanti (attinenti allo scopo, all'attività o alla *governance*) e sottopone ad un particolare regime giuridico (di natura premiale) quegli enti che decidano di collocarsi nella categoria.

Di norma, tra le caratteristiche richieste non rientra la forma giuridica di costituzione dell'ente, ed è per questo che la categoria assume una dimensione “trans-tipica”, o meglio ancora, “sovra-tipica”. La disciplina che la prevede è di conseguenza una disciplina “di secondo grado” che si sovrappone, integrandola, a quella di ciascun tipo di ente che assuma la qualifica²². Nel richiedere la presenza di particolari requisiti di qualificazione per l'accesso degli enti alla qualifica, tale disciplina, infatti, ridimensiona, appiattisce ed uniforma la disciplina dei tipi legali di enti. Gli enti appartenenti alla categoria sono, così, da un lato gravati di vincoli aggiuntivi rispetto a quelli loro imposti dalla disciplina tipica loro applicabile, dall'altro sottoposti ad una disciplina comune che ne attenua le differenze esistenti sulla base della disciplina del tipo. Ciò non vuol dire che, in questo modello di legislazione, le forme giuridiche sono assunte come “neutrali”²³, perché la “neutralità” è concetto elaborato con riferimento al tipo, per esprimere indifferenza, ovvero appunto “neutralità”, della struttura organizzativa rispetto allo scopo perseguito dall'ente, con particolare riferimento allo scopo individuato dalla legge²⁴. La *governance* degli enti è invece un elemento oggetto di considerazione nelle discipline che contemplano

²⁰ Per questa conclusione, cfr., già con riguardo al regime previgente, A. FICI, *Impresa sociale*, cit. Successivamente, nel medesimo senso, tra i tanti, F. GRECO, *op. cit.*, p. 333.

²¹ Lo escludono il Ministero del lavoro e il Ministero dello sviluppo economico in una nota congiunta del 17-23 marzo del 2021, ma sulla base di argomentazioni poco convincenti, alcune delle quali messe già bene in luce da P.P. PIRANI, *Impresa sociale e start up innovative a vocazione sociale*, in *Luiss Law Review*, 2021, n. 2, p. 198 ss.

²² Di “qualificazione di secondo grado” parla, con riferimento generale alle norme del Codice del terzo settore e agli enti del terzo settore, A. ZOPPINI, *Il Codice del terzo settore nel sistema delle fonti*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2021, nn. 1-2, p. 41 ss.

²³ In questo senso invece F. GRECO, *op. cit.*, p. 332.

²⁴ Cfr. G. SANTINI, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, p. 155.

la qualifica, ed in particolar modo lo è in quella sulle imprese sociali di cui al d.lgs. 112/2017. Il presupposto (ma anche l'obiettivo) di queste discipline è semmai quello della "pluralità" delle forme giuridiche, seppur attenuata dalle norme comuni che fondano la categoria.

Con specifico riferimento all'impresa sociale, quanto sopra risulta confermato dalla stessa lettera della legge. L'art. 1, comma 1, d.lgs. 112/2017, definisce infatti l'impresa sociale come una "qualifica" che può essere acquisita da tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al quinto libro del codice civile; il successivo comma prosegue inibendo l'acquisizione della qualifica di impresa sociale ad alcuni enti (pubbliche amministrazioni, società con unico socio persona fisica, nonché enti che per statuto forniscono prestazioni esclusivamente ad associati o soci); mentre il quarto comma stabilisce che le cooperative sociali (e i loro consorzi) di cui alla l. 381/1991 tale qualifica acquisiscono di diritto²⁵.

Dal punto di vista logico-giuridico, pertanto, un ente non nasce impresa sociale ma lo diventa allorché, in possesso dei requisiti necessari, si iscrive nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese, come chiarito, *ad abundantiam*, dall'art. 7, comma 2, d.m. 15 settembre 2020, n. 106, sul funzionamento del RUNTS, là dove stabilisce che la qualifica di impresa sociale è collegata a tale iscrizione²⁶.

Può dunque assumere la qualifica di impresa sociale tanto un ente neo-costituito quanto un ente già costituito (anche da diverso tempo), senza

²⁵ Non ammessi alla qualifica sono dunque implicitamente gli individui, tanto in ragione del fatto che l'art. 1, comma 1, d.lgs. 112/2017, fa riferimento esclusivo ad "enti", quanto in considerazione dell'impedimento posto alle società con unico socio persona fisica di acquisire la qualifica. Si tratta di una scelta legislativa che una dottrina ha imputato al fatto che "solo nelle imprese collettive, nelle quali l'attività è svolta per realizzare una finalità esplicitamente dichiarata, è possibile la verifica della mancanza di lucro e degli altri requisiti posti dalla legge" (così G.D. MOSCO, *L'impresa non speculativa*, in *Giur. comm.*, 2017, I, p. 221; per una spiegazione solo parzialmente diversa del divieto, G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, già in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, ora in *Id.*, *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Torino, 2019, p. 44), ma che forse sarebbe più appropriato ricondurre alla volontà legislativa di ritenere la gestione collettiva dell'impresa un fattore discriminante della socialità dell'impresa (*rectius*, dell'organizzazione imprenditoriale). Lo dimostra la circostanza che la società con un unico socio persona fisica è anch'essa esclusa dalla qualifica, pur essendo un ente giuridico cui uno scopo di utilità sociale è senz'altro attribuibile in via esclusiva, e in cui la verifica della non lucratività sarebbe possibile così come in ogni altro ente.

²⁶ Sull'efficacia costitutiva dell'iscrizione, con riguardo alla qualifica di impresa sociale, cfr. già M. MUSCHIO, *Sub art. 5*, in A. FICI e D. GALLETTI (a cura di), *Commentario al decreto sull'impresa sociale (D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155)*, cit., p. 83 ss. Sul punto v. *infra* par. 7.

necessità di doversi sciogliere e ricostituire, ma semplicemente dotandosi dei necessari requisiti di qualificazione, innanzitutto a livello statutario (a cominciare dalla denominazione, che deve contenere l'indicazione di "impresa sociale")²⁷. La volontà di assumere la qualifica di impresa sociale non rappresenta pertanto, per l'ente che la delibera, una trasformazione, anche qualora l'ente in questione sia una società, che per diventare impresa sociale abbia dovuto mutare scopo (da lucrativo *ex art. 2247 c.c.* a non lucrativo *ex art. 3, d.lgs. 112/2017*)²⁸. In assenza di specifiche disposizioni statutarie, la decisione di assumere la qualifica potrà e dovrà, pertanto, essere trattata alla medesima stregua di una modifica statutaria, alla quale peraltro dovrà necessariamente accompagnarsi²⁹.

Tipico di una qualifica premiale o promozionale, come quella di impresa sociale, è il fatto di non poter essere imposta per legge³⁰. La sua acquisizione è dunque sempre frutto di libera scelta dell'ente, come dimostra altresì il fatto che non è prevista l'iscrizione d'ufficio delle imprese sociali nell'apposita sezione, né vi sono sanzioni per chi, pur essendo di fatto impresa sociale, non la richieda³¹. Un ente, pertanto, così come può decidere di assumere la qualifica di impresa sociale, può anche decidere di dismetterla, senza che ciò necessariamente produca scioglimento o estinzione dell'ente, che può continuare ad esistere senza la qualifica di impresa sociale. In questo senso, l'art. 12, comma 5, d.lgs. 112/2017, riconduce l'obbligo di devoluzione

²⁷ Possono ovviamente acquisire la qualifica di impresa sociale anche enti già qualificatisi in precedenza come enti del terzo settore e perciò iscritti in altra sezione del RUNTS. Ad essi, come alle imprese sociali, è infatti consentito "migrare" nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese. La vicenda è disciplinata, per ciò che concerne i profili amministrativi, dall'art. 22, d.m. 106/2020.

²⁸ Come spiegheremo nel testo (*infra* par. 5), la limitata possibilità di distribuire dividendi ai soci non incide sulla natura dello scopo delle imprese sociali, che rimane non lucrativo.

²⁹ È impossibile infatti che un ente già esistente possa iscriversi nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese senza preventivamente modificare il proprio statuto. Potrebbe pertanto darsi la circostanza che la modifica statutaria necessaria all'assunzione della qualifica costituisca, in taluni casi e soprattutto per taluni tipi di enti (quelli societari), legittima causa di recesso del socio che non abbia concorso ad approvare la relativa delibera.

³⁰ Cercheremo in seguito (*infra* par. 10) di comprendere le ricadute sistematiche e pratiche di questo presupposto con riguardo alle cooperative sociali di cui alla l. 381/1991, che la qualifica di imprese sociali acquisiscono di diritto.

³¹ Ovviamente, se nulla impedisce ad un ente di operare come un'impresa sociale, tuttavia l'ente che si auto-qualifica impresa sociale non essendolo formalmente (per mancata avvenuta iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese), viola l'art. 6, comma 3, d.lgs. 11/2017. A tale violazione, tuttavia, non sono espressamente associate le sanzioni previste per gli altri enti del terzo settore dall'art. 91, comma 3, d.lgs. 117/2017.

disinteressata del patrimonio residuo (dedotto esclusivamente il capitale sociale nelle imprese sociali societarie) tanto allo scioglimento dell'ente quanto alla "perdita volontaria della qualifica di impresa sociale", da ricollegarsi, formalmente, alla cancellazione dell'ente, su richiesta del medesimo, dall'omonima sezione del Registro delle imprese.

Esclusive conseguenze sul piano patrimoniale, e non già anche sul versante dell'esistenza giuridica dell'ente, si verificano inoltre allorché l'ente perda la qualifica di impresa sociale per effetto di un provvedimento dell'autorità vigilante emesso a seguito di una violazione (non regolarizzata) delle norme applicabili (art. 15, comma 8, d.lgs. 112/2017, e art. 14 d.m. 29 marzo 2022).

Completa il quadro la riconosciuta possibilità di "migrare", ovvero sia di mutare la qualifica di impresa sociale in un'altra qualifica di cui al d.lgs. 117/2017 (organizzazione di volontariato, associazione di promozione sociale, ecc.), senza che ciò determini scioglimento o estinzione dell'ente e necessità di sua ricostituzione, né le conseguenze patrimoniali precedentemente menzionate con riguardo all'ipotesi di perdita "pura e semplice" della qualifica di impresa sociale. Tale possibilità è in generale prevista per tutti gli enti del terzo settore dall'art. 50, comma 3, d.lgs. 117/2017, e disciplinata, con riferimento alle imprese sociali, dall'art. 22, comma 8, d.m. 106/2020, che è esplicito nell'escludere che questa vicenda produca gli effetti devolutivi di cui all'art. 12, d.lgs. 112/2017.

Dal fatto che l'impresa sociale sia non già un (nuovo ed autonomo) tipo di ente giuridico, ma una qualifica alla cui assunzione è subordinata l'applicazione di una particolare disciplina (promozionale), discendono due conseguenze.

La prima è che non soltanto le disposizioni chiaramente identificative della fattispecie (ad esempio, l'art. 2 sulle attività di interesse generale da esercitarsi da parte di un'impresa sociale), ma anche le diverse regole di condotta di cui al d.lgs. 112/2017 (ad esempio, l'art. 9, comma 2, che impone la redazione e deposito del bilancio sociale o l'art. 11 che impone il coinvolgimento di lavoratori, utenti ed altri stakeholder) sono anch'esse tecnicamente da intendersi come oneri di qualificazione (più precisamente, avendo ad oggetto l'operatività concreta dell'ente, requisiti necessari alla conservazione della qualifica), il cui mancato rispetto di per sé non produce responsabilità (come nel caso di violazione di obblighi giuridici) ma soltanto la de-qualificazione dell'ente come impresa sociale, cui formalmente si accompagna la sua cancellazione della sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese (art. 15, comma 8, d.lgs. 112/2017, e art. 14 d.m. 29 marzo 2022).

La seconda è che la disciplina sull'impresa sociale, pur essendo una disciplina "di soggetto", non è l'unica applicabile all'ente che assuma la qualifica. Quest'ultimo, infatti, continua ad essere regolato (anche) dalla disciplina del tipo legale cui appartiene, ponendosi così il tema del rapporto tra le due discipline, quella dello status o qualifica di impresa sociale di cui al d.lgs. 112/2017 (nonché al d.lgs. 117/2017 là dove applicabile) e quella del tipo di cui al codice civile.

Il legislatore ha al riguardo previsto, all'art. 1, comma 5, d.lgs. 112/2017 (sulla falsariga di quanto in generale previsto, per tutti gli enti del terzo settore, dall'art. 3, comma 2, d.lgs. 117/2017), che alle imprese sociali si applicano, per gli aspetti non disciplinati dal d.lgs. 112/2017 nonché (ove applicabile) dal d.lgs. 117/2017, le norme del codice civile e le relative disposizioni di attuazione concernenti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita.

In verità, accanto a questa disposizione generale, vi sono alcune disposizioni particolari applicabili soltanto alle imprese sociali costituite in una determinata forma giuridica, sovente quella cooperativa. Effetto di queste norme è spesso di ribaltare il rapporto tra le fonti di disciplina, così come diviso dal menzionato art. 1, comma 5, dando prevalenza alla norma del tipo su quella dello status. Così accade, ad esempio, nell'art. 11, comma 5, d.lgs. 112/2017, con riguardo alle imprese sociali costituite in forma di società cooperativa a mutualità prevalente.

V'è poi un altro gruppo di norme che subordina l'applicazione della disciplina dello status alla sua compatibilità con la disciplina del tipo. Ciò si verifica ad esempio nell'art. 8, comma 2, d.lgs. 112/2017. Analogamente, prevalenza viene data in certi casi (ad esempio, nell'art. 10, comma 1, d.lgs. 112/2017) alla disciplina del tipo sulla disciplina dello status qualora la prima risulti essere ancora più coerente con gli obiettivi del legislatore dell'impresa sociale di quanto non lo sia la seconda.

Sulla base di quanto precede, ai sensi dell'art. 1, comma 5, ed in conformità con la natura e la funzione della disciplina dell'impresa sociale e della relativa qualifica, è possibile dunque delineare il rapporto tra d.lgs. 112/2017 e codice civile in questi termini generali:

- la disciplina dello status prevale su quella del tipo, a meno che la prima non stabilisca diversamente (eventualmente anche solo con riguardo ad imprese sociali costituite in determinate forme giuridiche);
- la disciplina del tipo si applica all'ente impresa sociale per tutto quanto non previsto dalla disciplina dello status.

V'è tuttavia un ulteriore profilo degno di menzione ed approfondimento.

La disciplina di cui al d.lgs. 112/2017 si compone, a ben vedere, di due gruppi di norme: le norme di qualificazione della fattispecie "impresa socia-

le” e le norme di promozione degli enti che possiedano questa qualifica. Le prime pongono oneri di varia natura (di scopo, di attività, di organizzazione) il cui rispetto è necessario affinché un ente acquisisca e mantenga la qualifica di impresa sociale. Le seconde sono volte ad attribuire all’impresa sociale un regime premiale, in linea con le generali finalità promozionali di questa legislazione. Se per le prime, la prevalenza sulle norme eventualmente contrastanti del tipo è sempre scontata, per le seconde invece qualche perplessità potrebbe emergere rispetto all’ipotesi in cui il trattamento da esse previsto fosse per avventura meno favorevole di quello previsto dalle norme del tipo che si applicherebbero in mancanza della qualifica. In tal caso, peraltro, non potendo svolgersi un’etero-valutazione oggettiva di convenienza, si tratterebbe di comprendere se l’ente impresa sociale possa optare per l’applicazione delle norme del tipo qualora le giudichi più favorevoli di quello dello status.

Un esempio concreto può forse aiutare a comprendere meglio i termini della questione.

È noto che associazioni e fondazioni del terzo settore possono acquisire la personalità giuridica di diritto privato iscrivendosi al RUNTS ai sensi dell’art. 22 d.lgs. 11/2017. L’art. 22 non è una norma di qualificazione della fattispecie, ma fa parte del regime premiale che il legislatore riserva agli enti che abbiano la qualifica di terzo settore. La disciplina recata dall’art. 22 sembra più favorevole, e perciò promozionale per gli enti del terzo settore, di quella di cui al d.P.R. 361/2000, già sulla base del fatto che la personalità giuridica si ottiene non già per concessione dell’autorità bensì automaticamente in presenza dei necessari presupposti di legge.

Il d.lgs. 112/2017 sull’impresa sociale non contiene una disposizione analoga all’art. 22 né ad essa fa espresso rinvio, ma dal combinato disposto degli articoli 1, comma 5, d.lgs. 112/2017, 11, comma 3, e 20, d.lgs. 117/2017, non sembrano sussistere dubbi sulla applicabilità dell’art. 22 anche alle associazioni e fondazioni che s’iscrivono nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese³². Altro discorso è però se le associazioni e fondazioni possano decidere di acquisire la personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361/2000 piuttosto che dell’art. 22, qualora per qualsiasi ragione esse ritengano il regime ordinario più favorevole, riguardo a questo aspetto specifico, del regime speciale. Sappiamo che per gli enti del terzo settore diversi dalle imprese sociali, questa facoltà di scelta risulta implicitamente

³² Cfr. in questo senso N. RICCARDELLI, *La trasformazione da associazione riconosciuta a fondazione-impresa sociale secondo il Giudice del Registro delle imprese di Milano: la difficile coesistenza di un duplice sistema di pubblicità legale* (nota a Trib. Milano, 28 luglio 2021), in *Riv. notar.*, 2021, p. 733.

esclusa dalle disposizioni sull'iscrizione al RUNTS contenute negli articoli 15 e ss. del d.m. 106/2020³³. Ma alle associazioni e fondazioni che s'iscrivono nel Registro delle imprese per ottenere la qualifica di imprese sociali quelle disposizioni non si applicano, facendo rivivere la possibilità di interpretare il "possono" di cui all'art. 22, comma 1, come attributivo all'ente di una effettiva facoltà di scelta (tra ottenere la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22, d.lgs. 117/2017, oppure ottenerla ai sensi del d.P.R. 361/2000).

Vedremo in seguito come la distinzione all'interno della disciplina di cui al d.lgs. 112/2017 tra norme di qualificazione della fattispecie e norme di promozione della fattispecie sia fondamentale al fine di offrire una ragionevole risposta ad alcuni dubbi relativi al trattamento delle cooperative sociali dopo che la riforma del 2017 ha loro attribuito di diritto la qualifica di imprese sociali.

4. L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore

Tra le attuali tipologie soggettive del terzo settore, l'impresa sociale è quella specificamente concepita dal legislatore per lo svolgimento di attività d'impresa. Non costituisce, tuttavia, l'unica tipologia di ente del terzo settore cui la legge consente di esercitare attività d'impresa di interesse generale. Da qui la possibilità di enucleare, a fini classificatori, la categoria delle "imprese del terzo settore" (nel senso, soggettivo, di "enti imprenditoriali del terzo settore"), che comprende le imprese sociali ma non è ad esse limitata, e che a sua volta potrebbe farsi rientrare nell'ancora più ampia categoria descrittiva delle "imprese non speculative", di recente elaborazione da parte della dottrina³⁴.

Il legislatore della riforma assume una posizione molto netta con riguardo alla possibilità per gli enti del terzo settore di svolgere attività d'interesse generale in forma d'impresa. Ciò è infatti loro generalmente consentito, come si evince con chiarezza da una serie di disposizioni³⁵.

Innanzitutto, dall'art. 4, comma 1, d.lgs. 117/2017, allorché, nel definire gli enti del terzo settore, da un lato richiama le imprese sociali ("sono enti

³³ Cfr. in questo senso A. FICI, *Commento all'articolo 7*, in A. FICI e N. RICCARDELLI (a cura di), *Il Registro unico nazionale del Terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020*, n. 106, Napoli, 2021, p. 59 s.

³⁴ Cfr. G.D. MOSCO, *op. cit.*

³⁵ L'analisi andrebbe svolta con riferimento a ciascuna tipologia o sotto-categoria di ente del terzo settore (ODV, APS, ente filantropico, ecc.), ciò che esula, tuttavia, dagli obiettivi di questo scritto.

del terzo settore ... le imprese sociali”), dall’altro include la “produzione o scambio di beni o servizi” tra le possibili forme di svolgimento dell’attività di interesse generale, accanto all’azione volontaria, all’erogazione gratuita e alla mutualità.

In secondo luogo, dall’art. 5, d.lgs. 117/2017, che nell’elencare le attività (di interesse generale) il cui svolgimento caratterizza legislativamente gli enti del terzo settore, non fa riferimento ad alcuna specifica modalità di loro esercizio, risultando dunque implicitamente ammessa anche la modalità imprenditoriale.

In terzo luogo, dal riferimento nell’art. 8 ad eventuali ricavi e utili conseguibili dagli enti del terzo settore; termini tecnici che evocano entrate da corrispettivi e margini positivi di una gestione economica.

Infine, dalla previsione dell’obbligo di iscrizione nel registro delle imprese (oltre che nel RUNTS) per gli enti del terzo settore “che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale” (art. 11, comma 2, d.lgs. 117/2017), nonché dall’imposizione ai medesimi enti dell’obbligo di tenuta delle scritture contabili di cui all’art. 2214 c.c. (art. 13, comma 4, d.lgs. 117/2017) e di redazione e deposito del bilancio di esercizio presso il registro delle imprese (art. 13, comma 5, d.lgs. 117/2017).

Alla luce delle disposizioni che precedono, è dunque fuori discussione la generale possibilità per gli enti del terzo settore (anche diversi dall’impresa sociale) di esercitare un’attività economica con tutte le caratteristiche di cui all’art. 2082 c.c. In forma d’impresa potranno da essi svolgersi non soltanto le attività “diverse” di cui all’art. 6, d.lgs. 117/2017, ma anche le stesse attività “di interesse generale” di cui all’art. 5, d.lgs. 117/2017; ed anzi, se per le prime sono fissati limiti qualitativi (la “strumentalità”) e quantitativi (la “secondarietà”)³⁶, nessun limite vige invece per le seconde, fermi restando, naturalmente, il rispetto degli obblighi di trasparenza e pubblicità di cui agli artt. 11 e 13, d.lgs. 117/2017, e di destinazione dei ricavi ed utili di cui all’art. 8, d.lgs. 117/2017, nonché le eventuali ricadute sul versante fiscale (in ragione della distinzione tra enti del terzo settore “commerciali” e “non commerciali” posta dall’art. 79 CTS).

Il terzo settore è stato pertanto definitivamente affrancato da una dimensione esclusivamente gratuita, erogativa e volontaria. Si è così riconosciuta, in termini generali, la compatibilità dell’impresa con il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e con la qualifica di ente del terzo settore. L’ente del terzo settore può svolgere attività d’impresa senza

³⁶ Come oggi meglio definiti dal decreto interministeriale 22 giugno 2021.

alcun limite, non essendo questa circostanza incompatibile con i requisiti di qualificazione della fattispecie³⁷. L'ente del terzo settore (seppur diverso dall'impresa sociale) potrebbe pertanto acquisire la qualifica di imprenditore in generale e di imprenditore commerciale in particolare, ed essere così sottoposto al relativo statuto normativo.

A quest'ultimo specifico riguardo, non è chiaro tuttavia se, in forza di quanto previsto dagli articoli 11, comma 2, e 13, comma 4, d.lgs. 117/2017, acquisti la qualifica di imprenditore commerciale (e sia sottoposto al relativo statuto) soltanto l'ente del terzo settore che eserciti un'impresa in via almeno prevalente. La tesi preferibile è che il legislatore non abbia inteso prendere posizione su un tema che ha a lungo occupato la dottrina³⁸, essendosi semplicemente limitato a favorire, mediante le norme citate, enti del terzo settore che non esercitano un'impresa commerciale in forma prevalente, ma sono comunque sottoposti all'obbligo di iscrizione al RUNTS (art. 4, comma 1, CTS), all'obbligo di redazione di un documento economico-patrimoniale (art. 13), e ad un sistema di controlli pubblici. Pertanto, il legislatore intendeva qui soltanto non appesantire senza giustificato motivo il regime pubblicitario degli enti del terzo settore, piuttosto che escludere l'applicazione della residua parte dello statuto dell'imprenditore commerciale agli enti del terzo settore che non svolgono impresa né in via principale né esclusiva³⁹.

Le menzionate disposizioni, invece, sicuramente confermano la prassi camerale, basata sulla circolare ministeriale n. 3407/C del 9 gennaio 1997, di iscrivere soltanto nel REA gli enti (non societari) che abbiano ad oggetto non esclusivo un'impresa commerciale (cc.dd. soggetti "only REA")⁴⁰.

L'impresa sociale non è dunque, in teoria, l'unica "impresa del terzo settore", perché l'esercizio d'impresa è consentito anche alle altre fattispecie soggettive (o tipologie particolari di enti) del terzo settore. L'unica differen-

³⁷ Ciò non esclude che possono darsi particolari tipologie o sotto-categorie di enti del terzo settore (in particolare, quelle delle ODV e degli enti filantropici), cui siano per legge imposti limiti quantitativi o qualitativi allo svolgimento di attività d'impresa. Ma approfondire questo aspetto va oltre i limiti di questo studio.

³⁸ Cfr., anche per ulteriori riferimenti al dibattito, A. CETRA, *Gli enti non societari titolari d'impresa*, in *Analisi giur. econ.*, 2014, p. 73 ss.

³⁹ Cfr., in questo senso, G. PONZANELLI e V. MONTANI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al Codice del terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, p. 48 s.

⁴⁰ Cfr. G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, cit., p. 52, il quale osserva come questa tesi sia seguita dai Conservatori del Registro delle imprese benché priva di qualsiasi supporto normativo.

za sta nel fatto che, per l'impresa sociale, il collegamento con l'impresa si pone in termini di necessità, poiché lo svolgimento di una o più imprese di interesse generale costituisce un requisito essenziale della relativa fattispecie, che peraltro si perfeziona con l'iscrizione dell'ente nel registro delle imprese. Al contrario, l'imprenditorialità degli altri enti del terzo settore è soltanto eventuale, con l'ulteriore conseguenza che essi acquisiscono la qualifica di imprenditore solo con l'effettivo inizio dell'attività d'impresa⁴¹.

Tuttavia, nonostante l'esercizio dell'impresa, persino in via esclusiva, non costituisca prerogativa delle imprese sociali, il legislatore riserva a queste ultime un trattamento particolare, che può di fatto fortemente condizionare il ricorso all'impresa da parte di enti del terzo settore diversi dall'impresa sociale, ovvero contribuire a rendere l'impresa sociale la tipologia particolare di ente del terzo settore più utilizzata per lo svolgimento in via esclusiva o prevalente di attività d'impresa di interesse generale⁴².

A questa conclusione si perviene analizzando la complessiva disciplina, ed in particolare quelle norme che impongono alle imprese del terzo settore oneri che le imprese sociali non hanno, come la doppia iscrizione nel registro delle imprese e nel RUNTS (art. 11, comma 2, CTS), che si traduce in un più gravoso regime pubblicitario⁴³; o quelle norme che attribuiscono all'impresa sociale possibilità che alle altre imprese del terzo settore non sono riconosciute, come quella di qualificarsi (anche) per l'inserimento lavorativo di persone o lavoratori svantaggiati in una qualsiasi attività d'impresa (art. 2, commi 4 e 5, d.lgs. 112/2017). Ma conta anche il diverso regime tributario. Solo alle imprese sociali si rivolge infatti la misura di cui all'art. 18, comma 1, d.lgs. 112/2017, che prevede la totale detassazione degli utili reinvestiti nell'attività o destinati al patrimonio, mentre gli enti del terzo settore diversi dall'impresa sociale, i quali, in ossequio all'art. 8, comma 1,

⁴¹ Gli enti del terzo settore diversi dall'impresa sociale hanno la forma giuridica o di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, oppure di fondazione, ed in più lo svolgimento d'impresa è per loro eventuale. Conseguentemente, riguardo al problema dell'inizio dell'attività d'impresa, non può che applicarsi loro il principio di effettività: cfr., tra le tante, Cass., 7 gennaio 2016, n. 98. In questo senso anche G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, cit., p. 51 s.

⁴² Cfr., in questo senso, già A. FICI, *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, in *Analisi giur. econ.*, 2018, p. 37 ss.; e successivamente A. CETRA, *L'impresa sociale nella riforma del terzo settore*, in A. FUSARO (a cura di), *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, Genova, 2022, secondo cui "la riforma in esame, invece, pur continuando a mantenere astrattamente ammissibile l'eventualità che un ETS che opera con modalità imprenditoriali prescinda dalla qualifica di impresa sociale, concretamente esclude la medesima eventualità ...".

⁴³ V. *infra* par. 7.

CTS, cioè in attuazione di una norma di legge che a ciò li obbliga, reinvestano gli utili eventualmente generati dalla loro impresa, non beneficiano della medesima agevolazione.

La disparità di trattamento è talmente palese da non poter che essere imputabile alla volontà legislativa di favorire l'impresa sociale rispetto alle altre imprese del terzo settore, ovvero sia di promuovere la costituzione di imprese sociali (rispetto ad altri enti del terzo settore imprenditoriali) e la conversione di enti del terzo settore (già di fatto) imprenditoriali in imprese sociali⁴⁴. Non si tratta dunque di incongruenze involontarie, bensì di scelte legislative deliberate.

Conseguentemente, qualora non decidessero di assumere la qualifica di impresa sociale, è molto probabile che gli altri enti imprenditoriali del terzo settore (cioè quelli diversi dalle imprese sociali) finiscano per esercitare imprese soltanto secondarie e strumentali (rispetto ad un'attività gratuito-erogativa svolta in via principale) o mutualistiche (da gestire nella prospettiva del pareggio di bilancio) oppure imprese di modeste dimensioni che non richiedano ingenti risorse finanziarie. Ciò tanto più se si pensa che le forme giuridiche delle imprese del terzo settore (diverse dalle imprese sociali) sono soltanto quelle dell'associazione e della fondazione, sottoposte al totale divieto di lucro soggettivo (art. 8, comma 1, CTS), mentre l'impresa sociale può anche avere forma societaria, (oggi) ammessa alla ripartizione di dividendi in misura limitata (art. 3, comma 3, lett. a), d.lgs. 112/2017), nonché beneficiaria di significativi incentivi alla capitalizzazione (quelli di cui all'art. 18, commi 3 e 4, d.lgs. 112/2017)⁴⁵.

5. I requisiti di qualificazione dell'impresa sociale: attività e finalità

In linea con le caratteristiche generali di quel modello di legislazione (promozionale) di cui il d.lgs. 112/2017 (così come anche, più in generale, il d.lgs. 117/2017) costituisce manifestazione emblematica, una circostanza di fatto, cioè lo svolgimento di una particolare attività in una determinata forma o con certe modalità, costituisce uno dei (principali) requisiti di qualificazione dell'impresa sociale.

⁴⁴ Secondo le più recenti rilevazioni dell'ISTAT vi sarebbero 87.681 enti del terzo settore *market oriented* su un totale di 286.942.

⁴⁵ Che, in verità, come già ricordato in una precedente nota, sono estesi anche alle imprese sociali in forma di fondazione, sotto forma di contributi alla patrimonializzazione (cfr. art. 18, comma 5, d.lgs. 112/2017).

Segnatamente, l'art. 2 fornisce un elenco di attività d'impresa che si considerano d'interesse generale ai fini del decreto: per assumere la qualifica di impresa sociale un ente deve svolgerne una o più nel rispetto di eventuali norme particolari che ne disciplinino l'esercizio (art. 2, comma 1) e non limitandone, neanche indirettamente, l'offerta ai soli soci o associati (art. 1, comma 2).

Tali attività d'impresa sono individuate sulla base del loro oggetto: dagli interventi e servizi sociali (lett. a) alla riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata (lett. v). Il legislatore non si è dunque affidato ad una clausola generale (come hanno fatto altri legislatori europei)⁴⁶, e si è per questo motivo attirato le critiche di chi ritiene che le attività debbano sempre essere contestualizzate per poter essere definite di interesse generale: sulla base del luogo nel quale si svolgono, delle persone che ne beneficiano, della difficoltà ad accedervi e dei vantaggi che generano⁴⁷. Invero, nessuno dubita che un approccio casistico *ex post*, eventualmente fondato su una clausola generale, possa condurre ad un'identificazione più precisa e potenzialmente più soddisfacente delle attività di interesse generale rispetto ad un elenco astratto e tassativo di attività di interesse generale, tali considerate *ex ante* dal legislatore. Ciononostante, siffatto approccio richiederebbe un'autorità terza incaricata di valutare se l'attività in concreto svolta da un ente possa considerarsi d'interesse generale⁴⁸. Va dunque incontro a costi amministrativi elevati, di cui il legislatore della riforma ha evidentemente tenuto conto nel momento in cui ha preferito non optare per l'istituzione di una *Authority* del terzo settore, nonostante quest'ultima fosse stata prospettata in sede di dibattito parlamentare⁴⁹.

L'elenco di cui all'art. 2, comma 1, è molto lungo (più di quello presente nell'art. 2, comma 1, dell'abrogato d.lgs. 155/2006), anche se non comprende tutte le attività di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. 117/2017. Ciò non deve sorprendere, perché l'art. 5 d.lgs. 117/2017 è per sua natura norma generale rispetto all'art. 2, ed include alcune attività (come ad es. la beneficenza) che, per la loro natura necessariamente gratuita o erogativa, non possono essere

⁴⁶ Ad esempio quello inglese delle *community interest companies*: cfr. per riferimenti A. FICI, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*, Brussels, 2017.

⁴⁷ In questo senso G. MORO, *Conversazioni sulla riforma del terzo settore/3*, in P. VENTURI e S. RAGO (a cura di), *Il Terzo Settore in transito. Normatività sociale ed economie coesive*, Forlì, 2018, p. 85 s.

⁴⁸ Come infatti avviene in Inghilterra: cfr. A. FICI, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*, cit.

⁴⁹ Cfr. L. GORI, *L'Autorità (o l'Agenzia?) del Terzo settore: il grande assente del disegno di legge?*, in *Non profit*, 2014, n. 3, p. 129 ss.

svolte in forma d'impresa. Al contrario, nell'art. 2 sono inserite attività che non lo sono nell'art. 5 d.lgs. 117/2017, poiché evidentemente ritenute dal legislatore esercitabili solo da imprese sociali societarie (come nel caso del microcredito). L'elenco può altresì essere aggiornato, e dunque altre attività essere aggiunte, con le modalità e le procedure di cui all'art. 2, comma 2.

L'impresa sociale non è tenuta ad esercitare esclusivamente un'impresa di interesse generale. È sufficiente, infatti, che quest'ultima sia almeno principale rispetto ad eventuali altre attività, ciò che si realizza quando i relativi ricavi siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale (art. 2, comma 3), tenendo conto dei criteri di calcolo oggi individuati dal decreto interministeriale del 22 giugno 2021.

Un ente che aspiri alla qualifica di impresa sociale ha un'ulteriore possibilità: svolgere una qualsiasi attività d'impresa (dunque anche attività non rientranti tra quelle di cui all'art. 2, comma 1) nella quale occupare una percentuale minima di "lavoratori molto svantaggiati" di cui alla lettera a) del comma 4 dell'art. 2, o di "persone svantaggiate o con disabilità" ovvero delle altre persone indicate alla lettera b) della medesima norma. Tale percentuale minima è pari al 30% ed è da calcolarsi per teste, nonché in rapporto al numero totale dei lavoratori, esclusi quelli del cui 30% si tratta⁵⁰. Tuttavia, ai fini del computo del 30%, i lavoratori molto svantaggiati di cui alla lettera a) del comma 4 non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione⁵¹. In sostanza, in quest'ultimo caso, al fine di qualificare l'attività come di interesse generale, al legislatore non interessa il tipo di bene o servizio che l'impresa sociale produce ovvero il settore di attività in cui essa opera, bensì la sola circostanza che determinate persone siano impiegate nell'attività d'impresa (qualunque essa sia)⁵². Il modello è quello, conosciuto da tempo, delle cooperative sociali cc.dd. di tipo b), di cui alla l. 381/1991.

⁵⁰ Il Ministero del Lavoro, con nota n. 4097 del 3 maggio 2019, ha confermato questa tesi proprio con specifico riguardo all'impresa sociale di inserimento lavorativo. Sullo specifico punto, cfr. A. FICI, *"Trasformazione" di s.r.l. in impresa sociale di inserimento lavorativo e modalità di calcolo del numero minimo di lavoratori svantaggiati*, in Id., *Imprese cooperative e sociali. Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Torino, 2012, p. 179 ss.

⁵¹ Quest'ultimo limite temporale è stato aggiunto all'art. 2 dal d.lgs. 20 luglio 2018, n. 95 (c.d. "correttivo"), pubblicato nella G.U. n. 185 del 10 agosto 2018.

⁵² Naturalmente, nulla in linea di principio impedisce che un'impresa sociale possa assumere entrambe le finalità, cioè quella di inserire al lavoro le persone di cui all'art. 2, comma 4, in una o più attività d'impresa di cui all'art. 2, comma 1. Diverse sono le legislazioni europee che riconoscono come imprese sociali soltanto quelle di inserimento lavorativo: cfr. per riferimenti A. FICI, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*, cit.

Ovviamente, nulla impedisce che un'impresa sociale faccia entrambe le cose, ovvero svolga contemporaneamente sia un'attività di interesse generale sia un'altra attività (di qualsiasi natura) finalizzata all'inserimento lavorativo di persone e lavoratori svantaggiati. In questo caso, chiaramente, questa seconda attività non è da considerarsi un'attività "diversa" da esercitarsi nei limiti di cui all'art. 2, comma 3, e del relativo decreto di attuazione.

Un'altra ipotesi, anch'essa pienamente legittima, è quella dell'impresa sociale che inserisca persone e lavoratori svantaggiati nelle attività di interesse generale che esercita.

Tra i (principali) requisiti che un ente deve soddisfare per assumere la qualifica di impresa sociale, v'è l'agire "senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale" (art. 1, comma 1). L'orientamento dell'attività d'impresa verso queste finalità è ribadito dall'art. 2, comma 1⁵³, mentre l'assenza di scopo di lucro – che deve peraltro essere espressamente indicata nell'atto costitutivo dell'impresa sociale (art. 5, comma 1) – rinvia la sua disciplina particolare nell'art. 3.

Lo scopo assegnato all'impresa sociale quale fattispecie soggettiva emerge con chiarezza dalle summenzionate disposizioni. È uno scopo palesemente diverso sia da quello di dividere gli utili (art. 2247 c.c.), sia da quello mutualistico (2511 c.c.), sia da quello meramente non lucrativo. Ma in cosa consiste esattamente?

Invero, il contenuto normativo del precetto di perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale è di incerta definizione⁵⁴, e va compreso in che rapporto esso si ponga con il vincolo allo svolgimento di un'impresa di interesse generale⁵⁵.

Di sicuro v'è, innanzitutto, che il perseguimento delle suddette finalità non si identifica con l'agire senza scopo di lucro, ma tutt'al più lo presuppone.

Quanto al lucro oggettivo, ciò lo si ricava dall'art. 3, comma 1, allorché stabilisce che "l'impresa sociale destina eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio".

⁵³ Nonché dal comma 4 del medesimo articolo con riguardo all'inserimento lavorativo di lavoratori molto svantaggiati e di persone svantaggiate o con disabilità.

⁵⁴ Cfr. G. MEO, *Impresa sociale e valori d'impresa*, in *Banca, impresa e società*, 2017, n. 2, p. 59.

⁵⁵ Cfr. N. RONDINONE, *Il nuovo modello dell'impresa sociale "a responsabilità limitata"*, in *Riv. soc.*, 2017, p. 852, il quale giustamente si interroga in merito a se la prescrizione relativa al perseguimento delle finalità civiche, ecc., "introduca un ulteriore requisito o se tali finalità possano presumersi in ragione dell'assenza di scopo di lucro o della rispondenza dell'oggetto dell'impresa a un 'interesse generale'".

Esercitare l'impresa con metodo lucrativo è dunque senz'altro consentito ad un'impresa sociale, cui è però imposto il reinvestimento del *surplus* generato⁵⁶.

Quanto al lucro soggettivo, può essere sufficiente menzionare la definizione di impresa sociale, nella quale coesistono l'agire senza scopo di lucro e l'agire per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (art. 1, comma 1). Se poi si analizza con attenzione l'art. 3, che all'assenza di scopo di lucro è dedicato, si potrà notare come, in realtà, il suo primo comma non contenga un divieto di lucro (soggettivo), bensì un obbligo di destinazione delle risorse generate dall'impresa "allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio". Il successivo divieto di lucro (soggettivo), di cui al secondo comma, sia nella sua versione "diretta" che "indiretta", è solo strumentale al predetto obbligo, come si evince dalle parole di apertura "ai fini di cui al comma 1".

Che l'impresa sociale sia un ente senza scopo di lucro (soggettivo) non è contraddetto dalla possibilità ad essa accordata (peraltro soltanto se costituita in forma di società) di destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali (dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti) alla distribuzione di dividendi ai soci nel limite dell'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato (art. 3, comma 3, lett. b)).

Questa facoltà è stata riconosciuta all'impresa sociale societaria al fine di favorirne l'accesso al capitale di rischio quale forma di finanziamento dell'attività d'impresa, superando così il divieto assoluto di distribuire dividendi ai soci contenuto nella precedente normativa⁵⁷.

Se è legittimo interrogarsi sull'opportunità di questa innovazione legislativa, confrontandosi al riguardo commenti positivi e giudizi più cauti⁵⁸, non

⁵⁶ Il "correttivo" (d.lgs. 95/2018) ha introdotto, peraltro, all'art. 3 un comma *2-bis* del seguente tenore: "Ai fini di cui ai commi 1 e 2, non si considera distribuzione, neanche indiretta, di utili ed avanzi di gestione la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale di cui all'articolo 2, effettuata ai sensi dell'articolo 2545-*sexies* del codice civile e nel rispetto di condizioni e limiti stabiliti dalla legge o dallo statuto, da imprese sociali costituite in forma di società cooperativa".

⁵⁷ Diversa giustificazione trova, invece, l'art. 3, comma 3, lettera b). In questo caso, il legislatore ha concepito l'impresa sociale, figura imprenditoriale del terzo settore, quale possibile strumento di supporto finanziario del terzo settore non imprenditoriale, e a tal fine ha dovuto espressamente derogare al primo comma dell'art. 3, che tale ruolo non avrebbe consentito. La disposizione ha un senso nella misura in cui consente all'impresa sociale (e ai suoi amministratori) di derogare all'obbligo di reinvestimento di tutti gli utili ed avanzi di gestione, posto dal primo comma del medesimo articolo di legge.

⁵⁸ Cfr. G.D. MOSCO, *L'impresa non speculativa*, cit., il quale ritiene da un lato che "prevedere un'eccezione al divieto assoluto di lucro soggettivo solo per le imprese sociali può penalizzare altre figure di esercizio di impresa a finalità sociali e creare confusione sulla disci-

sarebbe però corretto inferire da essa che l'impresa sociale non sia un ente senza scopo di lucro o sia un ente anche (parzialmente) con scopo di lucro, giudicando così la rubrica dell'art. 3 ("Assenza di scopo di lucro") contraddittoria o imprecisa.

In realtà, la distribuzione di dividendi non solo è consentita esclusivamente in alcune imprese sociali (quelle societarie), ma è legislativamente trattata alla stregua non già di un fine bensì di un mezzo per raggiungere altri obiettivi (quelli di natura sociale propri dell'impresa sociale). Nelle società imprese sociali remunerare entro certi limiti il capitale versato dai soci è permesso così come è permesso retribuire i lavoratori entro i limiti di cui all'art. 3, comma 2, lett. b). Da questo punto di vista, correttamente non si fa differenza tra capitale e lavoro quali fattori della produzione compensabili dall'imprenditore entro limiti compatibili (e perciò congrui e coerenti) con le sue finalità altruistiche o solidaristiche. Del resto, allo stesso modo e per le medesime ragioni, nessuno potrebbe mai sostenere che una società cooperativa a mutualità prevalente che distribuisca dividendi ai soci nei limiti di cui all'art. 2514, comma 1, lett. a), c.c., non abbia scopo mutualistico o abbia uno scopo misto, mutualistico e lucrativo insieme.

L'impresa sociale non è però – giova ribadirlo – una fattispecie soggettiva puramente e semplicemente "senza scopo di lucro", ma qualcosa di più

plina applicabile (per esempio, nel caso delle *start-up* innovative a vocazione sociale o delle cooperative sociali che non siano imprese sociali)", dall'altro che i limiti sono "troppo ampi", determinandosi così "il rischio che non si assicuri il carattere 'sociale' dell'impresa così denominata" nonché "che possa passare in secondo piano una gestione finalizzata a fornire beni e servizi alle condizioni il più possibile favorevoli per chi ne fruisce, ferme le necessità di un'efficiente ed efficace gestione imprenditoriale" (*ivi*, 228). Diversamente, A. COSENTINO, C. DI STEFANO e A. MAGISTRO, *La rimozione del divieto assoluto di distribuzione di utili e avanzi di gestione nell'impresa sociale. Opportunità e rischi*, Paper presentato in occasione del XII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 25-28 maggio 2018, Università degli Studi di Trento, ritengono invece che il timore che l'impresa sociale perda la sua natura e diventi uno strumento per perseguire finalità diverse da quelle sociali è infondato, "ma non deve essere trascurato il potenziale rischio di abusi e, in particolare, occorre verificare che la realizzazione di utili (potenzialmente distribuibili) non avvenga a discapito della qualità dei beni e servizi prodotti o a danno delle dinamiche relazionali interne, che rappresentano un caposaldo di questo modello organizzativo della produzione" (*ivi*, 1). Ancora più ampiamente, G. CONTE, *L'impresa responsabile*, Milano, 2018, p. 137, sembra avanzare l'idea di rimuovere ogni limite alla distribuzione di utili e su questa base lamenta come "l'intervento riformatore in tema di disciplina dell'impresa sociale sembra aver tradito le più confidenti attese, poiché le novità, che pure sono state apportate ... non offrono, nel loro complesso, il segno di un ampio disegno riformatore in grado di scandire e accompagnare ... il processo evolutivo della realtà economico-sociale ..." (*ivi*, p. 141).

e di diverso. Invero, dalle norme sin qui richiamate emerge la stretta relazione esistente tra il profilo delle finalità (“scopo-fine”) e quello dell’attività (“scopo-mezzo”). In una legislazione come quella italiana, dove le attività che un’impresa sociale può svolgere sono predefinite dal legislatore, che le seleziona sulla base della loro (presunta) natura “di interesse generale”, è lo svolgimento di una (o più) attività di interesse generale (in via esclusiva o quanto meno prevalente), cioè lo “scopo-mezzo”, l’elemento di per sé sufficiente a proiettare l’impresa sociale verso il perseguimento delle sue finalità tipiche, null’altro dovendo a quest’ultima ulteriormente richiedersi⁵⁹. In definitiva, le finalità sono di natura civica, solidaristica e sociale, quando l’attività svolta dall’impresa sociale sia di interesse generale e venga condotta nel rispetto delle diverse regole operative di cui all’art. 3. Obiettivo istituzionale dell’impresa sociale è esercitare un’attività d’impresa di interesse generale, indirizzando verso quest’ultima ogni risorsa patrimoniale di cui possa disporre. In definitiva, nella fattispecie soggettiva dell’impresa sociale, “scopo-mezzo” e “scopo-fine” si sovrappongono e finiscono sostanzialmente per coincidere.

Con quanto sin qui chiarito non si vuole tuttavia negare che la complessiva “socialità” dell’impresa sociale è conseguenza non soltanto dello svolgimento di un’attività di interesse generale senza finalità lucrative, ma anche degli specifici aspetti di *governance* che la connotano, tra i quali spiccano la gestione responsabile e trasparente e il coinvolgimento di lavoratori, utenti e *stakeholder*, non a caso contemplati nella sua stessa definizione (art. 1, comma 1)⁶⁰.

6. (Segue): ordinamento e amministrazione

Un gruppo di norme del d.lgs. 112/2017 si occupa della *governance* dell’impresa sociale. In generale, la struttura di governo dell’impresa sociale dipende sostanzialmente dalla forma giuridica in cui l’impresa sociale è costituita, poiché le norme relative alla forma giuridica continuano ad essere applicabili all’ente impresa sociale. Ad esempio, l’impronta sarà capitalistica se l’impresa sociale ha la forma di società per azioni. Mentre sarà personali-

⁵⁹ Va da sé che analoga conclusione debba estendersi agli enti del terzo settore diversi dalle imprese sociali, poiché nel Codice del terzo settore il rapporto tra svolgimento di attività di interesse generale (anche se non esercitate in forma d’impresa) e perseguimento delle finalità si pone nella medesima maniera.

⁶⁰ Cfr. anche G. MEO, *Impresa sociale e valori d’impresa*, cit., p. 54.

stica se ha la forma di associazione o di cooperativa. Vi sono tuttavia – come già sottolineato – delle norme comuni che ogni impresa sociale, indipendentemente dalla sua forma giuridica, deve osservare ai fini del mantenimento della qualifica. Questo standard minimo, o minimo comune denominatore, è appunto individuato dal d.lgs. 112/2017 in diverse sue disposizioni.

Tra queste norme, particolare rilievo hanno quelle che, al fine di garantire l'autogestione dell'ente, riservano la nomina di almeno la maggioranza degli amministratori all'assemblea dei soci o degli associati dell'impresa sociale (art. 7, comma 1); per fini di trasparenza ed *accountability*, obbligano l'impresa sociale a redigere il bilancio di esercizio (secondo le regole di cui agli artt. 2423, 2435-*bis* o 2435-*ter* c.c.) e il bilancio sociale in conformità a linee guida ministeriali (art. 9)⁶¹; per ragioni di tutela della legalità e correttezza della condotta degli amministratori, anche sotto il profilo dell'osservanza delle finalità sociali, vincolano l'impresa sociale ad avere almeno un sindaco con i requisiti di cui agli artt. 2397, comma 2, e 2399 c.c., nonché, in presenza di determinate circostanze, sottoporsi a revisione legale dei conti (art. 10); per assicurare il carattere partecipativo dell'impresa sociale, prevedono forme di coinvolgimento dei lavoratori, utenti ed altri *stakeholder* (art. 11)⁶²; affinché l'impresa sociale sia un luogo nel quale regni l'equità nel trattamento dei dipendenti, fissano un tetto alla differenze retributive (art. 13); a tutela dei volontari eventualmente impiegati nell'attività d'impresa (in ogni caso "in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti"), stabiliscono che essi debbano essere assicurati contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi (art. 13, comma 2).

Molte di queste regole si spiegano alla luce della volontà legislativa di rendere l'impresa sociale un'organizzazione capace di rispettare e tutelare gli interessi di tutti i suoi *stakeholder*, dai cittadini che di essa si avvalgono per finalità di sussidiarietà orizzontale, ai lavoratori e volontari che in essa operano, agli utenti che tramite la sua azione soddisfano i loro bisogni, allo Stato che la promuove e supporta mediante agevolazioni fiscali⁶³. Non solo un ente con finalità sociali, ma anche un ente socialmente responsabile nel suo modo di agire e nel perseguire i propri obiettivi, come del resto emerge già dalla definizione che di impresa sociale il legislatore offre, nella quale ri-

⁶¹ Contenute nel d.m. 4 luglio 2019.

⁶² Le relative linee guida in materia si trovano adesso nel d.m. 7 settembre 2021.

⁶³ Cfr. sul punto A. FICI, *La nuova disciplina dell'impresa sociale nella prospettiva dei suoi diversi stakeholder*, in *Impresa sociale*, 2018, n. 11, p. 7 ss.

entra altresì l'adozione di “modalità di gestione responsabili e trasparenti” e la promozione del “più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività” (art. 1, comma 1, d.lgs. 112/2017).

Da questo punto di vista, importanti sono anche quelle norme (gli articoli 4, comma 3, e 7, comma 3) che, nel porre limiti alla loro partecipazione, fanno indirettamente capire come una partecipazione all'impresa sociale di amministrazioni pubbliche ed enti con scopo di lucro sia tuttavia possibile. Da qui l'impresa sociale come strumento a disposizione anche delle amministrazioni pubbliche per realizzare forme sperimentali di coinvolgimento di enti del terzo settore ed altri enti privati (con e senza scopo di lucro) nella gestione di servizi di interesse generale, anche nella prospettiva dell'amministrazione condivisa di cui all'art. 55, d.lgs. 117/2017⁶⁴, nonché degli enti *for profit* al fine di realizzare modelli innovativi di responsabilità sociale d'impresa, in *partnership* con enti del terzo settore, enti senza scopo di lucro ed amministrazioni pubbliche⁶⁵.

7. (Segue): la registrazione

Gli enti con la qualifica di impresa sociale non sono tenuti ad iscriversi nel RUNTS. L'art. 11, comma 3, d.lgs. 117/2017, dispone infatti che “per le imprese sociali l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore”. Questi enti, peraltro, non potrebbero iscriversi nel RUNTS neanche volontariamente: le loro eventuali istanze sarebbero infatti rigettate dagli Uffici del RUNTS in quanto incompetenti a “tenere e gestire” le imprese sociali (art. 3, comma 4, d.m. 106/2020)⁶⁶. Sul RUNTS le imprese sociali possono soltanto pubblicare alcuni dati aggiuntivi (rispetto a quelli già presenti nel Registro delle imprese), per finalità meramente informative o per accedere

⁶⁴ Su cui cfr. A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020.

⁶⁵ Per ulteriori considerazioni sul punto v. *infra* par. 11 e par. 12.

⁶⁶ Non si tratta di un'ipotesi di scuola. Da uno studio di caso è emerso infatti che, su 150 domande istruite da un Ufficio regionale del RUNTS, due fossero relative ad imprese sociali (una s.r.l.s. e una cooperativa sociale) che chiedevano di essere iscritte nella sezione “altri ETS” del RUNTS: cfr. A. FICI, *I primi dati sulle iscrizioni al RUNTS e uno studio di caso: un'analisi giuridica del “nuovo” terzo settore*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, cit., p. 221 ss.

ad ulteriori benefici (in particolare, il “cinque per mille”)⁶⁷, come avremo modo di sottolineare più avanti.

L’iscrizione delle imprese sociali deve invece farsi, ai sensi dell’art. 5, comma 2, d.lgs. 112/2017, nel Registro delle imprese, nel quale è presente un’apposita sezione “imprese sociali”, istituita già sulla base della normativa abrogata del 2006.

La legge non ricollega esplicitamente a tale iscrizione specifici effetti giuridici⁶⁸, ma è pacifico che, innanzitutto, essa condizioni e determini l’assunzione della qualifica di impresa sociale, ponendosi dunque come un requisito di qualificazione dell’impresa sociale, al pari di quanto si verifica per gli altri enti del terzo settore con riguardo all’iscrizione nel RUNTS⁶⁹. Che l’iscrizione ai sensi dell’art. 5, comma 2, d.lgs. 112/2017, abbia efficacia costitutiva della qualifica di impresa sociale era stato già sostenuto dalla dottrina in vigenza della normativa abrogata⁷⁰, ed oggi emerge chiaramente non soltanto dall’art. 15, comma 8, d.lgs. 112/2017, là dove fa conseguire la cancellazione dall’“apposita sezione” del Registro delle imprese (e non dal Registro in sé) al provvedimento ministeriale che disponga la perdita della qualifica di impresa sociale, ma anche dal regolamento sulla struttura e il funzionamento del RUNTS (il d.m. 106/2020), che all’art. 7, comma 2, statuisce che la qualifica di impresa sociale, nonché i relativi benefici, sono

⁶⁷ Su cui cfr. E. DI PASSIO, *Il cinque per mille: novità, criticità e potenzialità ancora inesprese*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, cit., p. 303 ss.

⁶⁸ Né indicazioni a tal riguardo possono trarsi dal d.m. 16 marzo 2018, attuativo dell’art. 5, comma 5, d.lgs. 112/2017.

⁶⁹ Già l’art. 4, comma 1, d.lgs. 117/2017, tratta chiaramente l’iscrizione al RUNTS degli enti del terzo settore alla stregua di requisito di qualificazione della fattispecie. Questa efficacia costitutiva della qualifica di ente del terzo settore (o di ODV, APS; ecc.) è poi confermata da diverse disposizioni del medesimo Codice nonché dall’art. 7, commi 1 e 2, d.m. 106/2020, in cui esplicitamente si afferma che “l’iscrizione nel RUNTS ha effetto costitutivo relativamente all’acquisizione della qualifica di Ente del Terzo settore e costituisce presupposto ai fini della fruizione dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS”, e che “le qualifiche di associazione di promozione sociale (APS), di organizzazione di volontariato (ODV), di Ente filantropico, di Società di Mutuo Soccorso non tenute all’iscrizione nell’apposita sezione “imprese sociali” del Registro imprese, di Rete associativa e di Rete associativa nazionale, nonché i benefici previsti in favore di tali specifiche tipologie di ETS sono collegati all’iscrizione in ciascuna delle apposite sezioni del RUNTS”. Sull’efficacia costitutiva dell’iscrizione al RUNTS ai fini della qualifica di ente del terzo settore, cfr. N. RICCARDELLI, *Commento agli articoli 15-19*, in A. FICI e N. RICCARDELLI (a cura di), *Il Registro unico nazionale del Terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, Napoli, 2021, p. 196 ss.

⁷⁰ Cfr. M. MUSCHIO, *Sub art. 5*, cit.

collegati all'iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese⁷¹.

Non è chiaro tuttavia se, oltre all'effetto costitutivo della qualifica di impresa sociale, ulteriori effetti possano ricollegarsi all'iscrizione delle imprese sociali nel Registro delle imprese, ed in particolare gli effetti dichiarativi tipici dell'iscrizione nel Registro delle imprese (art. 2193 c.c.), che danno luogo alla conseguente opponibilità (o inopponibilità) degli atti (o meglio, degli effetti degli atti) che l'impresa sociale abbia l'onere di pubblicare nel registro.

Premesso che la questione assume rilevanza soltanto con riguardo agli enti non societari (associazioni e fondazioni), dal momento che le società, dovendo comunque essere iscritte (sulla base della propria disciplina del tipo e dunque a prescindere dal possesso della qualifica di impresa sociale) nella sezione ordinaria del Registro delle imprese, sarebbero in ogni caso soggette al regime di cui all'art. 2193 c.c., la risposta deve ritenersi affermativa.

Se è vero infatti che l'iscrizione al RUNTS produce anche gli effetti pubblicitari di cui all'art. 52, d.lgs. 117/2017, e se è vero che il già menzionato art. 11, comma 3, d.lgs. 117/2017, equipara, con esclusivo riguardo alle imprese sociali, l'iscrizione nell'apposita sezione del Registro delle imprese all'iscrizione nel RUNTS, allora – come abbiamo già in precedenza concluso con riguardo all'acquisto della personalità giuridica da parte di associazioni e fondazioni "imprese sociali" – l'iscrizione di associazioni e fondazioni nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese non può che determinare l'applicazione del sistema di pubblicità legale di cui all'art. 2193 c.c.

Riassumendo, l'iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese produce, con riguardo ad associazioni e fondazioni, l'effetto costitutivo della qualifica di impresa sociale, l'eventuale effetto costitutivo della personalità giuridica, ed effetti dichiarativi ai sensi dell'art. 2193 c.c. Per le società, invece, che sarebbero in ogni caso tenute all'iscrizione nella sezione ordinaria del Registro delle imprese, l'unico effetto autonomo derivante dall'iscrizione (aggiuntiva) nella sezione "imprese sociali" è quello costitutivo della relativa qualifica.

Il profilo precedentemente esaminato necessita peraltro di essere affrontato in relazione ad un altro aspetto controverso della disciplina, ovvero sia

⁷¹ Altra norma molto chiara in questo senso è quella di cui all'art. 34, comma 6, del medesimo decreto, là dove stabilisce che le ONLUS "che intendono acquisire la qualifica di impresa sociale presentano la richiesta di iscrizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 112, all'ufficio del Registro delle imprese presso la cui circoscrizione è stabilita la sede legale".

se le imprese sociali debbano iscriversi soltanto nella sezione apposita, loro dedicata, oppure – in corrispondenza con l’attuale prassi camerale – anche nella sezione ordinaria del Registro delle imprese. È evidente infatti che l’applicazione alle imprese sociali del sistema pubblicitario di cui all’art. 2193 c.c. sarebbe fuori discussione (senza necessità di dover procedere per analogia o invocare altri argomenti, quale la disparità di trattamento rispetto agli altri enti del terzo settore) ove le imprese sociali fossero iscritte anche nella sezione ordinaria del Registro delle imprese.

La duplice iscrizione delle società “imprese sociali” oltre a porsi in linea con la pluralità dei livelli di disciplina dell’impresa sociale (disciplina del tipo e disciplina dello status), come in precedenza elaborata in questo scritto, sembra essere la soluzione più coerente con la natura di status della fattispecie giuridica “impresa sociale”, e perciò anche di fatto più “comoda”. Infatti, se società già costituite (e perciò già iscritte nella sezione ordinaria del Registro delle imprese) intendono successivamente acquisire la qualifica di impresa sociale, non serve cancellarle dalla sezione ordinaria per “trasferirle” in quella “apposita”, ma sufficiente aggiungere (su loro richiesta) l’iscrizione nella sezione “imprese sociali”. Se invece società già iscritte nella sezione “imprese sociali” per qualsiasi ragione perdono la relativa qualifica, alla loro cancellazione da tale sezione non deve far seguito il “trasferimento” nella sezione ordinaria nella quale già si trovano collocate⁷².

Ad analoga conclusione sembra potersi invero pervenire anche con riguardo ad associazioni e fondazioni “imprese sociali”, non potendo rappresentare un potenziale ostacolo alla loro iscrizione (ed eventuale permanenza in caso di perdita della qualifica di impresa sociale) nella sezione ordinaria del Registro delle imprese la loro mancata menzione tra i tipi di enti contemplati nell’elenco di cui all’art. 7, comma 2, d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, che ha natura dichiaratamente esemplificativa⁷³.

Peraltro, associazioni e fondazioni del terzo settore potrebbero trovarsi già iscritte nella sezione ordinaria del Registro delle imprese ai sensi dell’art. 11, comma 2, d.lgs. 117/2017, sicché la doppia iscrizione (sezione ordinaria

⁷² Giungiamo così a conclusioni diverse da quelle precedentemente prospettate in A. FICI, *L’impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, cit., p. 26, nt. 22, aderendo alla tesi di G. MARASÀ, *La pubblicità presso le sezioni speciali del Registro delle imprese: utile per inutile... vitiaturl!*, in *Giur. comm.*, 2015, I, 625, successivamente ribadita in ID., *L’imprenditore (Artt. 2082-2083)*, in *Comm. Schlesinger*, continuato da Busnelli e Ponzanelli, Milano, 2021, p. 66 s., nt. 147; nel senso del testo cfr. invece C. IBBA, *Il Registro delle imprese*, in *Tratt. dir. priv.*, a cura di Iudica e Zatti, Milano, 2021, p. 26, il quale giustamente richiama la disciplina, analoga sul punto, della registrazione delle *start-up* innovative.

⁷³ Cfr. C. IBBA, *Il Registro delle imprese*, cit., p. 29.

e sezione imprese sociali) agevolerebbe il mutamento di qualifica del terzo settore (da ente del terzo settore diverso da impresa sociale a impresa sociale e viceversa) senza necessità di “trasferire” l’ente iscritto da una sezione all’altra (dalla ordinaria a quella apposita e viceversa).

V’è un ultimo aspetto che richiede un chiarimento. Si è di recente sostenuto in dottrina che le imprese sociali siano vincolate ad una doppia iscrizione, nel Registro delle imprese e nel RUNTS, e pertanto assoggettate ad un doppio regime pubblicitario che aggraverebbe la loro situazione obbligandole ad adempimenti duplici⁷⁴. In realtà, come abbiamo già osservato, le imprese sociali non sono obbligate ad iscriversi al RUNTS, poiché l’art. 11, comma 3, d.lgs. 117/2017 da questo obbligo (*recte*, onere) espressamente le esonera⁷⁵. È vero che nel RUNTS esiste una sezione “imprese sociali”, ma questo fatto non deve trarre in inganno. La sezione “imprese sociali” del RUNTS è alimentata dal trasferimento automatico di dati dal Registro delle imprese (ai sensi dell’art. 53, comma 1, d.lgs. 117/2017 e dell’art. 29 d.m. 16/2020, nonché del par. 7 dell’allegato tecnico “A” a quest’ultimo decreto) e deve pertanto ritenersi che svolga, con riguardo alle imprese sociali, esclusivamente una funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità-notizia, ciò che è confermato (e non smentito) dal fatto che le imprese sociali possono comunicare direttamente al RUNTS alcune informazioni non presenti nel Registro delle imprese⁷⁶. D’altra parte, il legislatore, come già si sottolineava, ha inteso aggravare (attraverso la disposizione di cui all’art. 11, comma 2, d.lgs. 117/2017) unicamente la situazione degli enti del terzo settore (diversi dalle imprese sociali) esercenti esclusivamente o principalmente imprese commerciali. Solo questi ultimi, pertanto, sono sottoposti da un doppio onere di iscrizione (RUNTS e sezione ordinaria del Registro delle imprese) che si traduce in un duplice regime pubblicitario, per loro sicuramente più gravoso.

⁷⁴ Cfr. C. IBBA, *Le imprese sociali società di capitali*, in *Luiss Law Review*, 2021, n. 2, p. 173 s.

⁷⁵ Diversamente C. IBBA, *Le imprese sociali società di capitali*, cit., p. 173, secondo cui l’esonero riguarda il procedimento di iscrizione ma non l’iscrizione nel RUNTS, da qui, ad avviso dell’Autore, la duplicazione, a carico delle imprese sociali societarie, dei sistemi pubblicitari dotati di efficacia dichiarativa.

⁷⁶ Si tratta delle informazioni individuate nel par. 7.2 dell’allegato tecnico “A” al d.m. 106/2020, ovvero: contatto telefonico ad uso degli Uffici del RUNTS; sito internet dell’ente; eventuale affiliazione ad uno o più associazioni di enti o reti associative; eventuale dichiarazione di accreditamento al 5 per 1000; numero di volontari iscritti nel registro dell’ente; numero di volontari degli enti aderenti di cui esse si avvalgono.

8. La vigilanza

Un'adeguata disciplina dell'impresa sociale deve includere norme che istituiscano forme di controllo pubblico idonee a garantire che la qualifica di impresa sociale sia utilizzata soltanto da enti che siano realmente tali, che siano cioè costituiti ed operino nel rispetto delle norme di legge loro applicabili⁷⁷. L'*enforcement* è necessario e deve essere efficace. Ciò deve avvenire sia nell'interesse dello Stato che supporta l'impresa sociale attraverso misure fiscali e d'altro genere (nonché degli altri enti pubblici che con le imprese sociali intrattengano rapporti convenzionali), sia nell'interesse stesso delle imprese sociali intese come sistema di imprese fondato su una "immagine" comune, quella appunto di impresa sociale, poiché l'uso improprio della qualifica, anche da parte di una sola unità del sistema, può causare danni reputazionali che si ripercuotono sull'intero sistema⁷⁸.

Il legislatore si è occupato della questione nell'art. 15 del d.lgs. 112/2017, revisionando la disciplina previgente, mediante il recepimento di soluzioni in vigore nel settore delle società cooperative. La titolarità della funzione di controllo rimane in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che concretamente la esercita mediante l'Ispettorato nazionale del lavoro (art. 15, comma 2). Il Ministero, tuttavia, può in alternativa decidere di avvalersi di enti associativi tra imprese sociali, cui aderiscano almeno mille imprese sociali iscritte nel registro delle imprese di almeno cinque regioni o province autonome, nonché delle associazioni di cui all'art. 3, d.lgs. 220/2002, cioè le c.d. "centrali cooperative", che già per legge esercitano (e continueranno ad esercitare, alla luce di quanto previsto dall'art. 15, comma 5, d.lgs. 112/2017) il controllo sulle cooperative sociali (art. 15, comma 3).

L'ispezione deve avere almeno periodicità annuale ed essere svolta sulla base di un verbale approvato con decreto ministeriale. Se si accertano violazioni, il soggetto esercente l'attività ispettiva diffida l'impresa sociale alla loro regolarizzazione entro un congruo termine (art. 15, comma 6). Se le irregolarità sono insanabili o non sono sanate nel termine indicato nella diffida, il Ministro dispone la perdita della qualifica di impresa sociale e la devoluzione del patrimonio residuo – dedotto, nelle imprese sociali societarie, il capitale effettivamente versato dai soci, eventualmente rivalutato, e i dividendi deli-

⁷⁷ Ricordiamo che l'art. 6 d.lgs. 112/2017, se da un lato, al comma 1, obbliga l'impresa sociale ad utilizzare l'indicazione di "impresa sociale", dall'altro, al comma 3, vieta l'uso di tale indicazione a soggetti diversi dalle imprese sociali.

⁷⁸ Basti pensare alle vicende di "Mafia Capitale", dove peraltro il danno d'immagine al sistema della cooperazione sociale è stato riconosciuto da Trib. Roma, 20.7.2017, in favore di Legacoopsociali, costituitasi parte civile.

berati e non distribuiti – o al fondo di cui all'art. 16 o alla Fondazione Italia Sociale (art. 15, comma 8). L'impresa sociale è conseguentemente cancellata dall'apposita sezione del Registro delle imprese. Contro questi provvedimenti è ammesso ricorso al giudice amministrativo (art. 15, comma 9).

La normativa di dettaglio in materia di vigilanza sulle imprese sociali si trova adesso contenuta nel d.m. 29 marzo 2022, di recente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma ancora manca, mentre si scrive, il decreto di approvazione del modello di verbale da utilizzarsi ai fini dell'attività ispettiva.

9. La crisi dell'impresa sociale

Ai sensi dell'art. 14, d.lgs. 112/2017, le imprese sociali sono sottoposte, in caso di insolvenza, alla liquidazione coatta amministrativa di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

Questa procedura concorsuale è stata oggetto della riforma legislativa di cui al d.lgs. 12 gennaio, 2019, n. 14, recante il “Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza”, solo di recente entrato definitivamente e complessivamente in vigore.

Il Codice della crisi d'impresa dedica numerose disposizioni alla predetta procedura concorsuale (artt. 293-315), ispirate ai principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 15 della legge delega 19 ottobre 2017, n. 155⁷⁹.

⁷⁹ Ai sensi dell'art. 15 della legge 19 ottobre 2017, n. 155, “Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per la riforma della liquidazione coatta amministrativa, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) applicare in via generale la disciplina concorsuale ordinaria anche alle imprese in stato di crisi o di insolvenza attualmente soggette alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, mantenendo fermo il relativo regime speciale solo nei casi previsti:

1) dalle leggi speciali in materia di banche e imprese assimilate, intermediari finanziari, imprese assicurative e assimilate;

2) dalle leggi speciali in materia di procedimenti amministrativi di competenza delle autorità amministrative di vigilanza, conseguenti all'accertamento di irregolarità e all'applicazione di sanzioni da parte delle medesime autorità;

b) attribuire alle autorità amministrative di vigilanza le competenze in tema di segnalazione dell'allerta e le funzioni attribuite agli organismi di composizione della crisi nelle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi di cui all'articolo 4, anche al fine di individuare soluzioni di carattere conservativo, nonché la legittimazione alla domanda di apertura della procedura di liquidazione giudiziale di cui all'articolo 7.

Le disposizioni del presente articolo e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione dello stesso sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

Al riguardo, la *ratio* della riforma era ricondurre il fenomeno della crisi e dell'insolvenza delle imprese oggi soggette a liquidazione coatta, come previsto dall'art. 15 della legge n. 155 del 2017, "nell'alveo della disciplina comune, circoscrivendo detto istituto alle ipotesi in cui la necessità di liquidare l'impresa non discenda dall'insolvenza, ma costituisca lo sbocco di un procedimento amministrativo volto ad accertare e sanzionare gravi irregolarità intervenute nella gestione".

L'art. 293, comma 1, del Codice definisce la liquidazione coatta amministrativa come quel "procedimento concorsuale amministrativo che si applica nei casi espressamente previsti dalla legge". Uno di questi casi è appunto quello di cui all'art. 14, comma 1, d.lgs. 112/2017.

Sempre secondo il Codice, "la legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per i quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla" (art. 293, comma 2). L'art. 14, comma 2, d.lgs. 112/2017, è carente, invero, con riguardo ai presupposti della l.c.a. delle imprese sociali.

L'art. 294 del Codice presenta un'importante disposizione di coordinamento con la disciplina speciale, prevedendo che la liquidazione coatta amministrativa è regolata dalle disposizioni contenute nel Codice, salvo che le leggi speciali dispongano diversamente. Posto che il d.lgs. 112/2017 non dispone diversamente, è dunque al nuovo Codice della crisi che dovrà farsi riferimento al fine di individuare la disciplina della l.c.a. delle imprese sociali.

Significativo il fatto che, non essendovi nessuna disposizione contraria nel d.lgs. 112/2017, gli enti con la qualifica di impresa sociale (incluse le cooperative sociali che lo sono "di diritto") – in virtù di quanto stabilito dall'art. 295, comma 1, del Codice della crisi, secondo cui "le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette a liquidazione giudiziale, salvo che la legge diversamente disponga" – non potranno essere sottoposti a liquidazione giudiziale. Di conseguenza, essi potranno essere ammessi alla procedura di concordato preventivo soltanto nel rispetto di quanto previsto dall'art. 297, comma 8, del Codice, secondo cui "il tribunale provvede su istanza del commissario giudiziale alla dichiarazione d'insolvenza a norma del presente articolo quando nel corso della procedura di concordato preventivo di un'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa, con esclusione della liquidazione giudiziale, si verifica la cessazione della procedura e sussiste lo stato di insolvenza".

Da ricordare infine che, a norma dell'art. 14, comma 5, d.lgs. 112/2017, il patrimonio residuo dell'impresa sociale al termine della procedura concorsuale deve essere devoluto ai sensi dell'articolo 15, comma 8, ovvero al fondo istituito ai sensi dell'articolo 16 dall'ente o dall'associazione cui l'im-

presa sociale aderisce o, in mancanza, dalla Fondazione Italia Sociale, salvo quanto specificamente previsto in tema di società cooperative.

10. Le cooperative sociali quali imprese sociali “di diritto”

Le cooperative sociali rappresentano la prima, nonché la più nota e diffusa forma giuridica di impresa sociale, nonostante stiano sempre più diffondendosi in Italia, anche per effetto della nuova legislazione, imprese sociali costituite in forma diversa, come emerge dai dati presentati in apertura di questo scritto.

La cooperativa sociale appartiene al *genus* della società cooperativa, di cui costituisce un particolare sotto-tipo, che il legislatore (con l'art. 1, comma 1, l. 381/1991) individua per una causa “anomala” rispetto a quella ordinaria delle società cooperative, ovverosia “perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini” attraverso lo svolgimento di un'attività d'impresa di interesse generale (cc.dd. cooperative sociali di “tipo a”)⁸⁰ o l'inserimento lavorativo di (una certa percentuale minima di) persone svantaggiate in una qualsiasi attività d'impresa, anche non di interesse generale (cc.dd. cooperative sociali di “tipo b”)⁸¹.

Lo scopo delle cooperative sociali non è dunque il medesimo delle cooperative ordinarie, che hanno scopo mutualistico (art. 2511 c.c.), inteso (oggi senza più alcun dubbio) come gestione di servizio in favore dei soci cooperatori⁸².

⁸⁰ Più precisamente, dopo la modifica della L. n. 381/1991 ad opera dell'art. 17, comma 1, D.Lgs. n. 112/2017, le cooperative sociali di tipo a) perseguono le proprie finalità attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, incluse le attività di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), b), c), d), l), e p), D.Lgs. n. 112/2017.

⁸¹ Tale percentuale minima è pari al 30% dei lavoratori della cooperativa sociale. Sui criteri di calcolo, cfr. A. FICI, “*Trasformazione*” di s.r.l. in impresa sociale e modalità di calcolo del numero minimo di lavoratori svantaggiati, cit.

⁸² Chi scrive ha più volte e da tempo elaborato questa tesi, che però continua a non vincere la dottrina prevalente, la quale, a nostro modesto avviso in maniera apodittica, insiste sullo scopo mutualistico (interno) delle cooperative sociali: cfr. dapprima A. FICI, *Cooperative sociali e riforma del diritto societario*, in *Riv. dir. priv.*, 2004, p. 75 ss., nonché in C. BORZAGA e A. FICI (a cura di), *La riforma delle società cooperative. Vincoli e opportunità nel nuovo diritto societario*, Trento, 2004, p. 151 ss., e più di recente A. FICI, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2021, 1, p. 40 ss. Per la dottrina contraria, cfr., soprattutto, E. CUSA, *Le cooperative sociali come doverose imprese sociali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, p. 963.

Depone in questo senso non soltanto la chiara lettera dell'art. 1, comma 1, l. 381/1991, soprattutto se lo si pone a confronto con l'art. 2511 c.c., ma anche l'art. 111-*septies*, disp. att. trans., c.c., ai sensi del quale "le cooperative sociali che rispettino le norme di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, sono considerate, indipendentemente dai requisiti di cui all'articolo 2513 del codice, cooperative a mutualità prevalente".

Scopo di quest'ultima norma è infatti non già affermare che le cooperative sociali sono cooperative a mutualità prevalente e come tali devono dunque comportarsi (nel senso di dover porre in essere una gestione di servizio con i propri soci che sia prevalente ai sensi dell'art. 2513 c.c.), bensì estendere il regime più vantaggioso delle cooperative a mutualità prevalente (alla luce di quanto previsto dall'art. 223-*duodecies*, disp. att. trans., c.c.) a cooperative particolarmente meritevoli sotto il profilo funzionale, che però, proprio per il fatto di non agire necessariamente con e nell'interesse dei propri soci, bensì "nell'interesse generale della comunità", faticerebbero a qualificarsi come "a mutualità prevalente" senza l'aiuto del legislatore che ad esse le equipari. Per questo motivo nel citato art. 111-*septies* si legge "sono considerate" piuttosto che "sono" o "devono essere".

D'altronde, che leggi speciali possano istituire cooperative non (necessariamente) mutualistiche, come la l. 381/1991 ha fatto rispetto alle cooperative sociali (e loro consorzi), è ipotesi contemplata dall'art. 2520, comma 2, c.c., secondo cui "la legge può prevedere la costituzione di cooperative destinate a procurare beni o servizi a soggetti appartenenti a particolari categorie anche di non soci".

Quest'ultima disposizione non nega, ma anzi conferma, l'ammissibilità di società cooperative che non attuano una gestione di servizio con e nell'interesse dei propri soci cooperatori, ma il cui scopo sia soddisfare bisogni di determinate categorie di soggetti, a prescindere dal fatto che siano soci della cooperativa. Ciò che, unitamente all'attività di interesse generale svolta e alla lucratività limitata⁸³, giustifica la particolare considerazione che le cooperative sociali ricevono nella legislazione in materia di impresa sociale (e più ampiamente di terzo settore).

Quale sotto-tipo, ancorché funzionalmente anomalo, di società cooperativa, la cooperativa sociale è soggetta in primo luogo alle norme di cui alla l. 381/1991, e in secondo luogo, per quanto dalle prime non previsto, alle nor-

⁸³ A tal riguardo, le cooperative sociali sono sottoposte, ai sensi dell'art. 3, L. n. 381/1991, ai medesimi vincoli applicabili alle cooperative a mutualità prevalente in forza dell'art. 2514 c.c. La parziale facoltà di distribuire dividendi non incide sulla natura dello scopo, che rimane di interesse generale. Come già nel testo si è detto con riguardo alle imprese sociali societarie, una cosa è infatti decidere di remunerare il capitale conferito dai soci, entro rigidi limiti percentuali prestabiliti dalla legge, altra cosa è agire allo scopo di dividere gli utili.

me sulle cooperative in generale di cui al codice civile⁸⁴. Lo conferma l'art. 2520, comma 1, c.c., secondo cui "le cooperative regolate dalle leggi speciali sono soggette alle disposizioni del presente titolo, in quanto compatibili".

Ma il quadro delle fonti del diritto delle cooperative sociali (e dei loro consorzi) è più ricco e complesso di quello sin qui descritto, dal momento che alle cooperative sociali, proprio in ragione del particolare scopo che perseguono, si applicano altre discipline che interferiscono con quella del tipo. Sono, più precisamente, discipline promozionali, che individuano qualifiche normative foriere di benefici per quegli enti che le possiedono, come, per quanto qui interessa, quella di impresa sociale⁸⁵.

Nelle leggi sull'impresa sociale che si sono sin qui succedute, le cooperative sociali sono sempre state destinatarie di un trattamento particolare e più favorevole rispetto alle imprese sociali costituite in altra forma giuridica.

L'abrogato art. 17, comma 3, d.lgs. 155/2006, prevedeva che "le cooperative sociali ed i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, i cui statuti rispettino le disposizioni di cui agli articoli 10, comma 2, e 12, acquisiscono la qualifica di impresa sociale. Alle cooperative sociali ed i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, che rispettino le disposizioni di cui al periodo precedente, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative".

Le cooperative sociali non erano dunque automaticamente qualificate "imprese sociali", ma potevano ottenere tale qualifica sottoponendosi volontariamente a due specifici oneri di qualificazione, cioè redazione e deposito del bilancio sociale e coinvolgimento di lavoratori e utenti nella gestione dell'impresa. Il medesimo decreto lasciava inoltre intendere che le cooperative sociali avrebbero dovuto agli stessi fini modificare i propri statuti (art. 17, comma 4, d.lgs. 155/2006) e formulare richiesta d'iscrizione nell'apposita sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese⁸⁶.

⁸⁴ In realtà, le cooperative sociali sono in secondo luogo regolate, oltre che dalle disposizioni del codice civile, anche da altre leggi speciali in materia di cooperative, come la l. 142/2001 sul socio lavoratore o il d.lgs. 220/2002 sulla vigilanza cooperativa, che sono pariorinate al codice civile nella misura in cui hanno ad oggetto particolari profili o materie di carattere generale non regolate dal codice civile.

⁸⁵ In questo senso, un'altra disciplina promozionale applicabile alle cooperative sociali è quella sulle ONLUS. Fintanto che rimarrà in vigore il d.lgs. 460/1997, la cui abrogazione è stata programmata dall'art. 102, comma 2, lett. a), d.lgs. 117/2017, le cooperative sociali e i loro consorzi (se interamente costituiti da cooperative sociali) "sono in ogni caso considerati ONLUS" (art. 10, comma 8, d.lgs. 460/1997).

⁸⁶ Cfr. A. FICI, *Sub art. 17*, in A. FICI e D. GALLETTI (a cura di), *Commentario al decreto sull'impresa sociale*, cit., p. 241; A. BUCCELLI, *Sub art. 17*, in M.V. DE GIORGI (a cura di), *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Commentario al D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 117*, cit., p. 368.

In definitiva, in vigenza del d.lgs. 155/2006, nonostante le cooperative sociali e i loro consorzi fossero destinatari di un trattamento più favorevole rispetto a quello delle imprese sociali costituite in altre forme giuridiche, il *favor* ordinamentale non si spingeva sino a decretarne l'automatica inclusione nell'ambito della (nuova) categoria normativa dell'impresa sociale, individuandone soltanto una via d'accesso privilegiata ma pur sempre opzionale. Potevano dunque a quel tempo esistere cooperative sociali "imprese sociali" e cooperative sociali prive di questa qualifica⁸⁷.

È sulla base di questo precedente normativo che può meglio interpretarsi il nuovo regime di cui al d.lgs. 112/2017 e comprendersi l'impatto della riforma del terzo settore sulle cooperative sociali (e i loro consorzi).

Consapevole della disciplina vigente da riformare, il legislatore delegante aveva incluso tra i principi e i criteri direttivi di esercizio della delega quello relativo alla "acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi" (art. 6, lett. c, l. 106/2006). Le cooperative sociali (e i loro consorzi) avrebbero dovuto dunque essere considerate, nel terzo settore riformato, imprese sociali *ope legis*. Ed in effetti nel d.lgs. 112/2017, si stabilisce, nel primo periodo dell'art. 1, comma 4, che "le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali". La norma segue fedelmente le indicazioni contenute nella legge delega, di cui non può quindi che condividere spirito e finalità⁸⁸. L'interprete della nuova disciplina non può dunque che concludere nel senso che le cooperative sociali (e i loro consorzi) di cui alla l. 381/1991 sono oggi, a differenza che in passato (vigente l'abrogato d.lgs. 155/2006), imprese sociali *ex lege*.

Se le cooperative sociali sono tutte imprese sociali per volontà diretta della legge, allora esse possono usufruire del relativo regime non solo senza bisogno di farne formale richiesta, ma altresì senza la necessità di possedere

⁸⁷ Di fatto, poi, il numero di cooperative sociali iscrittesi volontariamente nella sezione imprese sociali del Registro delle imprese era molto esiguo, attestandosi grosso modo sul centinaio. Ciò non era imputabile al fatto che l'assunzione della qualifica richiedesse una richiesta, né alla particolare gravosità degli oneri imposti dall'art. 10, comma 2 e dall'art. 12, d.lgs. 155/2006, quanto alla circostanza che, com'è noto, dall'assunzione della qualifica di impresa sociale non derivassero allora particolari vantaggi e benefici in favore delle imprese sociali: da qui la sostanziale inutilità della qualifica, che poteva avere soltanto un valore simbolico.

⁸⁸ Nella relazione illustrativa al d.lgs. 112/2017 si legge infatti: "in ossequio alla legge delega, [...] si stabilisce [...] che le cooperative sociali, e i loro consorzi acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali".

quei requisiti di qualificazione imposti a tutti gli altri tipi di enti (incluse le società cooperative non “sociali” ai sensi della l. 381/1991)⁸⁹.

Quest'ultima è del resto l'interpretazione condivisa dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (competente in materia di terzo settore) e dal Ministero dello Sviluppo economico (competente in materia di società cooperative, incluse le cooperative sociali). Nella nota congiunta del 31 gennaio 2019, n. 29103, i due Ministeri sottolineano infatti come l'art. 1, comma 4, D.Lgs. n. 112/2017, “attribuisce di diritto alle cooperative sociali e ai loro consorzi la qualifica di imprese sociali, con un evidente scopo premiale e agevolativo”, con la conseguenza che “non incombe su tali enti, in via generale, l'onere di dimostrare il possesso dei requisiti previsti per la generalità delle imprese sociali né, di conseguenza, quello di porre in essere modifiche degli statuti finalizzate ad adeguarli alle previsioni di cui al decreto in esame”.

Ed è stata proprio questa interpretazione della normativa – si ricorda nella medesima nota interministeriale – a spingere il Ministero dello Sviluppo economico a disporre “l'iscrizione massiva delle cooperative sociali nell'apposita sezione riservata alle imprese sociali del Registro Imprese così confermando, con l'automatismo dell'iscrizione, l'assenza di obblighi di adeguamento statutario in capo a tali soggetti”.

⁸⁹ Cfr. in questo senso già A. FICI, *La nuova impresa sociale*, in ID. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, cit., p. 355 ss.; ID., *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, cit., p. 33 ss.; ID., *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, cit.; E. CUSA, *Le cooperative sociali come imprese sociali di diritto*, Studio CNN n. 205-2018/I; ID., *Le cooperative sociali come doverose imprese sociali*, cit.; A. SANTUARI, *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica*, in *Istituzioni federalismo*, 1, 2019, p. 195; M. CAVANNA, *La cooperativa sociale dopo il DLgs. 112/2017: attività esercitabili e modifiche statutarie*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, n. 1, 2019, 42. Tesi isolata è quella di G. MARASÀ, *Le cooperative sociali dopo la riforma del terzo settore*, in ID., *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Torino, 2019, p. 86 ss., secondo cui la formula legislativa non sarebbe diretta ad attribuire alle cooperative sociali in maniera automatica lo status di imprese sociali, poiché le cooperative sociali non potrebbero essere “obbligate” ad essere imprese sociali, soprattutto alla luce del carattere promozionale che in generale connota la legislazione sul terzo settore e della circostanza che la qualifica di ente del terzo settore e di impresa sociale hanno natura opzionale per tutti gli altri enti. In verità, anche questa autorevole dottrina finisce poi per approdare al medesimo risultato di quella prevalente allorché afferma “il significato della disposizione in esame è [...] soltanto quello di esonerare le cooperative sociali [...] da quella verifica in ordine alla sussistenza dei requisiti di qualificazione propri delle imprese sociali, a cui sono invece, sottoposti tutti gli altri enti che aspirano alla qualifica di impresa sociale”.

Tutte le cooperative sociali sono pertanto oggi iscritte tanto nella sezione ordinaria del Registro delle imprese quanto in quella speciale dedicata alle imprese sociali, e tutte quante possiedono per legge la qualifica di impresa sociale, non potendo più darsi (dal 20 luglio 2017, data di entrata in vigore del d.lgs. 112/2017) l'ipotesi di una cooperativa sociale che non sia "impresa sociale".

L'attribuzione automatica della qualifica di imprese sociali alle cooperative sociali rende ad esse inapplicabili tutte le norme del d.lgs. 112/2017 che pongano requisiti di qualificazione ovvero oneri necessari al mantenimento della qualifica. Chi la qualifica possiede per legge non può infatti ritenersi tenuto a dimostrare il possesso dei requisiti di qualificazione né potrebbe essere gravato da oneri di qualificazione (anche sottoforma di regole di comportamento), perché altrimenti si perderebbe il senso del riconoscimento legislativo di una qualifica con finalità premiali o promozionali e si porrebbe altresì il problema logico (prima ancora che giuridico) di come conciliare il mancato rispetto delle norme di qualificazione con l'attribuzione automatica della qualifica (chi la qualifica possiede per legge non può perderla in seguito ad una violazione di una norma di qualificazione della fattispecie)⁹⁰.

Al contrario, il possesso della qualifica rende le cooperative sociali destinatarie di tutte le disposizioni "premiali" o "promozionali" contenute nel d.lgs. 112/2017 (nonché nel d.lgs. 117/2017, al netto di eventuali esclusioni esplicite o implicite).

Per altri tipi di norme, come quelle relative ai controlli, sopperisce il legislatore con disposizioni specifiche, come quella di cui all'art. 15, comma 5, che dà prevalenza alla disciplina del tipo su quella dello status.

Alla luce di questa interpretazione, la maggior parte delle disposizioni di cui al d.lgs. 112/2017 (quelle di cui agli articoli 2-13) è inapplicabile alle cooperative sociali (e loro consorzi) di cui alla l. 381/1991. In certi casi, peraltro, il legislatore interviene per dirimere ogni dubbio, come accade nell'art. 11, comma 5, o nell'art. 1, comma 4, allorché, facendo salvo "l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991", nega espressamente l'applicabilità alle cooperative sociali dell'art. 2, d.lgs. 112/2017. L'ambito di attività delle cooperative sociali è stato tuttavia esteso dal legislatore della riforma mediante l'art. 17, comma 1, d.lgs. 112/2017, che ha ricondotto all'art. 1, comma 1, lett. a), l. 381/1991, diverse attività di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017.

Inapplicabile alle cooperative sociali deve dunque ritenersi anche l'art. 9, comma 2, d.lgs. 112/2017, sull'obbligo di redazione e deposito del bi-

⁹⁰ Il tema è sviluppato in A. FICI, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, cit., cui dunque rinviamo il lettore per i necessari approfondimenti.

lancio sociale, anche se sul punto si registra un orientamento contrario dei due Ministeri competenti in materia⁹¹, seguiti sul punto dall'Alleanza delle Cooperative Italiane⁹².

Sono invece applicabili alle cooperative sociali le disposizioni di cui all'art. 18 d.lgs. 112/2017.

Un'altra disposizione del d.lgs. 112/2017 sicuramente applicabile alle cooperative sociali, con prevalenza sulla norma del tipo che si applicherebbe in assenza di qualifica (cioè l'art. 2545-*terdecies* c.c.), è l'art. 14 sulla sottoposizione esclusiva delle imprese sociali a liquidazione coatta amministrativa, anche se in una recente decisione la Corte di Cassazione è pervenuta a conclusioni diverse⁹³.

11. Nuove frontiere applicative dell'impresa sociale

Come già sottolineato, il legislatore della riforma del 2017 si proponeva di rilanciare lo strumento dell'impresa sociale, introdotto nel 2006 con scarso successo. A tal scopo, ha tra le altre cose rilassato alcuni vincoli, come quello sulla distribuzione di dividendi ai soci (adesso ammessa entro certi limiti), ampliato le possibilità operative dell'impresa sociale (aumentando i settori di attività), introdotto strumenti di suo potenziale sviluppo (come i fondi di cui all'art. 16) e soprattutto inserito misure fiscali agevolative (all'art. 18), purtroppo ancora inefficaci.

Ad esito del processo di riforma, l'impresa sociale appare oggi una figura organizzativa del terzo settore estremamente duttile e perciò capace di soddisfare diverse esigenze concrete connesse al perseguimento di finalità non lucrative e di utilità sociale attraverso lo svolgimento di attività d'impresa d'interesse generale.

⁹¹ Il Ministero del lavoro si era pronunciato in questo senso già nella nota n. 2491 del 22 febbraio 2018, sulla base del (non condivisibile) presupposto che redazione e deposito del bilancio sociale siano non già requisiti qualificatori (della fattispecie impresa sociale), bensì regole di condotta gravanti su tutte le imprese sociali incluse quelle che tali sono "di diritto". In seguito, la tesi è stata riproposta nella nota congiunta n. 29103/2019 del Ministero del lavoro e del MISE.

⁹² In un documento congiunto con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili del febbraio 2019, nel quale, oltre all'art. 9, comma 2, si reputano applicabili alle cooperative sociali anche gli artt. 7, comma 2, e 13, comma 1, secondo e terzo periodo.

⁹³ Cfr. Cass., Sez. I, 20 ottobre 2021, n. 29245, in *Fall.*, 2022, p. 391 ss., con nota (critica) di A. FICI, *L'insolvenza delle cooperative sociali tra disciplina del tipo e disciplina dello status*.

Da qui la possibilità di prospettare alcune ipotesi applicative di questo modello organizzativo, capaci di soddisfare bisogni sociali in modo innovativo.

L'impresa sociale potrebbe innanzitutto essere utilizzata dalle pubbliche amministrazioni per realizzare forme innovative di *welfare in partnership* con enti del terzo settore. Una di queste potrebbe essere la creazione di società miste pubblico-privato con la qualifica di "impresa sociale", cui affidare la gestione di servizi sociali. Simile scelta potrebbe interessare tanto le amministrazioni comunali quanto le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) sorte per effetto di trasformazione delle IPAB.

La legge, infatti, impedisce sì alle amministrazioni pubbliche di assumere la qualifica di impresa sociale (art. 1, comma 2) e di controllare un'impresa sociale (art. 4, comma 3), ma non impedisce loro di partecipare ad un'impresa sociale. Nella misura in cui, pertanto, si rispetti la disciplina sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016), l'ente pubblico interessato potrebbe affidare la gestione dei servizi sociali a società imprese sociali che abbia contribuito esso stesso a costituire assieme ad uno o più soci privati selezionati secondo la normativa applicabile. Questa società mista, per poter assumere la qualifica di impresa sociale, dovrebbe ovviamente non essere controllata dal socio pubblico, bensì dal socio privato, che a sua volta potrebbe essere un ente senza scopo di lucro, un ente con scopo mutualistico oppure un ente del terzo settore (inclusa una impresa sociale o una cooperativa sociale), ma non già un ente con scopo di lucro, perché a quest'ultimo il controllo di un'impresa sociale è impedito dall'art. 4, comma 3, d.lgs. 112/2017.

Questo modello ha già trovato un'applicazione concreta. Nel marzo del 2019 è stata infatti costituita un'impresa sociale, nella forma di consorzio di cooperative sociali (ai sensi dell'art. 8 della legge 381/1991), da ventisette comuni dell'ambito distrettuale di Lecco e da alcuni enti privati selezionati sulla base di un'apposita gara "a doppio oggetto", finalizzata cioè sia alla selezione del socio privato della costituenda società mista impresa sociale sia al successivo affidamento a quest'ultima dei servizi sociali. Questo originale modello organizzativo dei servizi sociali è divenuto oggetto di particolare interesse in tutto il territorio nazionale⁹⁴.

L'impresa sociale potrebbe poi essere impiegata da enti privati, formalmente estranei al terzo settore, per realizzare in forma stabile ed organizzata le proprie finalità sociali, esclusive o concorrenti con le altre finalità dai me-

⁹⁴ Cfr. *Lecco fa scuola anche a Siracusa con il "Welfare che verrà"*, in <https://www.lecco-today.it/notizie/stati-general-welfare-siracusa.html>.

desimi perseguite. In sostanza, l'ipotesi è quella di un ente privato che costituisca un'impresa sociale al fine di realizzare i propri obiettivi di interesse generale con modalità diverse da quelle consuete.

Di particolare interesse è l'ipotesi in cui siano le fondazioni di origine bancaria (FOB) ad avvalersi dello strumento giuridico dell'impresa sociale, per realizzare in via diretta finalità sociali.

Occorre a tal riguardo premettere innanzitutto che le FOB non possono assumere la qualifica né di ente del terzo settore né di impresa sociale. Ciò non tanto per una loro intrinseca non riconducibilità a queste categorie normative, bensì per una precisa scelta legislativa che ha trovato sostanza in due disposizioni identiche contenute nel Codice del terzo settore (art. 3, comma 3, d.lgs. 117/2017) e nel decreto sull'impresa sociale (art. 1, comma 7, d.lgs. 112/2017)⁹⁵. Il fatto che non possano qualificarsi come imprese sociali non impedisce però alle FOB di costituire imprese sociali, da loro co-partecipate o anche interamente controllate, poiché i divieti di controllo riguardano le pubbliche amministrazioni e gli enti con scopo di lucro (art. 4, comma 3), ma non già enti senza scopo di lucro, ancorché non appartenenti al terzo settore, quali le FOB.

Ebbene, sulla base del proprio statuto normativo, le FOB, oltre che mediante il finanziamento di attività di interesse generale poste in essere da altri soggetti, possono realizzare le proprie finalità sociali anche mediante lo svolgimento di attività d'impresa, in via diretta o indiretta, assumendo cioè partecipazioni di controllo in enti e società.

Le FOB possono infatti “detenere partecipazioni di controllo in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali” (art. 6, comma 1, d.lgs. 153/99). Considerato che per “impresa strumentale” s'intende una “impresa esercitata dalla fondazione o da una società di cui la fondazione detiene il controllo, operante in via esclusiva per la diretta realizzazione degli scopi statutari perseguiti dalla Fondazione nei settori rilevanti” (art. 1, lett. h), d.lgs. 153/99), non sarebbe impedito alle FOB di perseguire i propri scopi istituzionali attraverso il controllo di (enti imprenditoriali del terzo settore ed in particolare di) imprese sociali. Anzi, (nell'ente del terzo settore e) nell'impresa sociale le FOB possono rinvenire la struttura organizzativa più adeguata mediante la quale attuare questa loro, possibile, modalità operativa; più adeguata perché in linea con gli obiettivi delle FOB,

⁹⁵ Cfr. sul punto A. FICI, *La riforma del terzo settore e le fondazioni di origine bancaria*, in *Fondazioni di origine bancaria. XXIII Rapporto annuale. Anno 2017*, Roma, ACRI, 2018, p. 323 ss., nonché in ID., *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, p. 141 ss.

nonché sottoposta ad obblighi di pubblicità, trasparenza, gestione e controllo pubblico che costituiscono fattori di rafforzamento delle finalità sociali e di efficacia ed efficienza nella conduzione di attività di interesse generale⁹⁶.

Le FOB potrebbero inoltre, come detto, assumere una partecipazione non di controllo in una società impresa sociale. Questa partecipazione sarebbe consentita alle FOB non solo impiegando il proprio reddito ma anche il proprio patrimonio alla luce di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, d.lgs. 153/1999⁹⁷, e sarebbe resa utile dall'art. 3, comma 3, lett. a), d.lgs. 112/2017, che consente alle imprese sociali societarie di remunerare entro certi limiti il capitale conferito dai propri soci. Sarebbe anzi, questa, una partecipazione che, intervenendo in un ente che, come spiegato, persegue sostanzialmente le medesime finalità delle FOB, non genererebbe per queste ultime e i loro obiettivi istituzionali, quei rischi che invece la partecipazione in società di capitali e cooperative pone in ragione dello scopo lucrativo o mutualistico, e non già sociale, perseguito da questi ultimi tipi societari⁹⁸.

Il ragionamento sin qui svolto rispetto alle FOB può validamente estendersi ad altre categorie di enti, come ad esempio le banche di credito cooperativo (BCC). Queste ultime, infatti, potrebbero trovare nell'impresa sociale (così come in un'altra tipologia di ente del terzo settore, quale la fondazione filantropica) una valida strategia operativa per realizzare in forma innovativa

⁹⁶ Si pensi ad esempio ad una FOB che controlli una società impresa sociale (anche in forma di s.r.l. unipersonale) che svolga ricerca scientifica di particolare interesse sociale oppure attività educativa e di formazione professionale. Va peraltro chiarito che, a ben vedere, la suddetta modalità operativa deve mantenersi distinta da quella consistente in contributi versati dalle FOB al patrimonio di fondazioni ed associazioni del terzo settore che esse tuttavia non controllano: in quest'ultimo caso, infatti, le FOB realizzano i propri obiettivi impiegando funzionalmente i redditi derivanti dall'investimento del proprio patrimonio per finalità erogative (stante l'impossibilità di riottenere una remunerazione dell'investimento o la ripetizione di quanto contribuito) e non già esercitando, ancorché indirettamente (attraverso cioè un ente controllato), un'attività d'impresa strumentale. Sono dunque casi, peraltro abbastanza diffusi (si pensi ad esempio alla Fondazione con il Sud o alla Fondazione Venezia 2000) senz'altro riconducibili all'attività filantropica delle FOB.

⁹⁷ L'art. 7, comma, d.lgs. 153/99, dispone che: "le fondazioni diversificano il rischio di investimento del patrimonio e lo impiegano in modo da ottenerne un'adeguata redditività assicurando il collegamento funzionale con le loro finalità istituzionali ed in particolare con lo sviluppo del territorio. Al medesimo fine possono mantenere o acquisire partecipazioni non di controllo in società anche diverse da quelle aventi per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali".

⁹⁸ Cfr., per la posizione del problema, R. COSTI, *Le fondazioni bancarie: un nuovo governo dell'economia?*, in *Il diritto delle società oggi. Innovazioni e persistenze. Studi in onore di Giuseppe Zanonone*, Torino, 2011, p. 51 ss.

e stabile le destinazioni a fini di beneficenza cui sono per legge obbligate (cfr. artt. 32, comma 2, e 37, comma 3, TUB). L'impresa sociale potrebbe anche essere interamente controllata dalla BCC, dal momento che essa non rientra nel divieto di cui all'art. 4, comma 3, d.lgs. 112/2017, che nel riferirsi ad "enti con scopo di lucro" fa sicuramente salvi gli enti con scopo mutualistico quali le società cooperative, incluse quelle operanti nel settore bancario come le BCC.

Altri, ulteriori molteplici usi dell'impresa sociale potrebbero prospettarsi.

L'impresa sociale potrebbe essere il "luogo" dove enti del terzo settore, enti lucrativi (anche con la qualifica di società *benefit*) ed enti pubblici cooperano nella prospettiva di un "*welfare* condiviso", tenendo però conto che, in quest'ultimo caso, il controllo dell'impresa sociale eventualmente risultante dall'azione comune dovrebbe essere riservato all'ente o agli enti del terzo settore per non incorrere nel divieto di controllo di cui all'art. 4, comma 3, d.lgs. 112/2017.

L'impresa sociale potrebbe anche divenire il "braccio operativo imprenditoriale" tanto di enti del terzo settore a carattere principalmente gratuito-erogativo (come le organizzazioni di volontariato o gli enti filantropici) ovvero di servizio e rappresentanza (come le reti associative e i centri di servizio per il volontariato), quanto di enti senza scopo di lucro tradizionalmente impiegati in imprese di interesse generale (come gli enti ecclesiastici).

L'uso di imprese sociali strumentali da parte di cooperative sociali è già realtà⁹⁹.

Più di recente si sono teorizzate proficue interconnessioni tra impresa sociale ed economia circolare¹⁰⁰ e si è prospettata la figura delle "imprese sociali di comunità"¹⁰¹, che è poi divenuta oggetto, nella precedente legislatura, di un disegno di legge¹⁰².

⁹⁹ Cfr. per un esempio concreto di s.r.l. unipersonale con la qualifica di impresa sociale, costituita da una cooperativa sociale, C. CALTABIANO, *ETS ai nastri di partenza*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, cit., p. 379 ss.

¹⁰⁰ Cfr. N. COLASANTI, R. FRONDIZZI e M. MENEGUZZO, *L'impresa sociale: una direzione di evoluzione della sharing economy oltre il platform capitalism?*, Paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 24-25 maggio 2019, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

¹⁰¹ Cfr. A. BERNARDONI e V. FOSSATELLI, *L'impresa sociale di comunità come strumento di partecipazione e sviluppo locale dal basso: il caso della cooperativa Comunità Valle Castoriana impresa sociale*, Paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 24-25 maggio 2019, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

¹⁰² Cfr. il disegno di legge AS n. 1650. Numerose leggi regionali sulle cooperative di comunità sono già esistenti.

Le notevoli potenzialità che l'impresa sociale ha dopo la riforma del 2017 non potranno però essere pienamente colte fintanto che rimarrà inefficace l'articolo 18 d.lgs. 112/2017 e le misure fiscali ivi contenute¹⁰³. L'auspicio è dunque che si chiuda presto e positivamente la procedura di rilascio del nulla-osta da parte della Commissione europea (che quest'ultima non dovrebbe fare fatica a rilasciare)¹⁰⁴ affinché l'impresa sociale possa cominciare davvero ad esprimere tutto il suo potenziale a vantaggio di cittadini, comunità, altri enti del terzo settore nonché enti pubblici e privati interessati ad occuparsi del sociale con modalità innovative.

12. Conclusioni

Il nuovo quadro giuridico sull'impresa sociale può senz'altro valutarsi positivamente per la sua potenziale capacità di favorire e promuovere questa particolare tipologia di ente del terzo settore, allo stesso tempo salvaguardandone l'identità specifica.

Sebbene la nuova disciplina abbia ereditato la struttura di quella abrogata, sembrano esservi adesso tutti i presupposti affinché possa contribuire ad un effettivo rilancio dell'impresa sociale. Dopo qualche anno dalla sua entrata in vigore, alcuni precisi segnali in questo senso sembrano già emergere dal confronto tra la "popolazione" delle imprese sociali *post* riforma e quella precedente.

La pluralità delle forme giuridiche, su cui si fa molto affidamento per lo sviluppo dell'impresa sociale, sta cominciando a manifestarsi in concreto, nonostante la persistente inefficacia della disciplina fiscale *ad hoc* di cui all'art. 18 d.lgs. 117/2017. L'impresa sociale, così, si espande oltre la (tradizionale) cooperazione sociale, includendo società di capitali imprese sociali, società cooperative imprese sociali, ma anche associazioni e (soprattutto) fondazioni imprese sociali. Il moltiplicarsi dei modelli organizzativi consente di soddisfare una maggiore varietà di interessi, sia esterni che interni al mondo del terzo settore e dell'imprenditorialità sociale di matrice più tra-

¹⁰³ La loro efficacia è infatti subordinata, ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE, all'autorizzazione della Commissione europea, da richiedersi a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 18, comma 9, d.lgs. 112/2017).

¹⁰⁴ Cfr., per questa conclusione, già in precedenza A. FICI, *La nuova impresa sociale*, in ID. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., p. 353; dello stesso avviso, successivamente, anche L. CASTALDI, *La disciplina fiscale dell'impresa sociale. Spunti di sistema?*, in *Analisi giur. econ.*, 2018, p. 183 s.

dizionale. Da qui le enormi potenzialità di sviluppo di questo strumento giuridico, di cui si è sommariamente cercato di dare conto in questo studio.

Un contributo rilevante all'espansione dell'impresa sociale può altresì provenire dall'intervenuto ampliamento dei suoi possibili campi di azione (nonché dalla ridefinizione della fattispecie dell'inserimento lavorativo) e dal rilassamento del vincolo di non distribuzione degli utili, che non è più assoluto come in passato.

Le misure fiscali, fungendo da giusto premio per chi decida di esercitare un'impresa di interesse generale sottoponendosi a numerosi vincoli, oneri e controlli, potranno, allorché finalmente efficaci, dare impulso alla creazione di diverse nuove imprese sociali.

L'impresa sociale, in fondo, si rivela, dopo la riforma del 2017, uno strumento attraente non solo per quanti intendano "trasformare" il proprio ente da "erogativo" ad "imprenditoriale", ma anche per quanti siano alla ricerca di un'impresa non speculativa e socialmente responsabile, capace di servire sia la comunità sia i suoi "proprietari". L'impresa sociale può soddisfare gli interessi di diversi stakeholder e proprio per questo si presta ad usi diversi. Può attrarre volontari e donatori, lavoratori, utenti e beneficiari, enti del terzo settore ed enti *non profit*, così come anche enti *for profit* e pubbliche amministrazioni. Il "secondo" settore che intenda essere socialmente responsabile o sostenibile ha la possibilità, attraverso l'impresa sociale, di instaurare rapporti di collaborazione più stabili e "sinceri" con enti *non profit* e del terzo settore: la responsabilità sociale o sostenibilità dell'impresa lucrativa assumerebbe in questo caso una forma difficilmente attaccabile anche dai suoi diversi detrattori. Il "primo" settore, da parte sua, promuovendo in vario modo la costituzione di imprese sociali, e partecipando ad esse, potrebbe sperimentare ed attuare nuovi modelli di gestione dei servizi di interesse generale, diversi sia dalla gestione "in proprio" sia dalla pura esternalizzazione a privati attraverso meccanismi di mercato (cioè gare e contratti pubblici).

Va infine ricordato che una "buona" impresa sociale, utile al bene comune, è un'impresa sociale la cui identità rimanga specifica e sia salvaguardata con cura ed attenzione non solo dalle istituzioni pubbliche preposte al controllo ma anche dal terzo settore stesso e dalle sue associazioni rappresentative. Da qui l'inopportunità di operazioni volte a confondere l'impresa sociale con fenomeni diversi e dai tratti a volte confusi, come quello delle imprese socialmente responsabili. Ferma restando, come sopra si sottolineava, l'utilità di forme di collaborazione tra "terzo" settore e "secondo" settore, nonché l'assoluta centralità del tema della socialità o sostenibilità dell'impresa *for profit* e di tutti gli strumenti giuridici (da quelli più leggeri, come l'obbligo di redigere la dichiarazione non finanziaria, a quelli più incisivi, come la messa

a disposizione dello status giuridico di società *benefit*), ogni sovrapposizione tra la nozione di impresa sociale e quella di impresa socialmente responsabile (o sostenibile) va evitata. Nel nostro ordinamento giuridico, a differenza che in altri (ad esempio in quello statunitense), la normativa vigente funge in questo senso da chiaro spartiacque tra i due mondi, e proprio per questo va coltivata, difesa e diffusa come buona prassi legislativa anche all'estero.

LA NUOVA FISCALITÀ E LE ALTRE MISURE DI PROMOZIONE E SVILUPPO DELL'IMPRESA SOCIALE

SOMMARIO: 1. Le criticità del regime fiscale previgente e le potenzialità derivanti dalla nuova fiscalità delle imprese sociali. – 2. Il regime fiscale delle imprese sociali: il quadro di sintesi. – 3. Il regime fiscale delle imprese sociali: il quadro di dettaglio. – 3.1. La detassazione degli utili non reinvestiti e degli avanzi di gestione (art. 18, commi 1 e 2, d.lgs. 112/2017). – 3.2. Le agevolazioni fiscali per chi investe nelle imprese sociali (art. 18, commi 3-6, d.lgs. 112/2017). – 3.3. Le semplificazioni e gli elementi di peculiarità nel sistema dei controlli delle imprese sociali (art. 18, commi 7, 8-*bis* e 8-*ter*, d.lgs. 112/2017). – 3.4. L'efficacia delle disposizioni di cui all'art. 18 subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, par. 3, del TFUE (art. 18, comma 9, d.lgs. 112/2017). – 3.5. Le agevolazioni fiscali previste dal Codice del terzo settore.

1. Le criticità del regime fiscale previgente e le potenzialità derivanti dalla nuova fiscalità delle imprese sociali

Con il d.lgs. 112/2017 è stato introdotto nel nostro ordinamento giuridico, all'interno della più ampia cornice della riforma del terzo settore, uno specifico regime fiscale in favore delle imprese sociali. La previsione di una disciplina fiscale *ad hoc* è volta a promuovere lo sviluppo degli enti che decidono di assumere la qualifica di impresa sociale e rappresenta una novità di rilievo rispetto alla previgente normativa¹.

L'art. 19, d.lgs. 112/2017, infatti, abroga nella sua interezza il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, il quale, nel disciplinare sino all'intervenuta riforma l'impresa sociale, si caratterizzava per l'assenza di una vera e propria disciplina fiscale per tale qualifica di enti. In sostanza, nel contesto normativo ante-riforma, la qualifica di impresa sociale non dava luogo ad alcuna "devianza" dal modello impositivo discendente dalla forma giuridica rico-

* Avvocato, dottore di ricerca in diritto tributario, già coordinatore del tavolo tecnico tributario per la riforma del terzo settore presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Segretario generale di Terzjus.

¹ Per un inquadramento della riforma, anche dal punto di vista fiscale, cfr. A. FICI, *La nuova disciplina dell'impresa sociale nella prospettiva dei suoi diversi stakeholder*, in *Impresa sociale*, 2018, n. 11, p. 8 ss.; G. SEPIO, *Il nuovo diritto tributario nel terzo settore*, in A. FICI, (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018, p. 155-191.

perta, di volta in volta, dal singolo ente. Quella di impresa sociale risultava, dunque, una qualifica fiscalmente “neutra”: gli enti che sceglievano di assumerla applicavano (*rectius*: continuavano ad applicare) il regime tributario ordinario proprio, a seconda dei casi, delle società commerciali, degli enti non commerciali o delle ONLUS. Nell’impianto normativo previgente, pertanto, i redditi prodotti dalle imprese sociali erano soggetti alle ordinarie regole di tassazione dei redditi d’impresa, nonostante il carattere solidaristico dell’oggetto sociale e l’interesse generale perseguito da questi enti. D’altra parte, per gli enti non profit l’assunzione della qualifica di “impresa sociale” non presentava vantaggi apprezzabili rispetto a quanti avevano i requisiti per rientrare nel regime ONLUS, tenuto conto delle specifiche agevolazioni già previste in favore di tali soggetti.

Rispetto a tale contesto normativo il d.lgs. 112/2017 rappresenta un vero e proprio cambio di paradigma, in quanto, accanto alla disciplina delle imprese sociali di ispirazione civilistica, viene finalmente introdotto uno specifico regime tributario per questa tipologia di enti, che riconosce loro appositi incentivi per favorirne la capitalizzazione, nella prospettiva di compensare i limiti alla distribuzione degli utili e gli obblighi di reinvestimento nelle attività di interesse generale che le imprese sociali sono tenute a rispettare.

Sotto questo ultimo punto di vista, la “nuova” fiscalità delle imprese sociali si propone di invertire il *trend* nel ricorso da parte delle organizzazioni private allo strumento dell’impresa sociale che, sotto la vigenza del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, è risultato piuttosto limitato². La scarsa diffusione delle imprese sociali è ricondotta dalla maggioranza degli osservatori³ al fatto che la disciplina contenuta nell’abrogato d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, nell’apprezzabile tentativo di promuovere lo sviluppo di modelli in grado di coniugare l’esercizio di attività di interesse generale senza scopo di lucro con l’utilizzo di schemi imprenditoriali⁴, ha portato con sé diverse criticità. Esse

² Si vedano, in proposito, i dati di Infocamere - Società Consortile di Informatica delle Camere di Commercio Italiane relativi a maggio 2017, analizzati dall’Osservatorio ISNET sull’impresa sociale in Italia nel corso della presentazione “*Riforma del Terzo settore e impresa sociale - Scenari e prospettive*”, tenutasi l’11 luglio 2017 presso la Sala Stampa della Camera dei Deputati (consultabile sul sito web www.impresasociale.net).

³ P. VENTURI e F. ZANDONAI (a cura di), *L’impresa sociale in Italia. Identità e sviluppo in un quadro di riforma. Rapporto Iris Network*, Trento, 2014.

⁴ Cfr. su questo punto, P. PIANTAVIGNA, *Profili fiscali dell’impresa sociale: esigenze di disciplina e di sistema*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze*, 2012, I, p. 62; R. RANDAZZO e G. TAFFARI, *Impresa sociale: che fare?*, in *Cooperative e Enti non Profit*, 2013; C. GIUSTOLISI, *La nuova disciplina dell’impresa sociale*, in *Ianus. Rivista di studi giuridici*, 2018, n. 17, p. 76.

si addensano, principalmente, nel divieto tassativo di distribuzione degli utili, sancito dall'art. 3, comma 2, d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, e nei problemi di sottocapitalizzazione che da tale divieto conseguono. Inoltre, i vincoli a carico degli enti che sceglievano di rivestire la qualifica di impresa sociale risultavano non adeguatamente bilanciati da vantaggi altrettanto evidenti, risultando in particolare assenti agevolazioni di carattere fiscale.

In considerazione di queste problematiche applicative, la delega per la riforma del terzo settore data al Governo con legge 6 giugno 2016, n. 106 ha dettato i principi e i criteri direttivi per il riordino e la revisione della disciplina dell'impresa sociale, prevedendo, tra l'altro, una attenuazione del divieto di distribuzione di utili (cfr. in tal senso l'art. 6, comma 1, lettera d) della citata legge delega) e specifiche misure, anche di carattere fiscale, volte a favorire gli investimenti di capitale nella imprenditoria sociale (cfr. in tal senso l'art. 9, comma 1, lettera f). In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. 112/2017.

L'auspicata inversione di tendenza nella diffusione dello strumento delle imprese sociali è già apprezzabile nelle prime analisi statistiche di settore. Il dato di maggior interesse concerne il numero di nuove imprese sociali, costituite all'indomani della riforma del terzo settore, con forme organizzative diverse dalle cooperative sociali, stante l'assunzione da parte di quest'ultime della qualifica di impresa sociale di diritto.

Ebbene, sulla base dell'indagine promossa da Unioncamere in collaborazione con la Fondazione Terzjus, emerge che mentre prima dell'approvazione del d.lgs. 112/2017 le imprese sociali diverse dalle cooperative sociali ammontavano a solo il 2,9% del totale, tale quota nella fase post-riforma sale sino al 24,7%⁵, in altri termini una impresa sociale su quattro. Esaminando ancora più da vicino i soggetti che volontariamente si iscrivono al registro delle imprese sociali istituito presso le camere di commercio, dopo la riforma le società a responsabilità limitata e le altre società di capitali sono pari al 24,3% del totale delle imprese sociali (quando nella fase ante-riforma si arrestavano a poco meno del 2%) e le altre forme giuridiche (vale a dire: società cooperative non sociali, società di persone, fondazioni e associazioni) corrispondono ad oltre il 10% del totale⁶ (dato decuplicato rispetto al 2017)⁷.

⁵ Dati aggiornati al mese di aprile 2022, riportati e commentati in L. BOBBA e C. GAGLIARDI, *Le "nuove" imprese sociali*, già in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, a cura di Terzjus, Napoli, 2022, p. 204, ed adesso in questo *Volume*.

⁶ Dati aggiornati al dicembre 2021.

⁷ Sullo specifico tema delle "nuove" imprese sociali, cfr. L. BOBBA e C. GAGLIARDI, *op. cit.*

Tali evidenze sono in linea con il Censimento permanente delle istituzioni non profit, realizzato annualmente dall'Istat. Esso restituisce un quadro (aggiornato al 2020, ultimo anno oggetto di analisi⁸) ove il numero di cooperative sociali attive in Italia risulta in calo per il terzo anno consecutivo.

Una valutazione d'impatto della riforma del terzo settore e, nello specifico, del d.lgs. 112/2017 richiede, senza dubbio, che diventino operative ed entrino a regime le disposizioni sul nuovo regime fiscale per le imprese sociali, soggetto (come meglio si darà conto appresso⁹) all'ottenimento della preventiva autorizzazione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato. Ad oggi, in ogni caso, alla luce di primi dati statistici è possibile assumere una spinta positiva originata dalla riforma del terzo settore nel senso di una rivitalizzazione dell'imprenditoria sociale in Italia, come confermato anche dall'ulteriore informazione ritraibile dal Censimento permanente dell'Istat, secondo cui oltre il cinquanta per cento del totale dei dipendenti impiegati nel settore non profit è occupato nelle imprese sociali.

D'altra parte, in un ecosistema normativo più favorevole alla promozione e allo sviluppo dell'impresa sociale, quale quello che senz'altro emerge dalle previsioni del d.lgs. 112/2017 (a partire da quelle dedicate alla fiscalità), l'incremento del numero di soggetti che adottano la qualifica di impresa sociale, al di là dell'assunzione *ope legis* da parte delle cooperative sociali e dell'attitudine imprenditoriale connaturata agli enti del Libro V del codice civile, dipenderà in definitiva anche da un cambiamento di tipo culturale che dovrà coinvolgere quanti (associazioni, fondazioni e cooperative non sociali *in primis*), ancorché si qualificano per definizione come enti non profit, intendano approcciarsi a modelli gestionali e organizzativi di carattere imprenditoriale.

2. Il regime fiscale delle imprese sociali: il quadro di sintesi

Nel delineare il quadro normativo di riferimento relativo alla fiscalità dell'imprenditoria sociale, appare d'uopo prendere le mosse dall'inquadramento generale che può essere riservato alle imprese sociali ai sensi del Testo Unico sulle Imposte dei Redditi (TUIR di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917). Invero, a prescindere dalle disposizioni speciali che le riguardano e considerato che quella di impresa sociale è una qualifica normativa che

⁸ Il report dell'Istat dal titolo *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2020* è stato pubblicato in data 14 ottobre 2022.

⁹ V. *infra* par. 3.4.

può essere assunta da diverse forme di enti, in via di principio i redditi delle imprese sociali sono determinati secondo le norme tributarie ordinariamente applicabili alle singole tipologie di enti che possono assumere la relativa qualifica¹⁰. Inoltre, in quanto enti privati diversi dalle società che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, in linea di massima le imprese sociali sono fiscalmente qualificabili alla stregua di enti commerciali ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. a) e b), TUIR. Alle imprese sociali, infatti, è precluso il regime fiscale degli enti non commerciali di cui all'art. 143, del TUIR e la determinazione del reddito complessivo per categoria di reddito, ivi prevista, dovendosi in linea di principio seguire le regole proprie del reddito d'impresa dettate dal Titolo II del citato Testo Unico. Ciò implica, fra l'altro, che tutte le entrate non commerciali sarebbero rilevanti come sopravvenienze attive ai sensi dell'art. 88, comma 3, lettera b), TUIR che assoggetta a tassazione i contributi a fondo perduto e le liberalità.

Su tale ricostruzione normativa si innesta la disciplina speciale (e, come tale, prevalente sulla disciplina generale dettata dal TUIR) prevista dal d.lgs. 112/2017. La disposizione di riferimento è costituita dall'art. 18 del citato d.lgs., rubricato "*Misure fiscali e di sostegno economico*".

In particolare, in virtù delle peculiari caratteristiche che li contraddistinguono, gli enti dotati della qualifica di impresa sociale beneficiano della non imponibilità degli utili e avanzi di gestione accantonati in apposite riserve e destinati allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio ai sensi dell'art. 18, comma 1, d.lgs. 112/2017 (su cui v. *infra* par. 3.1.). Vengono, dunque, esclusi da tassazione gli utili effettivamente reinvestiti nelle finalità statutarie di interesse generale, con la possibilità di utilizzare le riserve a copertura di eventuali perdite, senza che ciò comporti la decadenza dal beneficio (a condizione che non vengano distribuiti utili fino alla ricostituzione delle riserve). Sono del pari escluse da tassazione, ai sensi del successivo comma 2 dell'art. 18, le imposte sui redditi riferibili a variazioni in aumento o in diminuzione, evitando così che l'importo dell'IRES dovuta in seguito alle variazioni possa rilevare come costo non deducibile e, di conseguenza, essere oggetto di ripresa in aumento. Non concorreranno a formare il reddito dell'impresa sociale, inoltre, le somme destinate al versamento del contributo per l'attività ispettiva esercitata sulle imprese sociali dal Ministero del lavoro ai sensi dell'art. 15, d.lgs. 112/2017.

Con l'intento di compensare le limitazioni poste alla distribuzione di utili, il d.lgs. 112/2017, in forza dei commi 3 e 4 dell'art. 18 ha introdotto alcuni

¹⁰ In tal senso, il commento all'articolo 18 recato dalla Relazione illustrativa allo Schema del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale.

incentivi a sostegno della capitalizzazione delle imprese sociali costituite in forma societaria, sottoforma di detrazioni dall'IRPEF e deduzioni dall'IRES in favore dei soggetti investitori ispirate alle analoghe misure già adottate per le *start up* e le PMI innovative (su cui v. *infra* par. 3.2.).

Lo stesso art. 18 reca altresì disposizioni specifiche in materia di controlli fiscali, prevedendo, da un lato, una semplificazione degli oneri derivanti da talune norme antielusive applicabili ordinariamente nei confronti dei soggetti passivi d'imposta (cfr. comma 7) e, dall'altro, disposizioni di carattere procedurale *ad hoc* (cfr. commi 8-*bis* e 8-*ter*) sul coordinamento delle attività di verifica delle Autorità pubbliche deputate al controllo delle imprese sociali (su cui v. *infra* par. 3.3.).

Come accennato, l'efficacia delle disposizioni recate dall'art. 18 è subordinata, in base all'ultimo comma del medesimo articolo, all'autorizzazione della Commissione europea del nuovo regime d'aiuto ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (su cui v. *infra* par. 3.4.).

Infine, il quadro di riferimento si completa con ulteriori agevolazioni fiscali previste, al di fuori dal d.lgs. 112/2017, dal Codice del terzo settore con riferimento ad alcune tipologie di imprese sociali (su cui v. *infra* par. 3.5.). In particolare, alle imprese sociali costituite in forma non societaria (nonché alle cooperative sociali) sono applicabili, innanzitutto, le agevolazioni in materia di imposte indirette di cui all'art. 82, CTS, nonché i benefici per chi effettua erogazioni liberali previsti dall'art. 83, CTS. Si applica, invece, a tutte le imprese sociali indipendentemente dalla forma giuridica, la previsione circa l'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa agli atti traslativi a titolo oneroso relativi ai beni immobili ai sensi dell'art. 82, comma 4 del CTS.

3. Il regime fiscale delle imprese sociali: il quadro di dettaglio

3.1. La detassazione degli utili non reinvestiti e degli avanzi di gestione (art. 18, commi 1 e 2, d.lgs. 112/2017)

Il regime di non imponibilità degli utili e degli avanzi di gestione prodotti dalle imprese sociali è direttamente correlato ad uno dei principi fondanti dell'impresa sociale: essa, infatti, esercitando in via principale attività senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e inserendosi nella più ampia categoria degli enti del terzo settore, non persegue, come proprio fine, la distribuzione degli utili o avanzi di gestione derivanti dall'esercizio dell'impresa.

Coerentemente a tale principio, l'art. 3, comma 1, d.lgs. 112/2017, detta la regola generale secondo la quale eventuali utili e avanzi di gestione devono essere destinati allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio. Tale principio è rafforzato dalla previsione contenuta nel successivo comma 2 che, riprendendo e ampliando quanto stabiliva in precedenza il citato d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, vieta ogni forma di distribuzione indiretta di utili, formulando una tipizzazione delle possibili ipotesi.

A fronte di questo vincolo, l'art. 18, comma 1, d.lgs. 112/2017, stabilisce che gli utili e avanzi di gestione non costituiscono reddito imponibile ai fini delle imposte dirette, a condizione che essi vadano a confluire in un'apposita riserva in sospensione d'imposta e che siano destinati, entro il secondo periodo d'imposta successivo a quello in cui sono conseguiti, all'attività statutaria o all'incremento del patrimonio, richiamando esattamente le disposizioni di cui all'art. 3, commi 1 e 2, poc'anzi citate. Tale destinazione deve risultare dalle scritture contabili. È da notare che per effetto del correttivo operato con d.lgs. 26 luglio 2018, n. 95, è stata espunta la condizione dell'oggettivo utilizzo delle riserve nel termine di due anni dal conseguimento di utili, originariamente prevista dal d.lgs. 112/2017.

In altre parole, gli utili dell'impresa sociale risulteranno detassati, a patto di essere effettivamente reinvestiti nell'attività di impresa di interesse generale¹¹. In maniera simmetrica, gli utili e gli avanzi di gestione che vengano distribuiti sotto qualsiasi forma, anche indiretta, dovranno essere considerati imponibili (a titolo d'esempio, mediante emissione di strumenti finanziari).

Sulla esatta delimitazione dell'ambito applicativo del regime di detassazione in commento si pone una questione interpretativa, correlata all'origine delle somme che vengono destinate a riserva indivisibile. Se, da un lato, la misura agevolativa richiede che gli utili/avanzi di gestione vengano destinati allo svolgimento dell'attività statutaria di cui all'art. 2, il tenore letterale della norma non pone alcuna (ulteriore) condizione circa la provenienza dei proventi, se cioè rilevano esclusivamente quelli provenienti dalla gestione ordinaria ovvero anche dalla gestione straordinaria dell'impresa.

La Relazione illustrativa allo Schema del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale ha chiarito, sul punto, che possono beneficiare della detassazione di cui al citato art. 18 anche i pro-

¹¹ Viene messa in luce la *ratio* della norma agevolativa nella funzionalità degli utili rispetto al raggiungimento di uno scopo di interesse generale non egoistico: cfr. A. MAZZULLO, *Diritto nell'imprenditoria sociale*, Torino, 2019, p. 304.

venti derivanti dalle attività diverse e secondarie dell'ente, nella misura in cui essi vengano reinvestiti nelle attività istituzionali di interesse generale¹².

Sull'argomento si registra un'interpretazione restrittiva dell'Agenzia delle entrate, resa nell'ambito della risposta a interpello 5 agosto 2020, n. 243. L'istanza di interpello, da cui trae origine il documento di prassi, aveva ad oggetto il trattamento tributario dei proventi derivanti dalla gestione immobiliare da parte di una società a responsabilità limitata che aveva acquisito la qualifica di impresa sociale. La società istante domandava, fra l'altro, il trattamento da riservare alla plusvalenza derivante dalla cessione di alcuni terreni. Ad avviso dell'Amministrazione finanziaria tali plusvalenze, non potendo essere ricondotte di per sé allo svolgimento dell'attività statutaria dell'impresa sociale, devono concorrere alla formazione del reddito secondo le ordinarie modalità di imposizione applicabili alla tipologia di soggetto. Nel caso di specie, quindi, troverebbe applicazione il disposto di cui all'art. 86 del TUIR, che prevede l'imponibilità delle plusvalenze dei beni relativi all'impresa, se sono realizzate mediante cessione a titolo oneroso (ai sensi dell'art. 86, comma 1, lettera a), TUIR).

Il chiarimento fornito dall'Amministrazione finanziaria appare particolarmente rigoroso perché, in assenza di un riferimento normativo espresso all'interno della lettera dell'art. 18, l'Agenzia delle entrate ha inteso valorizzare, ai fini della sua risposta, i criteri di computo della soglia del settanta per cento nel rapporto tra ricavi prodotti da attività di utilità sociale e ricavi complessivi di cui all'art. 2, comma 3, ove le plusvalenze patrimoniali sono escluse.

In realtà, il ragionamento logico dell'Agenzia delle entrate può prestare il fianco ad alcune critiche¹³, perché viene applicato un criterio funzionale all'individuazione dell'attività di interesse generale svolta in via principale (vale a dire, un criterio funzionale a verificare, a monte, se si è di fronte ad un soggetto qualificabile come impresa sociale) ed esteso ad un ambito del tutto diverso, quale quello fiscale concernente la norma agevolativa della detassazione degli utili e degli avanzi di gestione. In altre parole, l'Amministrazione finanziaria giunge ad un orientamento restrittivo per mezzo di un procedimento per analogia, quasi a voler colmare una lacuna nella formulazione dell'art. 18.

¹² Sul punto, sia consentito rinviare a G. SEPIO e F.M. SILVETTI, *Il nuovo regime fiscale dell'impresa sociale*, in *Il Fisco*, 2017, n. 34, p. 3240.

¹³ La risposta a interpello è stata commentata con osservazioni critiche da G. M. COLOMBO, *Tassazione delle plusvalenze nell'impresa sociale*, in *Il Fisco*, 12 ottobre 2020, n. 38, p. 3656.

Per contro, sulla base di una lettura più piana della norma ed in virtù del criterio ermeneutico secondo cui *'ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit'*, si potrebbe sostenere che ai fini dell'esenzione di cui all'art. 18, in assenza di limiti espressi nella norma, rilevino i proventi di tutte le attività legittimamente svolte dall'impresa sociale, e non solo le attività di interesse generale di cui all'art. 2, come del resto sembra confermato anche dall'indicazione fornita dalla Relazione illustrativa, sopra richiamata, concernente la riconducibilità nell'area di non tassazione dei proventi derivanti dalle attività accessorie. Questa tesi, d'altronde, sarebbe coerente con le disposizioni di legge antesignane dell'attuale art. 18 che prevedono il medesimo regime di detassazione degli utili in favore delle cooperative sociali (cfr. art. 12, l. 16 dicembre 1977, n. 904) e dei consorzi tra piccole e medie imprese (cfr. art. 7, l. 21 maggio 1981, n. 240), nei cui riguardi non risultano essere mai state elaborate interpretazioni restrittive come quelle in esame.

Nel completare l'analisi dell'art. 18 in commento, la disposizione stabilisce poi, in modo condivisibile, che l'utilizzo delle riserve per la copertura di eventuali (successive) perdite non comporta la decadenza dal beneficio, sempre che, in modo altrettanto coerente con la logica sottostante alla previsione in questione, non si proceda ad una distribuzione degli utili fino a quando le riserve stesse non vengano ricostituite (cfr. art. 18, comma 1, ultimo periodo).

Sono, infine, escluse dal reddito imponibile le somme destinate al versamento del contributo obbligatorio previsto dall'art. 15 del d.lgs. 112/2017, diretto a finanziare lo svolgimento delle attività ispettive richieste nei confronti delle imprese sociali (cfr. art. 18, comma 1, primo periodo), nonché le imposte dovute in conseguenza delle variazioni fiscali previste dall'art. 83 TUIR, il che serve ad evitare che le imposte dovute in conseguenza delle variazioni fiscali (in aumento) possano costituire a loro volta un elemento imponibile (cfr. art. 18, comma 2). La disposizione trova applicazione solo se determina un utile o un maggior utile da destinare a incremento di patrimonio ai sensi dell'art. 3, comma 1, d.lgs. 112/2017. L'Amministrazione finanziaria ha chiarito, con riguardo all'analogia disposizione prevista per le società cooperative (in forza dell'art. 21, comma 10, l. 27 dicembre 1997, n. 449), che la disposizione persegue la finalità di evitare il c.d. effetto "imposte su imposte" e il meccanismo di funzionamento della norma postula la necessità di effettuare, in sede di dichiarazione, una variazione in diminuzione corrispondente alla variazione in aumento operata con riferimento alle imposte pagate (cfr. in tal senso, le circolari dell'Agenzia delle Entrate 18 giugno 2002, n. 53, par. 6; 16 marzo 2005 n. 10 e 15 luglio 2005 n. 34, par. 5.2).

3.2. *Le agevolazioni fiscali per chi investe nelle imprese sociali (art. 18, commi 3-6, d.lgs. 112/2017)*

In attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 1, lett. f), della citata legge delega 6 giugno 2016, n. 106, l'art. 18, d.lgs. 112/2017 ha introdotto specifiche misure volte a favorire gli investimenti in *equity* delle imprese sociali. La disciplina agevolativa è mutuata da quanto già previsto per i soggetti che investono nelle start-up e nelle PMI innovative, in analogia alla previsione di cui all'art. 29, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179¹⁴, in favore delle start-up innovative, poi estesa alle PMI innovative alle condizioni previste dall'art. 4, comma 9, d.l. 24 gennaio 2015, n. 3¹⁵.

In particolare, i commi 3 e 4 dell'art. 18 prevedono, rispettivamente, una detrazione IRPEF in favore delle persone fisiche e una deduzione IRES in favore delle persone giuridiche, soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società.

Quanto all'agevolazione ai fini IRPEF di cui all'art. 18, comma 3, è stabilito che i contribuenti persone fisiche possono detrarre dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche un importo pari al trenta per cento della somma investita nel capitale sociale di una o più società, incluse le società cooperative, aventi la qualifica di impresa sociale, a condizione che detta qualifica sia acquisita successivamente all'entrata in vigore del Decreto e che la società abbia acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni. L'agevolazione fiscale è subordinata al rispetto delle seguenti limitazioni:

- l'ammontare di investimento non detraibile nel periodo d'imposta di riferimento può essere portato in detrazione in quelli successivi, ma non oltre il terzo;
- l'investimento massimo detraibile non può superare, per ciascun periodo d'imposta, l'importo di 1.000.000 di euro e deve essere mantenuto, a pena di decadenza del beneficio, per almeno cinque anni.

Quanto all'agevolazione ai fini IRES di cui all'art. 18, comma 4, i soggetti titolari di reddito d'impresa possono beneficiare di una deduzione dalla base imponibile IRES pari al 30% della somma investita nel capitale di una o più società, incluse le società cooperative, aventi la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni. Analogamente a quanto previsto per le persone fisiche, l'agevolazione è subordinata alle condizioni per cui:

¹⁴ Convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

¹⁵ Convertito dalla legge 24 marzo 2015, n. 33.

- l'investimento deducibile, di importo massimo di 1.800.000 di euro per ciascun periodo d'imposta, deve essere mantenuto per almeno cinque anni;
- l'eventuale cessione, anche parziale, dell'investimento prima del decorso di tale termine comporta la decadenza dal beneficio e il recupero a tassazione dell'importo dedotto.

Allo scopo di coordinare la portata applicativa della misura in commento (che delimita il regime di detrazione e deduzione alle imprese sociali che hanno acquisito tale qualifica da non più di cinque anni) con l'efficacia della stessa subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, il c.d. Decreto semplificazioni 2022 (di cui al d.l. 21 giugno 2022, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2022, n. 12) ha integrato la formulazione dell'art. 18, prevedendo che, fino al quinto periodo d'imposta successivo alla suddetta autorizzazione, le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano anche alle somme investite nel capitale delle società che hanno acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente alla data di entrata del d.lgs. 112/2017.

Come emerge dall'esegesi delle due disposizioni testé formulata, in prima battuta l'agevolazione si rivolge agli investimenti nel capitale delle imprese sociali aventi forma societaria, in quanto ad esse connaturato la possibilità di investimento in capitale di rischio. Tuttavia, con una previsione di grande interesse e di potenziale impatto, il comma 5 estende la normativa agevolativa agli atti di dotazione e ai contributi di qualsiasi natura, posti in essere successivamente alla data di entrata in vigore del Decreto sulle imprese sociali, in favore delle fondazioni che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale. La norma intende, dunque, dare ulteriore sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria sociale, anche se svolta in una forma giuridica, quale quella della fondazione, oggettivamente distante da quella societaria. La medesima norma si colloca inoltre in una prospettiva di parità di trattamento, evitando discriminazioni fra le imprese sociali costituite in forma societaria e quelle costituite in forma non societaria.

Restano, invece, fuori dall'ambito applicativo della norma agevolativa gli investimenti in favore delle imprese sociali in forma di associazione, in considerazione della maggiore facilità per tali enti (stante la base personale che li contraddistingue) di acquisire mediante trasformazione la veste societaria e, in tal guisa, di avvalersi di capitale di rischio ed usufruire delle agevolazioni previste dall'art. 18¹⁶.

¹⁶ In tal senso, il commento all'articolo 18 recato dalla Relazione illustrativa allo Schema del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale.

3.3. *Le semplificazioni e gli elementi di peculiarità nel sistema dei controlli delle imprese sociali (art. 18, commi 7, 8-bis e 8-ter, d.lgs. 112/2017)*

Al pari della normativa sostanziale, anche quella di carattere procedurale replica il medesimo dualismo, già emerso nel corso della presente trattazione, fra regole generali e previsioni speciali dettate appositamente per le imprese sociali.

In altri termini, se per un verso le imprese sociali sono soggette, esattamente come qualsiasi altra tipologia di impresa, al sistema generale di controlli demandato all'azione accertatrice dell'Amministrazione finanziaria; per altro verso, vanno segnalati alcuni profili di peculiarità previsti per legge in grado di contraddistinguere, anche sotto questo punto di vista, lo *status* giuridico delle imprese sociali.

In primo luogo, preme richiamare il disposto di cui all'art. 18, comma 7, d.lgs. 112/2017, il quale prevede che alle imprese sociali non si applichino le norme in materia di società di comodo (art. 30, l. 23 dicembre 1994, n. 724) e di società in perdita sistematica (art. 2, commi da 36-*decies* a 36-*duodecies*, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148). Alle sole imprese sociali, inoltre, non si applicano gli studi di settore (art. 62-*bis*, d.l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito dalla l. 29 ottobre 1993, n. 427), nonché i parametri (art. 3, commi da 181 a 189, l. 28 dicembre 1995, n. 549) e gli indici sintetici di affidabilità (art. 7-*bis*, d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, dalla l. 1 dicembre 2016, n. 225).

Siffatte disposizioni si collocano in un'ottica di semplificazione degli oneri fiscali posti in capo alle imprese sociali. Tali semplificazioni trovano fondamento nella circostanza per cui le disposizioni derogate, costituendo norme di carattere antielusivo e di valutazione della normale capacità economica per soggetti che agiscono con finalità lucrativa, non appaiono adattabili alla situazione specifica delle imprese sociali che agiscono con una logica economica ma perseguendo finalità di interesse generale.

Riguardo ai controlli in senso stretto, l'art. 18, comma 8-*bis* appare ispirato al medesimo assetto delineato dal Codice del terzo settore per (tutti) gli enti del terzo settore (cfr. in particolare l'art. 94 del CTS). Nel dettaglio, le Amministrazioni vigilanti sugli enti che assumono la qualifica di impresa sociale trasmettono all'Amministrazione finanziaria gli esiti dei controlli di loro competenza; a sua volta, quest'ultima provvede alla trasmissione di ogni elemento utile all'apprezzamento, da parte delle prime, del mantenimento della qualifica soggettiva di impresa sociale dell'ente sottoposto a controllo. La norma prevede, in sostanza, un meccanismo di coordinamento fra le Autorità pubbliche deputate, a vario titolo, ai con-

trolli sulle imprese sociali, delineando un sistema di collaborazione istituzionale per il controllo delle attività poste in essere da tale tipologia di enti, sottoposti al monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (cfr. art. 15, d.lgs. 112/2017).

Rispetto al paradigma del menzionato art. 94 del CTS, va osservato come il comma 8-*bis* dell'art. 18 del Decreto sull'impresa sociale non repliichi l'obbligo previsto nel Codice del terzo settore, posto in capo all'Ufficio finanziario a pena di nullità del relativo atto di accertamento, di attivare un contraddittorio endo-procedimentale per consentire all'ente verificato di fornire ogni dato e notizia rilevante ai fini dell'accertamento. Se ne deve desumere quindi che le imprese sociali, con riferimento precipuo ai controlli sulla corretta fruizione delle agevolazioni dell'art. 18, godono di un livello di tutela procedimentale inferiore rispetto a quello riservato agli enti del terzo settore in relazione all'applicazione del regime fiscale previsto dal Titolo X del CTS.

Si segnala infine che il comma 8-*ter* dell'art. 18 stabilisce che in caso di violazione di taluna delle disposizioni fiscali in quest'ultimo previste, oltre alla decadenza dalle agevolazioni, si applica l'articolo 2545-*sexiesdecies* del codice civile, in materia di gestione commissariale delle società cooperative, che in caso di irregolare funzionamento dell'ente demanda all'autorità di vigilanza il potere di revocare gli amministratori e i sindaci ed affidare la gestione dell'ente ad un commissario.

3.4. L'efficacia delle disposizioni di cui all'art. 18 subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, par. 3, del TFUE (art. 18, comma 9, d.lgs. 112/2017)

L'esegesi dell'art. 18 si conclude con la previsione di cui al comma 9 dello stesso articolo, in forza della quale, in conformità alla disciplina euro-unitaria in materia di aiuti di Stato, l'efficacia delle agevolazioni ivi previste (e descritte nei precedenti paragrafi) è subordinata all'ottenimento dell'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Le disposizioni dell'art. 18, invero, integrano una forma di incentivo (di natura fiscale) da parte di uno Stato in favore di una specifica categoria di operatore economico, quale quella delle imprese sociali. Nell'ottica del diritto euro-unitario di tutela del mercato unico europeo e di salvaguardia della libera concorrenza, una siffatta sovvenzione presenta profili di selettività tali da dover essere scrutinati alla luce della disciplina sugli aiuti di Stato. Da qui la previsione dell'art. 18 in ordine alla preventiva notifica alla Commissione

europea del nuovo regime fiscale, al cui esito positivo è condizionata la piena operatività della fiscalità delle imprese sociali delineata dal d.lgs. 112/2017.

Pur nella complessità del tema, è appena il caso di osservare in questa sede che, ai fini dell'integrazione di un aiuto di Stato vietato dal Trattato europeo, una misura statale, per essere realmente selettiva, deve dar luogo ad una disparità di trattamento fra operatori economici che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga. È proprio la comparabilità delle situazioni fra imprese che disvela un aiuto selettivo potenzialmente dannoso per la concorrenza.

Ora, calando tali principi al regime italiano delle imprese sociali, appare legittimo mettere in risalto quei tratti distintivi dello *status* giuridico di quest'ultime in grado di distinguerle – si potrebbe azzardare dal dire sul piano ontologico – rispetto alle altre imprese che ordinariamente perseguono uno scopo di lucro.

Detti elementi distintivi, “identitari” della qualifica di impresa sociale, sono individuabili non solo (*i*) nell'assenza dell'accennato scopo di lucro, bensì anche (e in una dimensione più ampia di insieme) (*ii*) nell'esercizio da parte delle imprese sociali di attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, (*iii*) nei vincoli di destinazione degli utili e del patrimonio, (*iv*) nel sistema di controllo e monitoraggio al quale sono soggette, (*v*) nell'obbligo di devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento dell'ente, (*vi*) nelle norme specifiche in materia di lavoro.

D'altronde, tale percorso logico trova fondamento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea e, segnatamente, nella sentenza 8 settembre 2011, cause riunite C-78/08, C-79/08, C-80/08, *Paint Graphos* e altri¹⁷, che si è pronunciata sul trattamento tributario nazionale favorevole riservato alle società cooperative, statuendo che esso non possa automaticamente considerarsi un aiuto di Stato vietato in ragione dei requisiti specifici distintivi delle cooperative sociali rispetto agli altri operatori economici sottoposti al regime tributario ordinario.

Da questi spunti argomentativi, dunque, si potrebbe individuare la giustificazione, nella dimensione normativo euro-unitaria, della disciplina fiscale specifica delle imprese sociali prevista dal d.lgs. 112/2017 e la legittimità della stessa alla luce del paradigma degli aiuti di Stato.

¹⁷ Per un approfondimento alla sentenza, cfr. A. FICI, *L'identità delle società cooperative nella decisione della Corte di giustizia UE in tema di aiuti di Stato*, in *Enti non profit*, 2011, n. 12, p. 33.

3.5. *Le agevolazioni fiscali previste dal Codice del terzo settore*

Come già accennato, l'ecosistema normativo dedicato alle norme fiscali di incentivo in favore delle imprese sociali si completa con l'analisi delle disposizioni recate dal Titolo X¹⁸ del Codice del terzo settore applicabili anche a questa tipologia di ente, essendo le imprese sociali – si rammenta – enti del terzo settore a tutti gli effetti.

Il riferimento è in particolare alle disposizioni recate dagli articoli 82 e 83, del CTS.

Il disposto di cui all'art. 82 prevede una serie di benefici in materia di imposte indirette e tributi locali, perseguendo una duplice finalità di razionalizzazione e riordino di disposizioni già esistenti nell'ordinamento (molte delle misure ivi contenute erano già presenti nelle singole normative di settore) e di ampliamento della platea dei soggetti beneficiari. In questa ottica, il primo comma delimita l'ambito soggettivo di applicazione delle misure recate dall'art. 82, stabilendo che le stesse si applicano a tutti gli enti del terzo settore, comprese le cooperative sociali ed escluse le imprese sociali costituite in forma di società.

In favore del *cluster* di enti del terzo settore beneficiari così delimitato trovano applicazione:

- (i) l'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni e dalle imposte ipotecaria e catastale dei trasferimenti a titolo gratuito a loro favore (cfr. art. 82, comma 2);
- (ii) l'applicazione in misura fissa delle imposte ipotecaria e catastale in relazione agli atti costitutivi e alle modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione e trasformazione (cfr. art. 82, comma 3, primo periodo);
- (iii) l'esenzione dall'imposta di bollo di atti, documenti, istanze, contratti, nonché di copie anche se dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni, attestazioni e ogni altro documento cartaceo o informatico in qualunque modo denominato posti in essere o richiesti dagli enti richiamati dal comma primo (cfr. art. 82, comma 5);
- (iv) l'esenzione dall'imposta sul valore dei prodotti finanziari esteri dei prodotti finanziari, dei conti correnti e dei libretti di risparmio detenuti all'estero (cfr. art. 82, comma 5-bis);
- (v) la facoltà, attribuita alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, di disporre la riduzione o l'esenzione dall'IRAP (cfr. art. 82, comma 8);

¹⁸ Recante il "*Regime fiscale degli enti del terzo settore*".

- (vi) l'esenzione dall'imposta sugli intrattenimenti (cfr. art. 82, comma 9);
- (vii) l'esenzione dalle tasse sulle concessioni governative (cfr. art. 82, comma 10).

Anche per effetto delle modifiche apportate all'art. 82 in commento ad opera del citato Decreto semplificazioni 2022, alcune specifiche misure agevolative risultano applicabili a tutte le imprese sociali, ivi incluse quelle costituite in forma di società. Detto secondo *cluster* così definito potrà fruire:

- (i) dell'applicazione in misura fissa dell'imposta di registro a atti, contratti, convenzioni e ogni altro documento relativo alle attività di interesse generale di cui all'art. 5, del CTS svolte in base ad accreditamento, contratto o convenzione con le amministrazioni pubbliche, con l'Unione europea, con amministrazioni pubbliche straniere o con altri organismi pubblici di diritto internazionale (cfr. art. 82, comma 3, secondo periodo);
- (ii) dell'applicazione in misura fissa delle imposte di registro, ipotecaria e catastale per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, a condizione che i beni siano direttamente utilizzati entro cinque anni dal trasferimento in diretta attuazione degli scopi istituzionali o dell'oggetto sociale e che l'ente interessato renda, contestualmente alla stipula dell'atto, apposita dichiarazione in tal senso (cfr. art. 82, comma 4).

Per contro, in virtù della considerazione per cui le imprese sociali non sono suscettibili di essere ricondotte fra gli enti non commerciali in quanto, per definizione, esercenti in via stabile e principale un'attività d'impresa (cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. 112/2017), appaiono precluse a tutte le imprese sociali, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, la previsione dell'esenzione dall'IMU degli immobili posseduti e utilizzati dagli enti non commerciali (di cui all'art. 82, comma 6, CTS), nonché la possibilità concessa (dal successivo comma 7 dello stesso art. 82) a comuni, province, città metropolitane e regioni di deliberare nei confronti degli enti che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale la riduzione o l'esenzione dal pagamento dei tributi di loro pertinenza.

Volgendo, infine, l'esame al disposto di cui all'art. 83, del CTS, esso prevede apposite agevolazioni riconosciute sotto forma di deduzione e detrazione fiscale per le persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in favore degli enti del terzo settore. Se nella formulazione originaria della disposizione, le predette agevolazioni erano appannaggio esclusiva-

mente degli enti non commerciali, per effetto delle modifiche apportate dal c.d. Decreto Correttivo di cui al d.lgs. 3 agosto 2018, n. 105, prima, e dal già menzionato Decreto Semplificazioni 2022, dopo, il regime di deduzioni e detrazioni fiscali in esame è stato esteso a tutti gli enti del terzo settore, comprese le cooperative sociali e le imprese sociali costituite in forma non societaria. La norma agevolativa in commento rappresenta, dunque, un'ulteriore misura a sostegno dello sviluppo delle imprese sociali nel nostro ordinamento giuridico.

LUIGI BOBBA* – CLAUDIO GAGLIARDI**

LE “NUOVE” IMPRESE SOCIALI***

SOMMARIO: 1. Il perimetro di indagine. – 2. L’analisi desk: le caratteristiche delle “nuove” imprese sociali. – 3. La survey digitale: tra conferme e sorprese. – 4. Differenze e somiglianze tra cooperative sociali e tutte le altre forme di “nuove” imprese sociali. – 5. Uno sguardo alle imprese sociali pre-riforma. – 6. Conclusione: piccoli segnali di futuro.

1. Il perimetro di indagine

L’indagine “Impresa sociale come stai?”, promossa da Unioncamere in collaborazione con Terzjus, ha avuto come campo di osservazione le “nuove” imprese sociali, ossia le imprese costituite o che hanno acquisito tale qualifica dopo l’entrata in vigore (il 20 luglio 2017) del d.lgs. 112/2017 di “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”. La lista delle “nuove” imprese sociali, target dell’indagine, è stata estratta dall’elenco delle imprese sociali già riversate dalla sezione speciale “Imprese sociali” del Registro Imprese alla sezione “D” Imprese sociali del RUNTS. Un ulteriore criterio utilizzato per la perimetrazione dell’universo di riferimento ha riguardato lo stato di attività dell’impresa al momento dell’estrazione del campione, escludendo le imprese in fallimento o in liquidazione e includendo solo quelle attive o inattive.

L’ammontare complessivo delle imprese sociali riversate nel RUNTS prima dell’avvio dell’indagine è di 23.411 unità, di cui però oltre 3.700 sono in stato di liquidazione o fallimento. Tra le circa 20mila imprese sociali attive o inattive, sono state individuate le “nuove” imprese sociali che ammontano, all’aprile 2022, a 3.438 e costituiscono l’universo di riferimento dell’indagine. Le restanti 16.249 imprese sociali risultano essere costituite e/o iscritte alla sezione speciale del Registro Imprese prima dell’entrata in vigore della nuova disciplina sull’impresa sociale.

* Presidente di Terzjus.

** Vice Segretario Generale di Unioncamere.

*** Lo scritto è già apparso come sesto capitolo del 2° Rapporto di Terzjus sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia, intitolato *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino*, Napoli, 2022.

Tab 1.1. – *Le imprese sociali costituite/iscritte dopo la Riforma e incidenza % delle forme organizzative*

	Imprese sociali prima della Riforma*	Imprese sociali dopo la Riforma*	per anno di costituzione/iscrizione dopo la Riforma**					
			20 lug 17	2018	2019	2020	2021	apr 22
TOTALE	16.249	3.438	443	862	604	656	793	80
<i>di cui:</i>								
Cooperative sociali e loro consorzi	15.781	2.589	407	669	464	514	518	17
Società a responsabilità limitata e altre società di capitale	302	581	29	107	102	106	193	44
Altre imprese sociali ***	166	268	7	86	38	36	82	19
incidenza % sul totale								
Cooperative sociali e loro consorzi	97,1	75,3	91,9	77,6	76,8	78,4	65,3	21,3
Società a responsabilità limitata e altre società di capitale	1,9	16,9	6,5	12,4	16,9	16,2	24,3	55,0
Altre imprese sociali ***	1,0	7,8	1,6	10,0	6,3	5,5	10,3	23,8

*Imprese sociali attive e/o inattive al 19 aprile 2022, data presa come riferimento per l'estrazione della lista campionaria dell'indagine avviata il 2 maggio 2022. **Cooperative sociali e loro consorzi costituiti a partire dal 20 luglio 2017; imprese sociali, diverse dalle cooperative sociali e loro consorzi, iscritte alla sezione speciale del Registro Imprese a partire dal 20 luglio 2017. ***Comprende le società cooperative non sociali, le società di persone e altre forme giuridiche non societarie (fondazioni e associazioni)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Mettendo a confronto gli stock delle imprese sociali presenti prima e dopo la Riforma, emerge con chiarezza la tendenziale crescita delle forme organizzative diverse dalle cooperative sociali, in linea con l'intento del legislatore che attraverso il d.lgs. 112/2017 ha ridisegnato l'impresa sociale rendendo certa, manifesta e più agevole la possibilità di adozione della qualifica (anche) da parte di tipologie di enti diversi dalle cooperative sociali, ed in particolare dalle società di capitali, incluse quelle unipersonali. Se prima della Riforma solo il 2,9% delle imprese sociali operava con una forma organizzativa diversa dalla cooperativa sociale, dopo la Riforma tale quota sale al 24,7%, vale a dire che 1 impresa sociale su 4 non è cooperativa sociale.

Tale fenomeno è ancora più evidente se si esamina l'incidenza delle forme organizzative diverse dalla cooperativa sociale con le quali si può accedere alla qualifica di impresa sociale a seguito della spinta originata presumibilmente dalla Riforma. Le società a responsabilità limitata, e le altre società di capitali, ad esempio, sono passate dall'1,9% del pre-Riforma al 24,3% del 2021, fino ad arrivare al 55% nel primo quadrimestre dell'anno in corso. Crescono anche le altre forme giuridiche (società cooperative differenti dalle cooperative sociali, società di persone, fondazioni e associazioni), passando dal 1,0% del pre-Riforma al 10,3% a fine 2021 e al 23,8% del primo quadrimestre 2022.

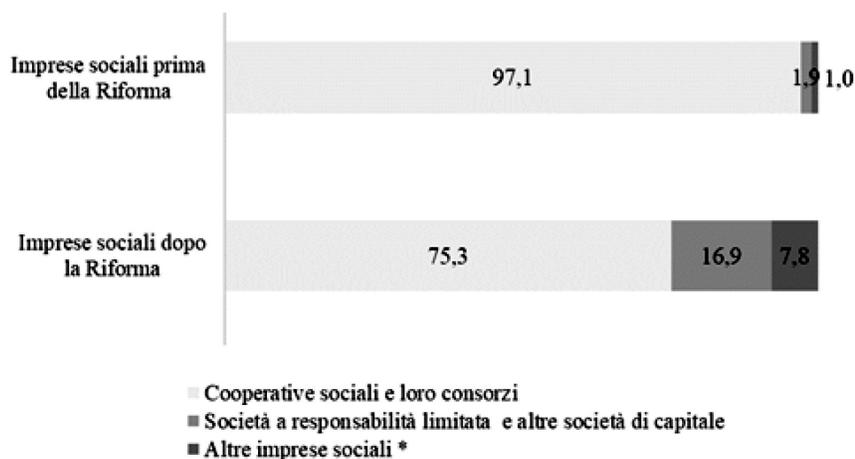
Di qui è nata l'idea di realizzare un duplice lavoro di ricerca: da un lato un'analisi desk delle 3.438 imprese post riforma, avvalendosi di alcune informazioni contenute nella sezione speciale del Registro imprese; dall'altro di provare a capire – mediante un questionario on line con risposta volontaria – come queste imprese si rapportano con la riforma del Terzo settore e più nello specifico con la nuova disciplina dell'impresa sociale; come percepiscono la loro appartenenza al mondo degli ETS; infine, che tipo di bisogni e aspettative manifestano anche in relazione all'offerta di servizi e di formazione che Unioncamere ha messo già in opera.

Hanno risposto alla survey digitale 188 “nuove” imprese sociali e anche altre 83 fuori target, ovvero iscritte al Registro prima del 20 luglio del 2017. Abbiamo analizzato anche i dati di questo sottogruppo, provando a interpretare e valorizzare il messaggio che questi soggetti lanciavano alle istituzioni e alle stesse Camere di Commercio.

2. L'analisi desk: le caratteristiche delle “nuove” imprese sociali

L'universo di riferimento dell'indagine “Impresa sociale come stai?” è costituito dalle 3.438 imprese sociali che sono state costituite o hanno acquisito tale qualifica dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 112 del 2017 “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”.

Tra le “nuove” imprese sociali target dell'indagine, le cooperative sociali e loro consorzi sono le più diffuse, sebbene, come visto nel paragrafo precedente, la loro quota percentuale sul totale sia fortemente in ribasso rispetto a quanto si registrava pre-Riforma.

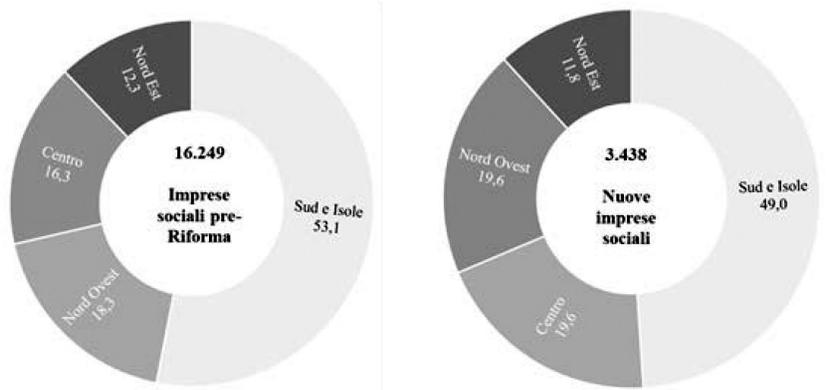
Graf. 2.1 – Le “nuove” imprese sociali per forma giuridica (%)

*Comprende le società cooperative non sociali, le società di persone e altre forme giuridiche non societarie (fondazioni e associazioni)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Se prima della Riforma le cooperative sociali rappresentavano il 97,1%, dopo l'intervento del legislatore, che ha promosso l'adozione di altre forme organizzative, societarie e non, esse costituiscono poco più del 75% delle “nuove” imprese sociali.

A livello territoriale, le “nuove” imprese sociali sono particolarmente presenti nella macro-area territoriale Sud e isole, dove opera il 49% di esse. Seguono le aree del Nord Ovest e Centro, entrambe con il 19,6% delle “nuove” imprese sociali, ed infine il Nord Est con l'11,8%.

Graf. 2.2 – Le “nuove” imprese sociali per macro-area territoriale (%)

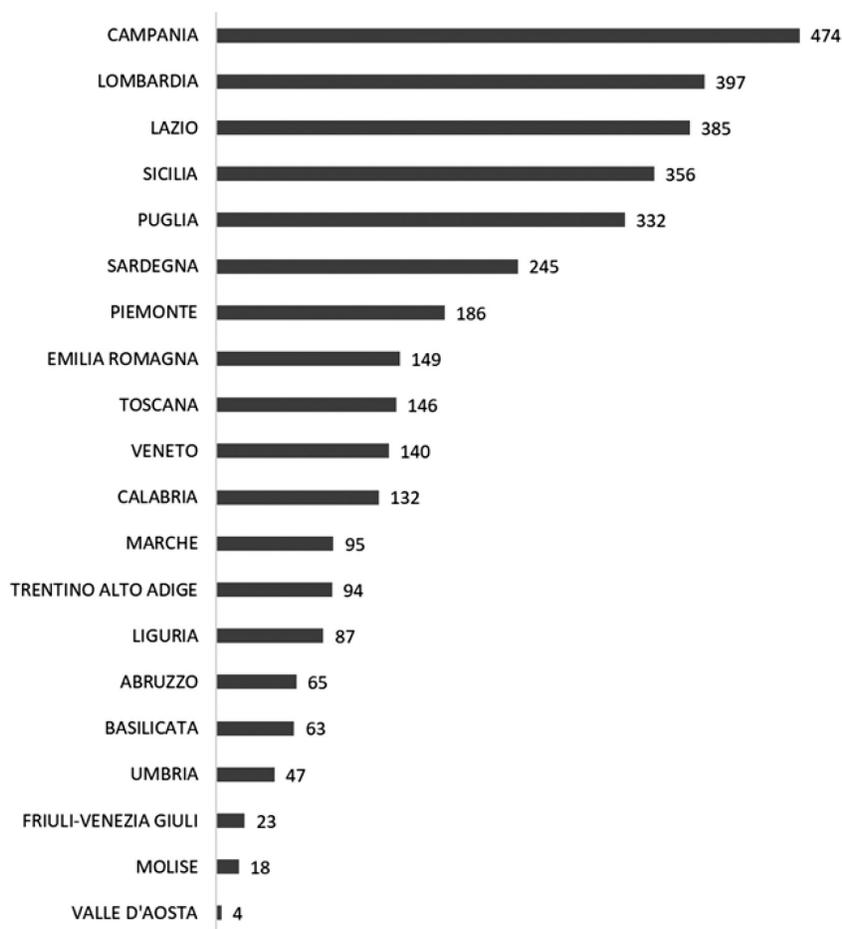
Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Mettendo a confronto le distribuzioni territoriali prima e dopo la Riforma, emerge una più elevata concentrazione delle “nuove” imprese sociali nei territori del Nord Ovest e del Centro, mentre Sud e Isole e Nord Est arretrano di alcuni punti percentuali.

Tra le regioni con un numero di “nuove” imprese sociali superiore alle 300 unità si collocano la Campania (474 imprese), la Lombardia (397), il Lazio (385), la Sicilia

(356) e la Puglia (332).

Differente il ranking delle regioni con il più elevato numero di imprese sociali prima dell’introduzione della Riforma: le prime 5 posizioni erano occupate rispettivamente da Sicilia, Campania, Lombardia, Puglia e Lazio.

Graf. 2.3 – Le “nuove” imprese sociali per regione (v.a.)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Per quanto riguarda le dimensioni occupazionali, le “nuove” imprese sociali si caratterizzano per una elevata presenza di imprese con meno di 10 addetti (88,6%), mentre circa il 10% di esse si colloca nella fascia tra i 10 e 49 addetti. Solo una quota minoritaria, l'1,5%, ha più di 50 addetti. D'altra parte, le imprese sociali pre-Riforma si caratterizzano per avere una maggiore dimensione occupazionale. Ha meno di 10 addetti solo il 64,6% di esse, il 25,3% si colloca nella fascia 10-49 addetti e 10,1% ha più di 50 addetti.

Tab. 2.1 – *Le “nuove” imprese sociali per dimensione*

	v.a.	%
TOTALE	3.438	100
<10 addetti	3.046	88,6
10-49 addetti	339	9,9
50-249 addetti	49	1,4
oltre 250 addetti	4	0,1

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Il settore dei servizi, e in particolare dei servizi alla persona, è il campo di attività dove operano prevalentemente le “nuove” imprese sociali (92,0%), seguono industria (5,2%) e il settore primario (2,8%).

Nell’ambito del settore dei servizi, circa il 40% delle “nuove” imprese sociali opera nel campo dei servizi sociosanitari e assistenziali, offrendo assistenza ad anziani e disabili presso il loro domicilio o presso strutture dedicate. Il 14,5% di esse opera invece nel campo dei servizi educativi e/o formativi. Altro ambito di attività delle “nuove” imprese sociali è quello dei servizi operativi di supporto a imprese e persone che riguardano prevalentemente i servizi integrati di gestione agli edifici, le attività di pulizia e disinfezione, la cura e manutenzione del paesaggio (10,2%). Si tratta in questo caso di imprese sociali di inserimento lavorativo di soggetti fragili o svantaggiati (cc.dd. imprese sociali di “Tipo B”, mutuando tale classificazione dall’esperienza della cooperazione sociale). Seguono poi i servizi culturali e sportivi (9,4%) e i servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica del territorio (5,5%). Anche in questo caso la gran parte delle imprese sociali è di Tipo B, ossia ha come finalità l’inserimento lavorativo di soggetti fragili o svantaggiati, altre sono invece impegnate nella ristorazione collettiva presso RSA, centri diurni di assistenza, scuole. Sono poi presenti imprese sociali operanti nella gestione di strutture per l’ospitalità, l’accoglienza turistica e la promozione di itinerari turistici culturali e naturalistici. Infine, la categoria “Altri servizi” concentra il 12,6% delle imprese sociali. Tra questi, si segnalano servizi innovativi (di informazione, informatici e di consulenza gestionale), commercio, logistica e trasporto.

Tab. 2.2 – *Le “nuove” imprese sociali per attività economica**

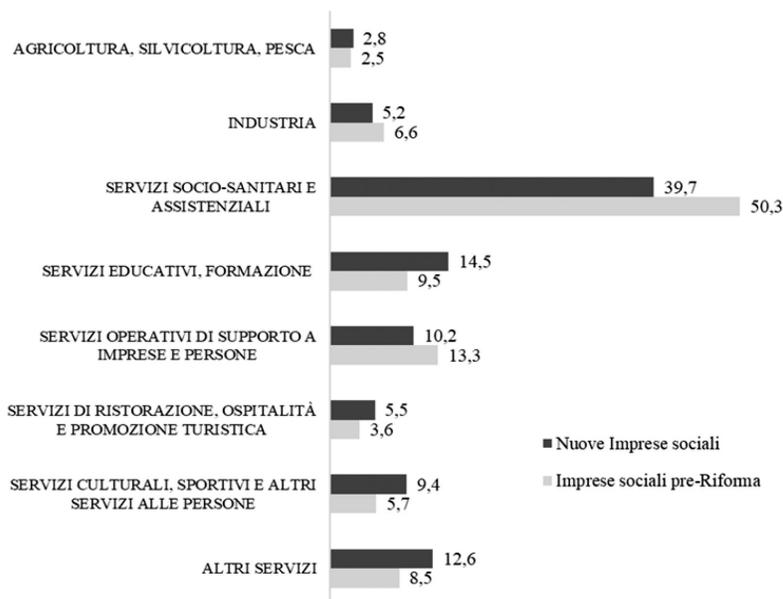
	v.a.	%
TOTALE	3.438	100
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	97	2,8
INDUSTRIA	179	5,2
SERVIZI, di cui	3.162	92,0
Servizi socio-sanitari e assistenziali	1.366	39,7
Servizi educativi, formazione	499	14,5
Servizi operativi di supporto a imprese e persone	352	10,2
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	324	9,4
Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica	189	5,5
Altri servizi	432	12,6

*Per le imprese sociali di recente costituzione, che al momento dell'estrazione della lista campionaria non avevano ancora comunicato il codice Ateco, si è provveduto alla stima della relativa attività economica.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Rispetto alle imprese sociali pre-Riforma, il settore dei servizi sociosanitari, pur confermandosi quale principale ambito di attività, registra una flessione, passando dal 50,3% al 39,7%. Leggera contrazione si registra anche per il settore dei servizi operativi di supporto a imprese e persone. In crescita, invece, i servizi educativi e formativi, i servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica, i servizi culturali e gli “Altri servizi” che comprendono servizi innovativi (di informazione, informatici e di consulenza gestionale), commercio, logistica e trasporto (Grafico 2.4).

Graf. 2.4 – Le “nuove” imprese sociali e le imprese pre-Riforma per settore di attività economica (%)



*Per le imprese sociali di recente costituzione, che al momento dell'estrazione della lista campionaria non avevano ancora comunicato il codice Ateco, si è provveduto alla stima della relativa attività economica.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Incrociando il settore di attività economica con le macro-aree territoriali, emergono alcune specificità nelle composizioni settoriali delle attività economiche delle “nuove” imprese sociali.

A livello di macro-settore, il Nord est presenta quote superiori, rispetto alla media nazionale, di “nuove” imprese sociali nell’agricoltura e nell’industria. Il Nord ovest e, in modo meno accentuato, il Centro, registrano invece una maggiore propensione delle “nuove” imprese ad operare nei settori dei servizi. Il Mezzogiorno d’Italia, infine, è in linea con i valori medi nazionali.

Scendendo più nel dettaglio delle attività svolte nell’ambito del settore dei servizi, le “nuove” imprese sociali del Centro e del Nord Ovest, sono maggiormente attive nell’erogazione di servizi socio-sanitari e assistenziali con rispettivamente con il 43,5% e il 42,8% delle imprese rispetto al valore medio nazionale del 39,7%. D’altro canto, le “nuove” imprese sociali del

Sud e Isole mostrano percentuali più elevate della media nazionale nell'ambito dei servizi educativi e formativi (17,1% rispetto al 14,5%). Infine, per le “nuove” imprese del Nord Est si osserva una più elevata concentrazione, rispetto alla media nazionale, nei servizi culturali e ricreativi nonché della categoria “Altri servizi” che comprende servizi innovativi (di informazione, informatici e di consulenza gestionale), commercio, logistica e trasporto.

Tab. 2.3 – *Le “nuove” imprese sociali per attività economica e macro-area territoriale* (v.a. e %)*

	Italia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
TOTALE	3.438	673	406	674	1.685
%	100	100	100	100	100
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	2,8	2,3	3,6	2,7	2,9
INDUSTRIA	5,2	4,7	6,4	4,9	5,2
SERVIZI, di cui	92,0	93,0	90,0	92,3	91,9
Servizi socio-sanitari e assistenziali	39,7	42,8	35,2	43,5	37,5
Servizi educativi, formazione	14,5	12,5	12,7	13,8	17,1
Servizi operativi di supporto a imprese e persone	10,2	11,3	10,3	8,4	10,4
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	9,4	8,6	11,8	7,7	9,9
Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica	5,5	5,7	4,8	5,4	5,6
Altri servizi	12,6	12,0	15,2	13,6	11,4

*Per le imprese sociali di recente costituzione, che al momento dell'estrazione della lista campionaria non avevano ancora comunicato il codice Ateco, si è provveduto alla stima della relativa attività economica.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

3. La survey digitale: tra conferme e sorprese

L'analisi sintetica contenuta in questo paragrafo sarà articolata su tre focus; in primo luogo, osserveremo alcuni dati dei 188 rispondenti; poi faremo uno zoom su 65 imprese sociali – il 34% del totale dei rispondenti in target – che hanno una forma giuridica diversa da quella delle cooperative sociali (66%). Lo zoom è finalizzato a capire se le imprese sociali, diverse dalle cooperative sociali, presentano caratteristiche distintive ed originali. Infine, formuleremo qualche rapida considerazione sulle 83 imprese sociali (in stragrande maggioranza cooperative sociali) che hanno voluto partecipare alla survey pur non essendo annoverabili tra le “nuove” imprese sociali.

Diversamente da quanto accade in altre survey digitali a risposta volontaria, i rispondenti provengono maggiormente dalle Regioni del Sud e delle isole (39%) contro il 36,7% del Nord e il 23% del Centro. Sono imprese sociali di dimensioni modeste in termini di fatturato, tanto che circa il 40% ha ricavi inferiori ai 60.000 euro e 1/3 si avvale di soli uno o due dipendenti. Un terzo coinvolge lavoratori svantaggiati e il 32% mobilita anche collaboratori volontari nelle proprie attività. Queste ultime sono per quasi il 90% concentrate nei settori tipici delle imprese sociali: sanità, educazione e formazione, servizi sociali e socio-sanitari.

Da osservare altresì il fatto che le cooperative sociali dichiarano di aver scelto questa forma giuridica sia perché meglio rispondente ai principi cooperativi e mutualistici ma anche meglio orientata alla partecipazione dei soci (Tab. 3.1); mentre le imprese, che sono costituite in forma associativa o fondazionale, sottolineano che la scelta di tale vestito giuridico sarebbe meglio rispondente all'identità di ente non lucrativo oltretutto consentire di mantenere l'accesso a determinati sostegni (5 per mille, regime fiscale delle donazioni più favorevole, ecc.).

Tab. 3.1 *“Perché la tua Impresa sociale è costituita in forma di cooperativa sociale?” (valori %); 123 rispondenti; risposta multipla.*

	Cooperative sociali
I principi cooperativistici sono parte del DNA della mia Impresa sociale	39,6%
Per garantire il coinvolgimento diretto dei soci/lavoratori nell'amministrazione dell'Impresa sociale	34,2%
Per mantenere la possibilità di accedere al 5 per mille	2,1%
Per consentire ai donatori di dedurre/detrarre le erogazioni liberali	2,1%
Per inserire lavoratori svantaggiati	20,9%
Altro (specificare)	1,1%

Quanto sono conosciuti e come sono valutati i principali provvedimenti sia del CTS che del d.lgs. 112 del 2017 che presentano un carattere innovativo e che vanno ad incidere sulla nascita e lo sviluppo di queste “nuove” imprese sociali?

La ricerca ha rilevato la conoscenza e il giudizio dei soggetti intervistati relativamente a sette diversi strumenti. Circa il d.lgs. 112/2017, emerge in generale una buona conoscenza sia della previsione di detassazione degli utili interamente reinvestiti (art. 18, comma 1), sia della possibilità di redistribuire, seppur con dei limiti, gli utili prodotti (art. 3, comma 3, lett. a); sia

infine della possibilità di ottenere una deduzione o detrazione fiscale pari al 30% sul capitale investito (art. 18, commi 3-5).

Solo relativamente alla possibilità che nella compagine associativa siano presenti, pur non potendo assumerne il controllo, enti privati profit o enti pubblici (art. 4, comma 3), si registra invece, che il 50% dei rispondenti o non conosce tale previsione o non ha opinioni in proposito (Tab. 3.2).

Tab. 3.2 - *“Il D. Lgs. 112 sull’Impresa sociale consente che nella compagine societaria entrino, seppur in forma minoritaria, anche enti pubblici o enti privati con scopo di lucro. Cosa pensi di questa possibilità?”; 188 rispondenti; risposta chiusa.*

	“Nuove Imprese sociali”
È una buona possibilità e la mia Impresa sociale pensa di utilizzarla	28,7%
Non è una buona possibilità perché crea improprie contaminazioni	19,2%
Non sono a conoscenza di tale possibilità	24,5%
Non ho un’opinione in merito	27,7%

Per le altre tre norme prima richiamate, coloro che le ignorano, invece, stanno in una forchetta tra il 15 e il 25% e coloro che non hanno un’opinione sono in numero ancora più ridotto: tra il 5 e il 15%.

In sintesi, si può affermare senza ombra di dubbio che tali previsioni normative sono in generale valutate in modo positivo o, per circa un terzo dei soggetti, considerate anche tra le facilitazioni che la propria impresa intende adottare.

Nel caso invece della possibilità di avere soci pubblici e privati che detengano quote del capitale sociale, solo il 29% la considera una buona opportunità, mentre l’altro 70% ne dà un giudizio negativo (20% circa), non conosce neppure la norma (24%): o, ancora, non ha un’opinione in merito (28%). Sembra manifestarsi qui un riflesso identitario – quasi una paura della contaminazione – una ritrosia a fare impresa insieme a soggetti appartenenti a famiglie diverse dal mondo degli enti non lucrativi. Più in generale, il giudizio positivo sulle altre tre disposizioni si attesta intorno ai due terzi dei soggetti, con una quota di giudizi negativi o di disinteresse sempre inferiore al 20%.

Alquanto articolata la considerazione circa la possibilità, non ancora in vigore, di poter usufruire di una fiscalità di vantaggio per chi – persone fisiche o enti – investe nel capitale di una “nuova” impresa sociale. C’è una forte attesa per circa la metà dei soggetti che la Commissione Europea dia

il via libera a questa norma sia per poter realizzare più facilmente aumenti di capitale (più del 75%), sia per l'opportunità di attirare nuovi investitori (68%). Solo per il 30% delle 188 imprese che hanno risposto, tale norma appare di scarso interesse (Tab. 3.3).

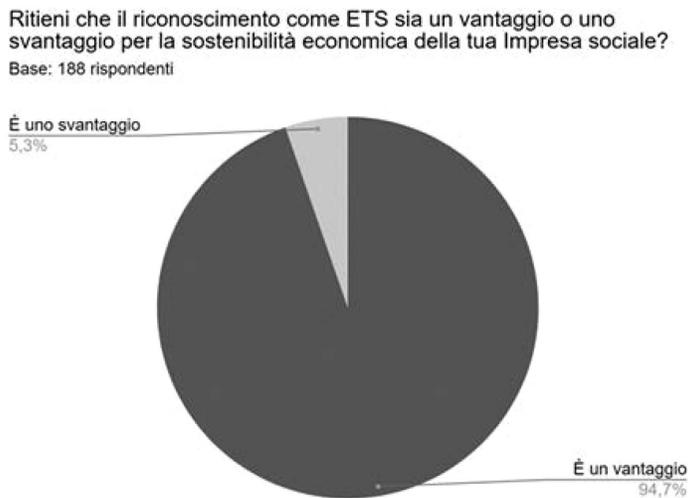
Tab. 3.3 - *“La norma sulle imprese sociali ha introdotto la possibilità per gli investitori (persone fisiche o società) di ottenere un risparmio fiscale notevole nel momento in cui investono in un’impresa sociale; sapendo che questa norma attende l’autorizzazione della Commissione europea, indica se ritieni vere o false le seguenti affermazioni.”; 188 rispondenti; risposta chiusa “vero” o “falso”.*

	VERO	FALSO
La mia Impresa sociale non vede l’ora che arrivi l’autorizzazione per poter beneficiare di questa agevolazione	48,94%	51,06%
Tale norma non interessa la mia Impresa sociale	31,38%	68,62%
Penso che questa possibilità permetterà ai soci dell’impresa sociale di realizzare più facilmente aumenti di capitale	76,60%	23,40%
Penso che questa possibilità permetterà alla mia Impresa sociale di attirare nuovi capitali da investitori	68,62%	31,38%

Di orientamento abbastanza simile, la conoscenza e i giudizi sul social lending, sui titoli di solidarietà e sul social bonus regolati da alcune norme del CTS. Nel primo caso 2 su 3 ne danno un giudizio positivo. Sui titoli di solidarietà – non ancora in vigore –, il consenso è un po’ più debole (56%), mentre si registra un forte gradimento sia in generale, sia perché se ne sta programmando l’utilizzo, del social bonus (72%). Quindi promosse a pieni voti queste tre novità del CTS che possono consentire alle imprese di accedere più facilmente al credito e di avvalersi, mediante progetti dedicati, di immobili pubblici inutilizzati o confiscati alle mafie.

Più in generale, il giudizio sulla riforma del Terzo settore che ha consentito alle imprese sociali – pur con una disciplina differenziata – di far parte integrante della nuova famiglia degli ETS, è fortemente positivo per il 95% dei soggetti (Grafico 3.1). Sostanzialmente per tre ragioni: per l’effetto trasparenza che l’avvio del RUNTS può generare; per la visibilità che il mondo delle imprese sociali può conseguire nell’intero universo del Terzo settore; per il riconoscimento pieno dell’identità specifica delle imprese sociali come componente economico-imprenditoriale degli enti del Terzo settore.

Graf. 3.1 – “Ritieni che il riconoscimento come ETS sia un vantaggio o uno svantaggio per la sostenibilità economica della tua Impresa sociale?”; 188 rispondenti; risposta chiusa.



Infine, nella quarta sezione del questionario, si è cercato di capire quanto questo originale, seppur modesto segmento di imprese, conoscesse e percepisse i servizi offerti dal mondo camerale e quali aspettative e domande manifestasse in questa fase di startup e comunque di accelerato cambiamento. Più di un terzo di queste imprese conosce le varie tipologie di servizi offerti dalle Camere di commercio (formazione, assistenza tecnico-amministrativa, accompagnamento allo sviluppo di impresa), ma solo il 10% ne ha usufruito. Le proiezioni future di queste imprese si concentrano sulla sostenibilità economica dell'impresa (30%), ma anche sulla formazione del personale interno (22%) e sulla gestione amministrativa (18%). La domanda di formazione si distribuisce su diverse voci, ma i corsi più richiesti riguardano il RUNTS e il Terzo settore, come anche lo sviluppo di impresa. Digitalizzazione, marketing, servizi di orientamento al lavoro e certificazione delle competenze sono i focus delle aspettative di queste aziende nei confronti del mondo camerale.

In conclusione, si può affermare che l'orientamento di queste imprese, forse perché nate da pochi anni, sia particolarmente favorevole nei confronti delle innovazioni introdotte dalla nuova normativa, anche se al contempo, manca ancora per una parte non irrilevante – tra il 20 e il 35% –, una conoscenza puntuale dei nuovi strumenti o criteri valutativi adeguati per l'utilizzo degli stessi nella propria attività imprenditoriale. E ancora, c'è una domanda di poter fare rete con il mondo associativo/fondazionale del terzo

settore accompagnata, però, da una certa diffidenza verso l'impresa profit. Infine, una ancora non ben definita nei caratteri, ma prorompente nelle dimensioni, aspettativa di trovare nelle Camere di commercio un interlocutore affidabile nonché un soggetto interessato alla crescita dimensionale e alla qualificazione delle attività di queste imprese sociali.

4. Differenze e somiglianze tra cooperative sociali e tutte le altre forme di “nuove” imprese sociali

Come indicato nella premessa, l'analisi degli enti iscritti nell'apposita sezione del Registro delle imprese successivamente all'avvio della Riforma, evidenzia una crescita delle dimensioni del segmento di “nuove” imprese sociali costituite non in forma di cooperativa sociale. In particolare, queste ultime, che nello stock prima del 2017 rappresentavano il 97% delle imprese sociali, nell'arco temporale che va dal luglio del 2017 all'aprile 2022, sono percentualmente diminuite, rappresentando ora “solo” il 75% delle stesse. Di conseguenza, tutte le altre forme di “nuova” impresa sociale rappresentano circa il 25% dei nuovi iscritti.

Pertanto, in questo paragrafo vogliamo mettere sotto la lente di ingrandimento le caratteristiche dei 65 rispondenti su 188 che, appunto, hanno assunto la qualifica di impresa sociale adottando una forma giuridica diversa dalla cooperativa sociale di cui alla legge 381/1991.

In particolare, rileviamo che poco più della metà sono società, 1 su 4 sono fondazioni o associazioni, 13 sono cooperative non sociali. Rispetto alla totalità dei rispondenti (188), queste 65 imprese: sono maggiormente presenti al Nord; coinvolgono nella compagine sociale in modo più significativo enti non profit e anche enti privati con scopo di lucro; presentano un fatturato in linea con le dimensioni di tutte le altre imprese (il 40% non supera i 60.000 euro) e circa la metà ha solo 1-2 dipendenti; impiega in modo più ridotto lavoratori svantaggiati e mobilita un numero inferiore di volontari. Dunque, si tratta di imprese che hanno una compagine con la componente “persone fisiche” più ridotta e che riescono a coinvolgere maggiormente nella stessa soggetti profit e non profit. In un caso su cinque, sono imprese sociali strumentali, ovvero un'impresa creata dal soggetto promotore per gestire specifiche attività imprenditoriali non necessariamente legate alle proprie finalità prevalenti. Una caratteristica, emersa e valorizzata dal d.lgs. 112/2017, che sembra essere apprezzata e utilizzata.

Ma come si configurano queste 65 imprese rispetto agli strumenti più innovativi messi in opera con il CTS e il d.lgs. 112/2017? Pur condividendo

un orientamento comune con la totalità dei rispondenti e dunque con le 123 cooperative sociali che hanno compilato la survey, la tendenza appare in diversi casi più accentuata e definita. Lo si rileva almeno in tre casi: sul social lending, sui titoli di solidarietà e sulla possibilità – non ancora in vigore – di una significativa detrazione/deduzione fiscale sulla quota di capitale investito. Ma è sul tema meno conosciuto e più controverso – quello dell'utilità del coinvolgimento nella compagine sociale di soggetti privati profit o pubblici – che le differenze sono più marcate (Tab. 4.1). Qui il numero di coloro che non conoscono questa novità o che non hanno un'opinione è inferiore di almeno un quarto dei rispondenti del sottogruppo delle cooperative sociali. Lo stesso dicasi per coloro che manifestano un apprezzamento positivo per questa innovazione ancora in gran parte da scoprire.

Tab. 4.1 - *“Il D. Lgs. 112 sull’Impresa sociale consente che nella compagine societaria entrino, seppur in forma minoritaria, anche enti pubblici o enti privati con scopo di lucro. Cosa pensi di questa possibilità?”; 65 Altre imprese sociali rispondenti; 123 cooperative sociali rispondenti; risposta chiusa.*

	“Altre” Imprese sociali	Cooperative sociali
È una buona possibilità e la mia Impresa sociale pensa di utilizzarla	38,5%	23,6%
Non è una buona possibilità perché crea improprie contaminazioni	20%	18,7%
Non sono a conoscenza di tale possibilità	20%	26,8%
Non ho un'opinione in merito	21,5%	30,9%

Anche le 65 “nuove” imprese non cooperative sociali percepiscono come un valore aggiunto l'essere stati inseriti nel perimetro del RUNTS, sottolineando in particolare il valore del riconoscimento come ETS pur svolgendo un'attività imprenditoriale. Così pure, sono maggiormente convinte che la possibilità di essere iscritte in entrambi i registri possa essere una carta da giocare per avviare o rafforzare la collaborazione con le imprese profit (Tab. 4.2).

Tab. 4.2 - *“I dati delle Imprese sociali iscritte nella sezione speciale nel Registro delle imprese saranno trasmigrati direttamente nel RUNTS. Per la tua Impresa sociale quale sarà il principale valore aggiunto derivante da questa iscrizione?”; 65 rispondenti; risposta chiusa.*

	Altre imprese sociali
Maggiore visibilità per l’Impresa	15,38%
Essere ricompresi tra i soggetti qualificati come ETS	69,23%
Maggiore trasparenza dei dati dell’Impresa rispetto ai terzi	13,85%
Altro (specificare)	1,54%

Trattandosi di soggetti nuovi, hanno partecipato in modo più consistente agli in-contri di formazione per il RUNTS rispetto alle cooperative sociali, mentre non vi sono differenze da segnalare né nella conoscenza dei servizi offerti dalle Camere di commercio né nella partecipazione diretta alle attività formative promosse dalle stesse. Dunque, sotto questo angolo di visuale, lo spazio aperto per le Camere, al fine di accompagnare lo sviluppo e la qualificazione di queste “nuove” imprese, è ancora in larga parte da coltivare.

In conclusione, possiamo fare due affermazioni. Queste “nuove” imprese sociali (società, associazioni, fondazioni, cooperative non sociali) hanno caratteristiche in buona parte simili alle “nuove” cooperative sociali, anche se, da un lato, mostrano un orientamento verso le innovazioni introdotte dalla riforma più marcato e deciso e altresì compagini sociali più variegate; dall’altro, manifestano una percezione della propria identità come fortemente collegata all’essere un ETS, forse anche perché, data la loro natura di startup, hanno vissuto la fase di cambiamento in prima persona e non risentono degli steccati del passato.

La miglior collaborazione sia con enti non profit che con soggetti profit evidenzia una possibile positiva contaminazione che può aprire strade alquanto innovative.

Infine, il fatto che un quinto di questi 65 rispondenti abbia scelto la via dell’impresa sociale strumentale, ci porta ad affermare che la flessibilità dei modelli giuridico-organizzativi può essere una carta vincente per gli anni futuri nella crescita e nello sviluppo della famiglia delle “nuove” imprese sociali.

5. Uno sguardo alle imprese sociali pre-riforma

Oltre alle 188 imprese sociali in target – ovvero iscritte alla sezione speciale del Registro dopo il luglio 2017 – vi sono stati 83 rispondenti che hanno sentito il bisogno di far sentire la propria voce nonostante fossero imprese nate prima del luglio 2017, quindi fuori target. Poiché vi era una chiara indicazione che la survey fosse riservata solo alle prime, vogliamo commentare alcuni dati di queste 83 imprese, senza attribuire a tale lettura alcuna pretesa predittiva, né tanto meno riconoscendo a tale sottogruppo alcun valore statistico. Sono segnali che, per un verso, confermano l'ipotesi principale, per altro ci danno alcune informazioni interessanti.

Innanzitutto, si tratta di aziende collocate prevalentemente al Sud, con dimensioni di fatturato e numero di dipendenti più robusti rispetto alle 188 imprese in target, con altresì un coinvolgimento di lavoratori svantaggiati e mobilitazione di volontari più marcati. Ciò si spiega sia in ragione del fatto che più dei tre quarti di questi soggetti sono cooperative sociali (caratteristica comune a tutte le imprese dello stock pre-2017); sia per il fatto che, trattandosi di imprese più mature, presentano aspetti dimensionali più rilevanti e strutturati.

Sono tre i segnali che ci giungono da questo sottoinsieme. In primo luogo, un orientamento verso le innovazioni contenute nel d.lgs. 112/2017 e nel CTS più trattenuto e cauto. Non un rifiuto, piuttosto una conoscenza incerta della nuova normativa e la mancanza di una valutazione puntuale della stessa. Ciò si rileva nel social lending, nella detassazione degli utili reinvestiti e nel possibile coinvolgimento nella compagine di soggetti pubblici e privati.

Il secondo segnale lo si rintraccia nel rapporto con l'universo degli Enti del Terzo Settore. Mentre per le “nuove” imprese sociali, il valore aggiunto dell'essere iscritte anche al RUNTS risiedeva nel percepire la propria identità come ETS, qui l'iscrizione al RUNTS è valutata maggiormente non per una ragione identitaria, ma piuttosto per un possibile accrescimento della visibilità della propria impresa nel variegato mondo degli ETS (Tab. 5.1).

Tab. 5.1 - *“I dati delle Imprese sociali iscritte nella sezione speciale nel Registro delle imprese saranno trasmigrati direttamente nel RUNTS. Per la tua Impresa sociale quale sarà il principale valore aggiunto derivante da questa iscrizione?”; 188 “nuove” imprese sociali; 83 “vecchie” imprese sociali; risposta chiusa.*

	“Vecchie” Imprese sociali	“Nuove” Imprese sociali
Maggiore visibilità per l’Impresa	32,53%	22,34%
Essere ricompresi tra i soggetti qualificati come ETS	43,37%	54,79%
Maggiore trasparenza dei dati dell’Impresa rispetto ai terzi	20,48%	20,74%
Altro (specificare)	3,61%	2,13%

Infine, anche per la maggiore età di queste imprese, vi è una migliore conoscenza dei servizi offerti dalle Camere di commercio e anche un utilizzo più rilevante delle attività formative proposte dal sistema camerale così come degli altri servizi. Un tema discriminante attiene alla possibilità di una collaborazione con le imprese profit. Qui la maggioranza non sa valutare se l’ingresso nel RUNTS porterà ad un effetto positivo, quasi che tale profilo di opportunità appaia ancora del tutto o in parte sfocato e allo stesso tempo, come già rilevato nel sottoinsieme delle nuove cooperative sociali, manifesta una maggiore diffidenza verso il mondo profit.

6. Conclusione: piccoli segnali di futuro

Da questa breve disamina delle risposte della totalità dei rispondenti in target (188) e da qualche confronto sia con le “nuove” imprese non cooperative sociali (65) sia con le “vecchie” imprese sociali (83), si può avanzare qualche prima osservazione conclusiva, rinviando un’analisi più puntuale e argomentata ad un successivo e completo report di ricerca.

La diversa composizione dello stock delle “nuove” imprese sociali rispetto a quelle “vecchie” è certamente correlata alla nuova legislazione, anche se le dimensioni numeriche non sono ancora così evidenti e consolidate.

Ciò non significa che vi sia una contrapposizione tra le “nuove” cooperative sociali e le altre forme di impresa nate dopo il 2017. Piuttosto, che si sono aperte delle nuove prospettive mediante le quali altri soggetti hanno deciso di misurarsi, senza per questo assumere la veste di cooperative sociali. Un affiancamento, dunque, un modo di interpretare la preminente finalità sociale dell’impresa attraverso una compagine di altro genere, con un vestito

giuridico non cooperativo e con la volontà di utilizzare al meglio gli spazi e le opportunità messi a disposizione dalla recente legislazione.

Ciò vale sia per l'accesso al credito (social lending e Titoli di solidarietà), sia per il rafforzamento delle strutture utilizzabili per le attività di interesse generale (social bonus), sia – ancor di più – per le norme fiscali (art. 18 del d.lgs. 112/2017), non ancora in vigore ma pensate sia per attrarre nuovi investitori non guidati dal principio di massimizzazione del profitto; sia per una valorizzazione degli utili che l'impresa decida di reinvestire nell'attività tipica e nello sviluppo della stessa.

Le “nuove” imprese sociali sono allo stesso tempo più “identitarie”, in quanto si percepiscono come parte integrante della famiglia degli ETS, ma anche meno restie ad aprirsi a delle contaminazioni; questo emerge sia nella composizione della compagine societaria sia nell'apertura a potenziali collaborazioni con le imprese profit.

Infine, l'ultimo segnale è verso il mondo camerale. Il rapporto appare ancora troppo incerto e non ben definito, ma la domanda di servizi formativi, di accompagnamento nello sviluppo di impresa, di supporto nell'amministrazione e nel marketing è invece piuttosto ben delineata.

In sintesi, è ragionevole prevedere che se il Governo finalmente invierà alla Commissione europea la notifica anche per le due norme fiscali del d.lgs. 112/2017 e ‘otterrà’ l'autorizzazione (il percorso per tali norme appare più facilitato in quanto già la Commissione Europea ha approvato normative analoghe a quelle qui ricordate), lo sviluppo delle “nuove” imprese sociali, da timido e ancora di modeste dimensioni, potrebbe rivelarsi prorompente e duraturo. Ciò è possibile portando nella famiglia delle imprese sociali un numero più rilevante di realtà di tipo societario, ma non solo, anche attrando nel modello della nuova impresa sociale associazioni e fondazioni che svolgono in via prevalente attività commerciali; orientando gli enti ecclesiastici ad utilizzare al meglio l'opportunità di creazione di un ramo di impresa sociale con patrimonio dedicato; e, infine, spingendo “vecchie” cooperative sociali nonché enti profit a servirsi della formula dell'impresa sociale strumentale per misurarsi con nuove e inedite sfide imprenditoriali.

Lo scorso mese di settembre, successivamente alla pubblicazione di questo scritto nel 2° TERZJUS REPORT, è giunta notizia ufficiale dell'avvio dell'interlocuzione con la Commissione europea, cui seguirà l'invio formale della notifica. L'auspicio è che l'autorizzazione possa pervenire nella primavera del 2023, producendo gli effetti prospettati nelle conclusioni di questo articolo.

MARA MOIOLI*

I BISOGNI DELLE IMPRESE SOCIALI: RISPOSTE E SERVIZI DAL SISTEMA CAMERALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Bisogni e aspettative delle “nuove” imprese sociali. – 2.1. Le aree strategiche. – 2.2. Le esigenze formative. – 2.3. La spinta all’innovazione digitale. – 2.4. Lo sviluppo delle competenze. – 3. Focus: bisogni ed esigenze di società cooperative e non cooperative e imprese di piccola, media e grande dimensione. – 3.1. Le aree strategiche. – 3.2. Le esigenze formative. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

L’indagine “Impresa sociale come stai?” promossa da Unioncamere in collaborazione con Terzjus e Italia non profit ha raccolto, nella primavera 2022, le risposte volontarie e in target di 188 “nuove” imprese sociali (su un universo di riferimento di 3.438), da intendersi tali poiché sono state costituite o hanno acquisito tale qualifica successivamente al d.lgs. 112/2017.

La ricerca ha indagato alcuni aspetti particolarmente interessanti e rilevanti di questa recente tipologia di impresa sociale, cominciando con l’esplorarne le caratteristiche peculiari e proseguendo poi nell’approfondimento del loro rapporto con il Terzo Settore e del loro livello di conoscenza della nuova Riforma. Uno degli obiettivi dell’indagine è stato inoltre quello di sondare e rilevare i bisogni di questi soggetti¹ per cogliere le nuove esigenze e quindi le possibili opportunità di servizio e supporto da parte del mondo Camerale.

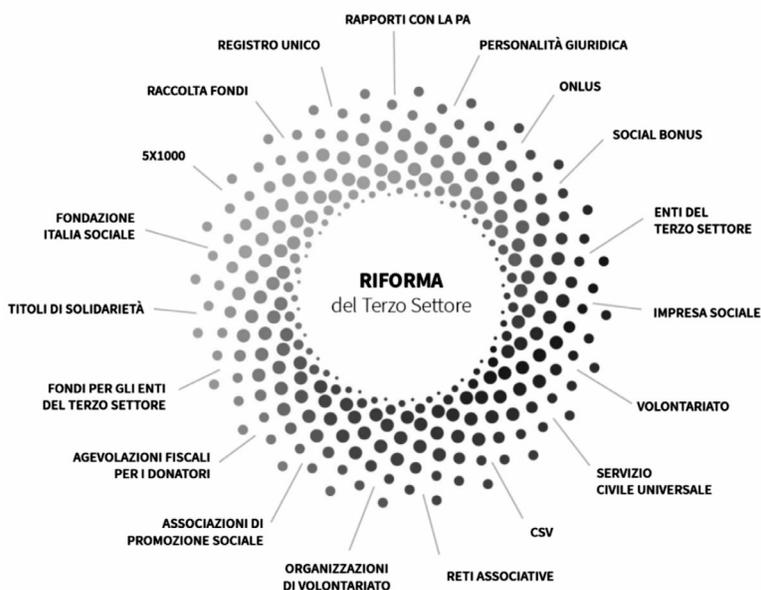
Dalla survey emerge uno spaccato di “nuove” imprese sociali di dimensioni ridotte per fatturato e numero di dipendenti (oltre la metà registrano entrate inferiori ai 100 mila euro annui, il 35% impiega 1-2 persone), attive per la stragrande maggioranza nei settori dell’assistenza socio-sanitaria, sanità, edu-

* Co-fondatrice di Italia non profit, data company specializzata in economia sociale e Terzo Settore. Il contributo è stato realizzato in collaborazione e con il supporto della dott.ssa Claudia Ladu, Junior Project Manager di Italia non profit.

¹ Le imprese sociali sono soggetti che esercitano in via stabile e principale una o più attività d’impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (art. 2, c. 1 IS). Possono assumere le più diverse forme civilistiche, sia in riferimento al Libro I del codice civile, sia in riferimento alle forme del Libro V.

cazione e formazione. Trasversalmente alle dimensioni, ai settori e alle forme giuridiche scelte, queste imprese sociali si mostrano particolarmente aperte alle novità introdotte dalla nuova normativa e propense a fare rete con gli altri ETS. A non essere trasversale è invece la piena conoscenza degli strumenti e delle opportunità introdotti dalla Riforma del Terzo Settore, lacuna che porta con sé la difficoltà di applicarli concretamente all'interno dell'impresa².

L'impatto della Riforma del Terzo Settore sulle imprese sociali, così come sul resto del Settore, è certamente uno degli elementi di maggiore interesse che sta influenzando e stimolando la trasformazione degli enti. Gli aspetti della vita di una organizzazione coinvolti direttamente o indirettamente dalla normativa sono infatti molteplici: dall'amministrazione, agli assetti societari e di gestione delle risorse umane passando per la sostenibilità economica.



© Immagine elaborata da Italia non profit

Figura 1.1. *“Le principali novità della Riforma del Terzo Settore” - elaborazione a cura di Italia non profit*

² A seconda dello strumento considerato (per es. social bonus, titoli di solidarietà, possibilità di avere soci pubblici e privati sebbene non in posizione di controllo, ecc.) le percentuali dei rispondenti che non li conoscono o che non hanno un'opinione in merito arriva a superare anche il 40%. Lacune da colmare emergono anche da un ultimo ambito di indagine della survey, volta a sondare la conoscenza e l'utilizzo dei servizi di supporto ad hoc offerte dalle Camere di Commercio alle imprese sociali.

È proprio la nuova normativa che ha contribuito a delineare alcune sfide per il “nuovo” Terzo Settore, ovvero:

- la sostenibilità economica;
- la digitalizzazione;
- le opportunità di ibridazione e collaborazione tra ETS, Pubblica Amministrazione, Aziende;
- il riconoscimento del Settore come mercato con dati e impatto sempre più rilevanti su welfare, PIL e occupazione.

Si tratta di sfide percepite anche dalle “nuove” imprese sociali? E come può il sistema camerale supportarle con le iniziative già in corso e nuovi programmi?

Grazie ai dati raccolti all’interno dell’indagine “Impresa sociale come stai?” è stato possibile trovare le risposte a queste domande. In questo scritto si presentano appositamente i risultati dell’indagine con un focus proprio sui bisogni delle imprese sociali e sul livello di conoscenza di queste ultime rispetto all’offerta del Sistema Camerale. Nelle conclusioni si propone una riflessione sulle opportunità nascenti sia per le imprese sociali, sia per chi offre loro un supporto con competenza e professionalità.

2. Bisogni e aspettative delle “nuove” imprese sociali

Comprendere quali siano gli ambiti in cui le imprese sociali richiedono maggiore supporto e formazione fa sì che l’azione di assistenza, accompagnamento e sviluppo delle competenze messa in atto dagli organi preposti al loro affiancamento – come le Camere di Commercio nazionali – sia il più possibile direzionata ed efficace.

La verifica del grado di conoscenza dei servizi del sistema camerale e il maggiore o minore interesse per la grande varietà di tematiche che essi coprono, permette sì di migliorare e focalizzare tali servizi, ma anche di ottenere uno spaccato dei fabbisogni formativi delle “nuove” imprese sociali che consente di conoscerle meglio e inquadrare fin da subito le loro direzioni di sviluppo.

2.1. Le aree strategiche

Capire i bisogni delle imprese sociali passa innanzitutto dalla consapevolezza e comprensione degli ambiti di attività che ciascuna impresa ritiene più strategici per la sua attività.

Sostenibilità economica (30,4%), formazione del personale interno (21,6%) e gestione amministrativa (17,9%) sono le tre tematiche considerate più rilevanti dalle 188 “nuove” imprese sociali rispondenti, seguite alla pari dalle attività di comunicazione e di digitalizzazione (14,8%). È evidente come alla base dello sviluppo d’impresa ci sia la sua capacità di generare profitti, aspetto che può apparire scontato ma in realtà *conditio sine qua non* per continuare a perseguire i fini solidaristici e a generare impatto sociale. Un’impresa, per essere economicamente sostenibile, necessita dei giusti strumenti, obiettivi, risorse e competenze. Elementi che si legano anche alle altre aree ritenute più strategiche, come la formazione e lo sviluppo dei dipendenti e una buona gestione amministrativa, motore fondamentale del corretto funzionamento dei processi di organizzazione, pianificazione e controllo dell’impresa.

Quali tematiche ritieni più strategiche per la tua Impresa sociale?

Base: 188 rispondenti

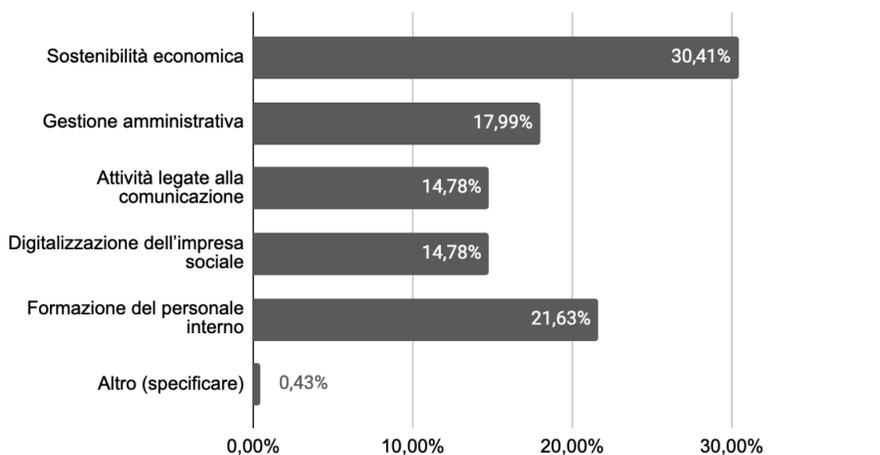


Grafico 2.1.1. Risposte alla domanda “Quali tematiche ritieni più strategiche per la tua impresa sociale?”, 188 rispondenti; risposta multipla.

Tali aree strategiche sono coperte dai servizi offerti dal sistema camerale alle imprese sociali, le quali tuttavia non appaiono particolarmente informate di questa varietà e completezza di opportunità.

Infatti, se un terzo delle “nuove” imprese sociali afferma di essere a conoscenza dell’esistenza di questi servizi di promozione, formazione e supporto per le imprese, solo 1 su 10 ne ha effettivamente usufruito. Gli ambiti di formazione più frequentati e di maggiore interesse sono quelli relativi all’informazione e promozione economica di bandi e finanziamenti, ai corsi

di formazione specialistica e all'innovazione e digitalizzazione. Tornando a volgere lo sguardo alla prima area strategica (grafico 2.1.1), tale preferenza formativa è coerente con la priorità attribuita alla sostenibilità economica dell'impresa sociale.

Quali tra i seguenti ambiti di servizio delle Camere di Commercio ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?

Base: 188 rispondenti



Grafico 2.1.2. Risposte alla domanda “Quali tra i seguenti ambiti di servizio delle Camere di Commercio ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?”, 188 rispondenti; risposta multipla.

2.2. Le esigenze formative

Focalizzando l'attenzione sulla tematica dei seminari e corsi di formazione specialistica, oltre la metà delle imprese sociali che l'hanno indicata come rilevante intende essere formata in primis su tutto ciò che riguarda il Terzo Settore e il RUNTS (23,5%).

La propositività e il favore con cui le imprese sociali hanno dimostrato di accogliere le novità della Riforma che le riguardano, come la recente qualifica di ETS e l'accesso al nuovo Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, torna ancora una volta con evidenza e investe anche l'ambito delle

necessità formative³. Le “nuove” imprese sociali, quindi, oltre a riconoscere la presenza di opportunità in fatto di bandi, partnership, reti e molto altro riservate agli ETS, avvertono il bisogno di avere la giusta preparazione per poter comprendere le novità e cogliere al meglio tali opportunità.

Andando oltre le tematiche affini al Terzo Settore, il fabbisogno formativo di questa particolare categoria d’impresa torna a battere poi sul versante dello sviluppo e crescita, della gestione amministrativa e dell’acquisizione di nuove competenze.

In riferimento all'ambito Seminari e corsi di formazione specialistica, quali tra le seguenti aree di formazione ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?

Base: 86 rispondenti

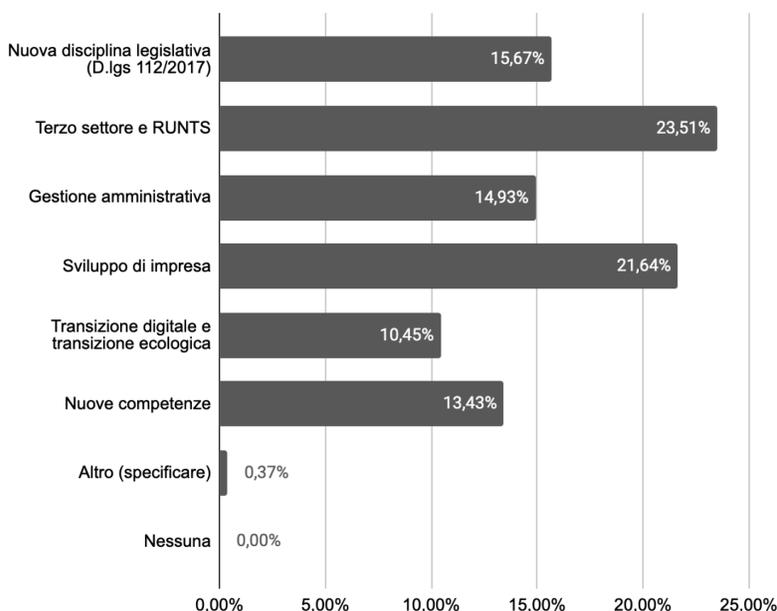


Grafico 2.2.1. Risposte alla domanda “In riferimento all’ambito Seminari e corsi di formazione specialistica, quali tra le seguenti aree di formazione ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?”; 86 rispondenti che hanno indicato “Seminari e corsi di formazione specialistica” alla precedente domanda “Quali tra i seguenti ambiti di servizio delle Camere di Commercio ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?”; risposta multipla.

³ Dall’indagine “Impresa sociale come stai?”, infatti, è emerso che il 95% dei rispondenti ritiene che essere riconosciuto come ETS sia un vantaggio per la propria impresa e il 15,6% ritiene utile formarsi sulle tematiche relative alla nuova disciplina legislativa in materia di impresa sociale, ossia il d.lgs. 112/2017.

2.3. La spinta all'innovazione digitale

L'innovazione digitale investe tutte le aree d'impresa (organizzativa, tecnologica, culturale ecc.) e costituisce sempre di più un trampolino per il suo sviluppo e la sua competitività. Chiedendo al campione di “nuove” imprese sociali rispondenti all'indagine di indicare quali ambiti di innovazione digitali ritenessero più rilevanti per la propria attività, la distribuzione delle risposte evidenzia come l'interesse sia trasversale alla quasi totalità dei servizi digitali proposti, tanto che, essendo la domanda a scelta multipla, i rispondenti in media hanno indicato quasi tre opzioni ciascuno.

Le imprese sociali ritengono utile e rilevante soprattutto l'accesso a strumenti pratici (SPID, identità e firma digitale) e a sistemi di semplificazione (cassetto digitale, tenuta dei libri sociali) capaci di ridurre tempi e costi. Segue poi l'interesse per eventi formativi sulla digitalizzazione e servizi di accompagnamento nei percorsi di trasformazione digitale.

In riferimento all'ambito Innovazione e digitalizzazione, quali tra i seguenti servizi ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?

Base: 76 rispondenti

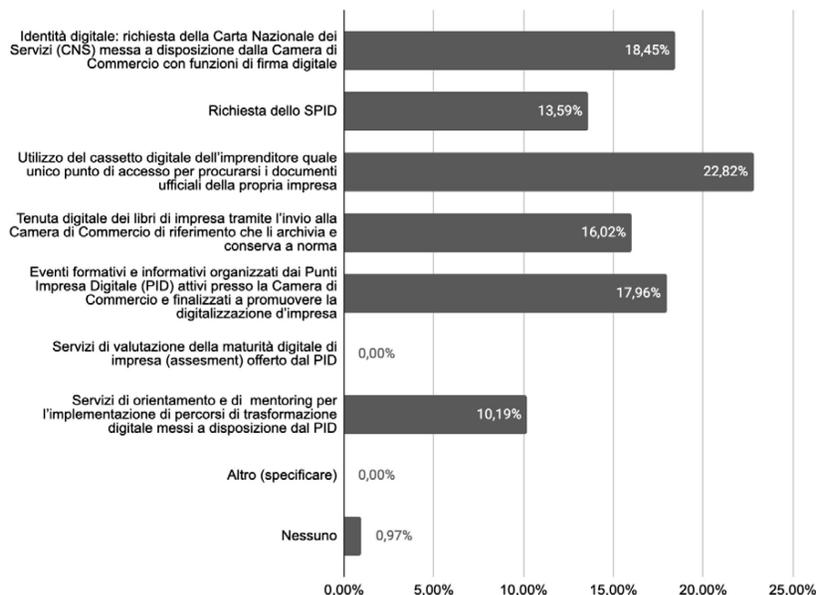


Grafico 2.3.1. Risposte alla domanda “In riferimento all'ambito Innovazione e digitalizzazione, quali tra i seguenti servizi ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?”; 76 rispondenti che hanno indicato “Innovazione e digitalizzazione” alla precedente domanda “Quali tra i seguenti ambiti di servizio delle Camere di Commercio ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?”; risposta multipla.

2.4. Lo sviluppo delle competenze

Le imprese sociali guardano con favore a tutto ciò che aiuti l'emergere delle competenze all'interno della loro realtà. Si evince anche in questo caso guardando alla distribuzione omogenea delle preferenze accordate ai servizi che afferiscono alla tematica dell'orientamento al lavoro, progettazione di percorsi professionali e certificazione delle competenze, specie se indirizzate al personale più giovane. Si tratta di servizi che favoriscono l'inserimento occupazionale (27,2%), servizi di certificazione delle competenze acquisite (25,7%), sostegno alla transizione dalla scuola e università al mondo del lavoro (24,2%), l'iscrizione ai registri di Alternanza Scuola Lavoro (21,1%).

In riferimento all'ambito Orientamento al lavoro, progettazione di percorsi professionali e certificazione delle competenze, quali tra i seguenti servizi ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?

Base: 25 rispondenti

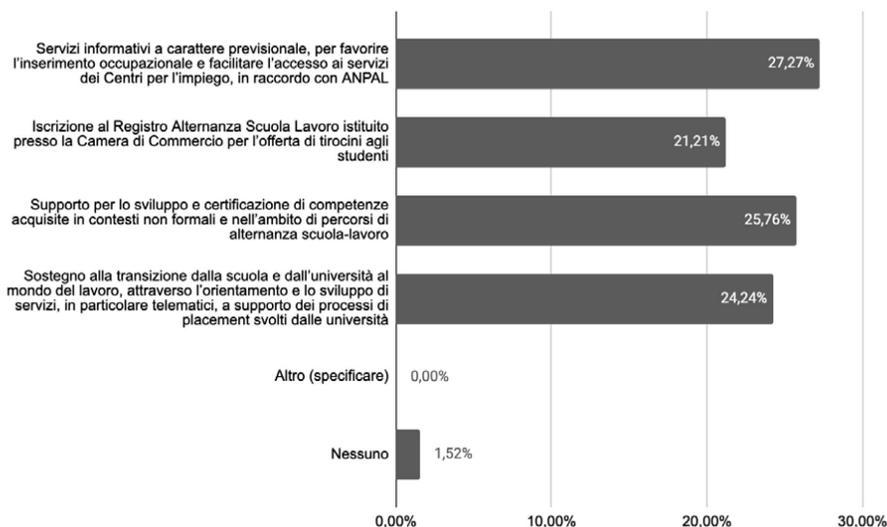


Grafico 2.4.1. Risposte alla domanda "In riferimento all'ambito Orientamento al lavoro, progettazione di percorsi professionali e certificazione delle competenze, quali tra i seguenti servizi ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?"; 25 rispondenti che hanno indicato "Orientamento al lavoro, progettazione di percorsi professionali e certificazione delle competenze" alla precedente domanda "Quali tra i seguenti ambiti di servizio delle Camere di Commercio ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale?"; risposta multipla.

3. Focus: bisogni ed esigenze di società cooperative e non cooperative e imprese di piccola, media e grande dimensione

Nel paragrafo precedente si è preso in considerazione l'intero campione di "nuove" imprese sociali a disposizione e ne abbiamo raccontato le principali caratteristiche. In questo terzo paragrafo, invece, restringiamo il focus osservando le stesse imprese partecipanti con la lente della forma che le caratterizza: società cooperativa (123 rispondenti) o società non cooperativa (65 rispondenti). Questo focus trova fondamento nelle stesse premesse su cui l'indagine "Impresa sociale come stai?" è stata costruita. Si è reso evidente, infatti, che tra le "nuove" imprese sociali nate o iscritte alla sezione speciale del Registro delle imprese dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 112/2017, la percentuale di quelle che scelgono la forma di società cooperativa è in ribasso: se prima della Riforma esse erano il 97% del totale, guardando alle 3.438 "nuove" imprese tale percentuale scende al 75%. Da un punto di vista di fabbisogno formativo e di supporto, le due categorie si differenziano in qualche modo? Lo analizzeremo nel corso del presente paragrafo.

Il secondo punto di vista adottato è quello che distingue le 188 "nuove" imprese sociali a seconda della loro dimensione economica: piccole (fino a 60 mila euro di entrate nell'ultimo anno, 77 rispondenti), medie (tra 60 e 500 mila euro, 76 rispondenti), grandi (oltre 500 mila euro, 35 rispondenti).

La limitatezza del campione non consente di generalizzare il quadro emergente all'intero universo di riferimento, tuttavia lascia lo spazio per alcune interessanti riflessioni.

3.1. *Le aree strategiche*

Le "nuove" imprese sociali, a prescindere dalla loro forma e dimensione economica, sono piuttosto allineate rispetto alle tematiche che considerano più strategiche.

Le società cooperative e quelle non cooperative, siano esse di piccola, media o grande dimensione, mettono tutte al primo posto la sostenibilità economica dell'impresa. Si sbilanciano leggermente le società cooperative e le imprese di grandi dimensioni, le quali attribuiscono maggiore importanza alla formazione del personale interno.

Tabella 3.1.1. Quali tematiche ritieni più strategiche per la tua Impresa sociale? (più risposte possibili) - Società coop. vs Società non coop.

	Tutte le Imprese sociali*		Società cooperative**		Società non cooperative***	
	valori	%	valori	%	valori	%
Sostenibilità economica	142	30,41	87	29,79	55	31,43
Gestione amministrativa	84	17,99	52	17,81	32	18,29
Attività legate alla comunicazione	69	14,78	41	14,04	28	16,0
Digitalizzazione dell'impresa sociale	69	14,78	41	14,04	28	16,0
Formazione del personale interno	101	21,63	69	23,63	32	18,29
Altro	2	0,43	2	0,68	0	0
Totale	467	100	123	100	175	100

* Totale di Tutte le Imprese sociali = 188

** Totale di Società cooperative = 123

*** Totale di Società non cooperative = 65

Tabella 3.1.2. Quali tematiche ritieni più strategiche per la tua Impresa sociale? (più risposte possibili) - Dimensione economica

	Tutte le Imprese sociali*		Imprese sociali fino a 60.000 €**		Imprese sociali da 60.001 € a 500.000 €***		Imprese sociali oltre 500.001 €****	
	valori	%	valori	%	valori	%	valori	%
Sostenibilità economica	142	30,41	64	31,22	50	30,12	28	29,17
Gestione amministrativa	84	17,99	35	17,07	31	18,67	18	18,75
Attività legate alla comunicazione	69	14,78	32	15,61	26	15,66	11	11,46
Digitalizzazione dell'impresa sociale	69	14,78	30	14,63	25	15,06	14	14,58
Formazione del personale interno	101	21,63	43	20,98	34	20,48	24	25,0
Altro	2	0,43	1	0,49	0	0	1	1,04
Totale	467	100	205	100	166	100	96	100

* Totale di Tutte le Imprese sociali = 188

** Totale di Imprese sociali fino a 60.000 € = 77

*** Totale di Imprese sociali da 60.001 € a 500.000 € = 77

**** Totale di Imprese sociali Imprese sociali oltre 500.001 € = 35

La tendenza di conoscenza e partecipazione ai servizi offerti dalle camere di commercio (i quali si ricorda coprono tutte le aree strategiche sopra citate) è simile tra tutte le diverse tipologie di impresa sociale analizzata. Si oscilla di pochi punti percentuali rispetto alla media secondo cui, sul totale delle imprese rispondenti, a conoscere l'esistenza dei servizi sono poco più di 3 imprese su 10 mentre solamente 1 su 10 ne ha usufruito.

Si registra una maggiore – seppur di poco – conoscenza da parte delle società cooperative (34,9%) e delle imprese di medie dimensioni (43,2%); ad essere meno informate sono invece le più piccole (24,6%).

Guardando alla partecipazione, invece, la situazione è diversa: è leggermente maggiore tra le società non cooperative (12,3%) e le grandi imprese sociali (14%), minore ancora tra le più piccole (6,5%).

Tabella 3.1.3. Sei a conoscenza dell'esistenza di servizi di promozione, formazione e supporto per le imprese messi in campo dalle Camere di Commercio? - Società coop. vs Società non coop.

	Tutte le Imprese sociali*		Società cooperative**		Società non cooperative***	
	valori	%	valori	%	valori	%
Sì	64	34,04	43	34,96	21	32,31
No	124	65,96	80	65,04	44	67,69
Totale	188	100	123	100	65	100

* Totale di Tutte le Imprese sociali = 188

** Totale di Società cooperative = 123

*** Totale di Società non cooperative = 65

Tabella 3.1.4. Sei a conoscenza dell'esistenza di servizi di promozione, formazione e supporto per le imprese messi in campo dalle Camere di Commercio? - Dimensione economica

	Tutte le Imprese sociali*		Imprese sociali fino a 60.000 €**		Imprese sociali da 60.001 € a 500.000 €***		Imprese sociali oltre 500.001 €****	
	valori	%	valori	%	valori	%	valori	%
Sì	64	34,04	19	24,68	33	43,42	12	34,29
No	124	65,96	58	75,32	43	56,58	23	65,71
Totale	188	100	77	100	76	100	35	100

* Totale di Tutte le Imprese sociali = 188

** Totale di Imprese sociali fino a 60.000 € = 77

*** Totale di Imprese sociali da 60.001 € a 500.000 € = 77

**** Totale di Imprese sociali Imprese sociali oltre 500.001 € = 35

Tabella 3.1.5. La tua Impresa sociale in questi anni ha partecipato a corsi di formazione tenuti dalle Camere di Commercio? - Società coop. vs Società non coop.

	Tutte le Imprese sociali*		Società cooperative**		Società non cooperative***	
	valori	%	valori	%	valori	%
Sì	18	9,57	10	8,13	8	12,31
No	166	88,3	110	89,43	56	86,15
Non saprei	4	2,13	3	2,44	1	1,54
Totale	188	100	123	100	65	100

* Totale di Tutte le Imprese sociali = 188

** Totale di Società cooperative = 123

*** Totale di Società non cooperative = 65

Tabella 3.1.6 La tua Impresa sociale in questi anni ha partecipato a corsi di formazione tenuti dalle Camere di Commercio? - Dimensione economica

	Tutte le Imprese sociali*		Imprese sociali fino a 60.000 €**		Imprese sociali da 60.001 € a 500.000 €***		Imprese sociali oltre 500.001 €****	
	valori	%	valori	%	valori	%	valori	%
Sì	18	9,57	5	6,49	8	10,53	5	14,29
No	166	88,3	71	92,21	67	88,16	28	80,0
Non saprei	4	2,13	1	1,3	1	1,32	2	5,71
Totale	188	100	77	100	76	100	35	100

* Totale di Tutte le Imprese sociali = 188

** Totale di Imprese sociali fino a 60.000 € = 77

*** Totale di Imprese sociali da 60.001 € a 500.000 € = 77

**** Totale di Imprese sociali Imprese sociali oltre 500.001 € = 35

3.2. Le esigenze formative

L'importanza della sostenibilità economica evidenziata tra le tematiche più strategiche, viene confermata dalla principale domanda di formazione e supporto in "Promozione economica, bandi e finanziamenti" tra le proposte dei servizi delle Camere di commercio, preferenza espressa da parte di tutte le forme e dimensioni di impresa.

Mentre per dimensione economica non si registrano particolari differenze rispetto all'andamento generale, tra le società cooperative e non coope-

relative si nota una differenza di 5 punti percentuali in favore di un maggiore interesse delle prime per l'ambito "Orientamento al lavoro, progettazione di percorsi professionali e certificazione delle competenze" (12,3%) mentre le seconde dirigono la loro attenzione verso le tematiche di "Innovazione e digitalizzazione" (16%).

Tabella 3.2.1. Quali tra i seguenti ambiti di servizio delle Camere di Commercio ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale? (sono possibili più risposte) - Società coop. vs Società non coop.

	Tutte le Imprese sociali*		Società cooperative**		Società non cooperative***	
	valori	%	valori	%	valori	%
Promozione economica, bandi e finanziamenti	160	27,35	104	27,88	56	26,42
Promozione del territorio, del turismo e della cultura	64	10,94	41	10,99	23	10,85
Seminari e corsi di formazione specialistica	86	14,7	55	14,75	31	14,62
Innovazione e digitalizzazione	76	12,99	42	11,26	34	16,04
Informazione di natura economica e statistica	25	4,27	13	3,49	12	5,66
Orientamento al lavoro, progettazione di percorsi professionali e certificazione delle competenze	62	10,6	46	12,33	16	7,55
Promozione e supporto alla sostenibilità ambientale	25	4,27	14	3,75	11	5,19
Gestione delle pratiche amministrative del Registro Imprese anche attraverso servizi digitali	52	8,89	31	8,31	21	9,91
Giustizia alternativa (arbitrati e mediazioni)	9	1,54	8	2,14	1	0,47
Legalità (sportello di ascolto)	18	3,08	14	3,75	4	1,89
Altro	2	0,34	0	0	2	0,94
Nessuno	6	1,03	5	1,34	1	0,47
Totale	585	100	373	100	212	100

* Totale di Tutte le Imprese sociali = 188

** Totale di Società cooperative = 123

*** Totale di Società non cooperative = 65

Tabella 3.2.2. Quali tra i seguenti ambiti di servizio delle Camere di Commercio ritieni più interessanti per la tua Impresa sociale? (sono possibili più risposte) - Dimensione economica

	Tutte le Imprese sociali*		Imprese sociali fino a 60.000 €**		Imprese sociali da 60.001 € a 500.000 €***		Imprese sociali oltre 500.001 €****	
	valori	%	valori	%	valori	%	valori	%
Promozione economica, bandi e finanziamenti	160	27,35	67	26,17	62	30,69	31	24,41
Promozione del territorio, del turismo e della cultura	64	10,94	32	12,5	18	8,91	14	11,02
Seminari e corsi di formazione specialistica	86	14,7	40	15,63	28	13,86	18	14,17
Innovazione e digitalizzazione	76	12,99	31	12,11	28	13,86	17	13,39
Informazione di natura economica e statistica	25	4,27	10	3,91	8	3,96	7	5,51
Orientamento al lavoro, progettazione di percorsi professionali e certificazione delle competenze	62	10,6	27	10,55	22	10,89	13	10,24
Promozione e supporto alla sostenibilità ambientale	25	4,27	9	3,52	6	2,97	10	7,87
Gestione delle pratiche amministrative del Registro Imprese anche attraverso servizi digitali	52	8,89	22	8,59	18	8,91	12	9,45
Giustizia alternativa (arbitrati e mediazioni)	9	1,54	4	1,56	2	0,99	3	2,36
Legalità (sportello di ascolto)	18	3,08	10	3,91	6	2,97	2	1,57
Altro	2	0,34	1	0,39	1	0,5	0	0
Nessuno	6	1,03	3	1,17	3	1,49	0	0
Totale	585	100	256	100	202	100	127	100

* Totale di Tutte le Imprese sociali = 188

** Totale di Imprese sociali fino a 60.000 € = 77

*** Totale di Imprese sociali da 60.001 € a 500.000 € = 77

**** Totale di Imprese sociali Imprese sociali oltre 500.001 € = 35

4. Conclusioni

Dalla disamina delle risposte fornite dalle “nuove” imprese sociali emerge un quasi sostanziale allineamento tra le sfide che il Terzo Settore dovrà affrontare nel prossimo futuro e i bisogni espressi dai rispondenti: sostenibilità economica, formazione, gestione amministrativa, comunicazione e digitalizzazione; queste risultano le aree sulle quali le nuove imprese sociali si sentono più carenti, ma anche quelle che ritengono maggiormente strategiche per affrontare il prossimo futuro.

L'obiettivo di tali rilevazioni è stato quello di individuare i bisogni e le aspettative di questi soggetti per focalizzare le attività formative camerali al meglio e su esigenze reali, espresse direttamente dalle principali imprese del Terzo Settore. Primo tangibile effetto successivo alla diffusione e alla riflessione sui risultati dell'indagine è stato l'avvio di un percorso di formazione per gli organi dirigenti di tutte le Camere di Commercio nazionali, realizzato grazie alla collaborazione tra Unioncamere, Terzjus e Italia non profit, ideato appositamente per abilitare il sistema camerale a rispondere ai reali bisogni delle imprese sociali, espressi dalle dirette interessate attraverso l'indagine.

Sicuramente questo è solo un primo passo. La Riforma, infatti, grazie all'introduzione di strumenti come il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) permetterà di avere sempre più informazioni e dati sul settore. Dati che saranno essenziali per portare l'attenzione su questo comparto dell'economia del Paese che, ancora oggi, troppo spesso viene considerato come secondario. È da una maggiore consapevolezza delle potenzialità del Settore che deriveranno nuove e interessanti possibilità di sviluppo di servizi e soluzioni che ne possano accompagnare la crescita.

L'approccio lungimirante di lettura dei bisogni voluto da Unioncamere e Terzjus ha permesso di iniziare un dialogo con le imprese sociali e con gli attori che concretamente possono supportare tale crescita con strumenti e servizi idonei.

Si tratta di un percorso sicuramente ancora al suo inizio, ma le possibilità di dialogo con questi soggetti sono molteplici e ampie. Sarà importante, in questo cammino, conoscere e tenere a mente le caratteristiche fondanti delle imprese sociali: la loro natura, gli obiettivi, le caratteristiche organizzative così come le caratteristiche dell'ecosistema nel quale operano e che ne influenzano i bisogni. Se non si tengono in considerazione questi aspetti, il dialogo e la risposta efficace alle esigenze espresse rischiano infatti di venire meno.

IL LAVORO NELLE IMPRESE SOCIALI: FLUSSI OCCUPAZIONALI E FABBISOGNI PROFESSIONALI

SOMMARIO: 1. Le imprese sociali analizzate attraverso il Sistema Informativo Excelsior: metodologia e perimetro di indagine. – 2. Il contributo delle imprese sociali all'occupazione in Italia. – 3. Le assunzioni programmate dalle imprese sociali nel 2021. – 4. Le principali caratteristiche della domanda di lavoro. – 5. I fabbisogni professionali e formativi. – 5.1. Le figure professionali maggiormente ricercate. – 5.2. La domanda di formazione. – 5.3. Le competenze maggiormente richieste – 6. Conclusioni.

1. Le imprese sociali analizzate attraverso il Sistema Informativo Excelsior: metodologia e perimetro di indagine

Le indagini condotte nel corso del 2021 dal Sistema Informativo Excelsior – realizzato da Unioncamere in collaborazione con ANPAL – sono state implementate con una serie di innovazioni metodologiche che consentono oggi di analizzare approfonditamente anche le principali caratteristiche dell'occupazione nelle imprese sociali¹. Il Sistema Informativo Excelsior si colloca dal 1997 tra le maggiori fonti disponibili in Italia sui temi del mercato del lavoro e della formazione ed è inserito tra le indagini ufficiali del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) previste all'interno del Programma Statistico Nazionale (PSN). I dati raccolti forniscono una conoscenza aggiornata, sistematica e affidabile della consistenza e della distribuzione territoriale, dimensionale e per settore di attività economica delle assunzioni previste dalle imprese con dipendenti dei settori industriali e dei servizi², nonché delle principali caratteristiche delle figure professionali richieste (livello di istru-

* Vice Segretario Generale di Unioncamere – Responsabile Area Formazione e Lavoro.

** Quadro di Dintec – in distacco in Unioncamere, Area Formazione e Lavoro.

¹ Cfr. UNIONCAMERE, *Imprese sociali. I fabbisogni professionali e formativi, Indagine Excelsior 2021*, Roma, 2022. Per precedenti analisi svolte attraverso il Sistema informativo Excelsior si veda anche UNIONCAMERE, *Imprese sociali. Le previsioni occupazionali e i fabbisogni professionali. Indagine Excelsior 2014*, Roma, 2014.

² La variabile osservata per le assunzioni dal Sistema Informativo Excelsior si riferisce ai contratti di qualsiasi tipologia purché di durata superiore ai 30 giorni. Pertanto, sono esclusi dal campo di osservazione i contratti relativi a una sola giornata o a una o più settimane (lavoro accessorio e i cosiddetti *mini-jobs*).

zione, età, genere, esperienza, difficoltà di reperimento, migranti, necessità di ulteriore formazione, principali competenze, livello di inquadramento, area funzionale di inserimento). Dal 2017, il Sistema Informativo Excelsior è stato ulteriormente sviluppato sotto l'aspetto metodologico e organizzativo per fornire indicazioni tempestive a supporto delle politiche attive del lavoro. Vengono, infatti, realizzate indagini mensili su campioni di imprese stratificati per settore, classe dimensionale, territorio provinciale, adottando prioritariamente la tecnica di rilevazione CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) grazie ad una piattaforma dedicata del sistema camerale sviluppata da Infocamere, con la quale viene gestita anche la selezione delle liste campionarie per garantire la necessaria rotazione mensile delle imprese intervistate nonché l'assistenza delle Camere di Commercio per i rispettivi territori. I dati campionari³ sono opportunamente integrati in uno specifico modello previsionale che valorizza, in serie storica, i dati desunti dalle più importanti fonti amministrative sull'occupazione e collegati al Registro delle Imprese delle Camere di commercio.

Essendo il Sistema Informativo Excelsior fondamentalmente basato sugli archivi camerale integrati con i dati INPS, all'interno del campo di osservazione ricadono anche le imprese sociali in quanto registrate nell'apposita "sezione speciale" del Registro Imprese delle Camere di commercio. In termini più strettamente definitivi, nel campo di osservazione rientrano le imprese sociali dell'industria e dei servizi con almeno un dipendente medio annuo. All'inizio del 2021 risultavano presenti nella "sezione speciale" 16.750 imprese sociali (sedi e unità locali) con dipendenti e operative nei settori dell'industria e dei servizi; la frazione sondata attraverso i questionari somministrati nelle indagini mensili è stata pari al 52,2% dell'universo, ossia sono state intervistate 8.790 imprese sociali delle 16.750 totali⁴.

³ Le previsioni complessive delle imprese con dipendenti dell'industria e dei servizi relative al 2021 sono basate su un campione di 283mila imprese intervistate tramite le indagini mensili realizzate nel corso dell'anno.

⁴ I dati sono riferiti al 31/12/2020 per garantire la comparabilità con l'Indagine Excelsior 2021 che ha come oggetto i fabbisogni professionali e formativi delle imprese con dipendenti dell'industria e dei servizi presenti nel Registro Imprese all'avvio della rilevazione. Complessivamente, all'inizio del 2021, erano iscritte alla "sezione speciale" 22.590 imprese sociali, di cui 17.150 risultavano attive. Le imprese sociali con dipendenti attive nell'industria e nei servizi erano, considerando unicamente le sedi legali, 13.270. Per assicurare una corretta rappresentazione territoriale a livello provinciale dei flussi di assunzione, sono state incluse nell'universo di riferimento dell'Indagine Excelsior anche le 3.480 unità locali delle stesse imprese sociali presenti in province differenti da quella della sede principale. Per tale ragione l'universo delle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti preso a riferimento per il Sistema Informativo Excelsior assomma a 16.750 unità.

Tab 1.1. – *Imprese sociali con dipendenti dell'industria e dei servizi e relativa frazione sondata*

	Imprese sociali con dipendenti (v.a. sedi e unità locali)	% frazione sondata
TOTALE	16.750	52,5
INDUSTRIA	960	46,2
SERVIZI	15.790	52,8
<i>Sanità, assistenza sociale e servizi sanitari privati, di cui:</i>	9.410	56,9
<i>Servizi di assistenza sociale residenziale</i>	2.980	56,8
<i>Assistenza sociale non residenziale</i>	5.820	57,3
<i>Assistenza sanitaria</i>	610	53,0
<i>Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica</i>	820	43,4
<i>Servizi operativi di supporto alle imprese e alle persone, di cui:</i>	1.750	51,4
<i>Attività di servizi per edifici e paesaggio</i>	1.270	50,9
<i>Altri servizi operativi di supporto a imprese e persone</i>	480	52,7
<i>Istruzione e servizi formativi privati</i>	1.680	47,6
<i>Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone</i>	850	44,8
<i>Altri servizi</i>	1.270	43,5

Fonte: Unioncamere - Infocamere, 2021

L'ampiezza del campione, corroborata dall'analisi dei modelli previsionali, ha dato una grande solidità all'indagine e affidabilità alle previsioni, consentendo non solo una forte correlazione tra la distribuzione settoriale dei flussi di assunzione di Excelsior e i flussi di assunzione rilevati successivamente attraverso gli archivi amministrativi INPS, ma anche uno scarto piuttosto contenuto sui risultati⁵. La tabella 1.2 riporta il confronto tra i flussi di assunzione previsti e quelli rilevati ex-post attraverso archivi INPS a parità del campo di osservazione, ossia per quelle tipologie contrattuali per cui è possibile ricostruire puntualmente per ciascuna impresa i flussi di assunzione a partire dai dati amministrativi disponibili⁶.

⁵ Gli scarti più rilevanti in termini percentuali si rilevano sui contratti meno utilizzati e quindi meno sondati dall'indagine. Tuttavia, anche in questi casi viene colto bene l'andamento della distribuzione settoriale del fenomeno con coefficienti di correlazione superiori al 96%.

⁶ Sono stati quindi esclusi, oltre ai contratti di durata inferiore ai 30 giorni, anche i contratti di somministrazione e quelli relativi ai collaboratori con partita IVA.

Tab 1.2 – Confronto per tipologia contrattuale tra le assunzioni di dipendenti previste dalle imprese per il 2021 e le assunzioni rilevate ex-post dai dati amministrativi Inps*

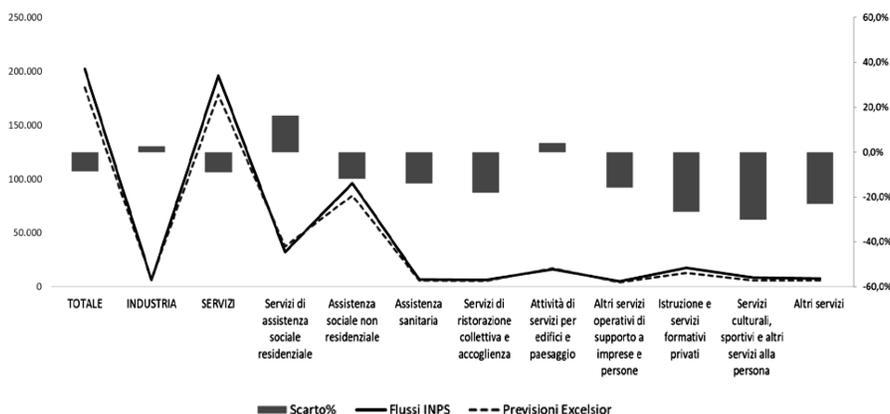
	Assunzioni (esclusi collaboratori a partita IVA e interinali)	per tipologia contrattuale			
		tempo determinato	tempo indeterminato	apprendistato	collaboratori coordinati e continuativi
Assunzioni previste dalle imprese attraverso il Sistema Informativo Excelsior**	185.273	143.581	32.766	2.034	6.892
Assunzioni rilevate ex-post dai dati amministrativi INPS	202.470	154.062	31.213	1.387	15.807
Delta (v.a.)	-17.197	-10.481	1.553	647	-8.915
Delta (%)	-8,5%	-6,8%	5,0%	46,6%	-56,4%

*Esclusi i contratti di somministrazione e collaboratori a partita IVA e tutti i contratti di durata inferiore ai 30 giorni.

** Il totale dei flussi di assunzione previsti dalle imprese comprensivo dei contratti di somministrazione e di collaboratori a partita IVA è pari a 241.350 unità.

Fonte: elaborazione su dati Unioncamere – ANPAL, Sistema informativo Excelsior e dati amministrativi INPS, 2021

Fig. 1.1. – Confronto tra le previsioni delle imprese e i flussi rilevati ex-post da dati amministrativi Inps, per settore economico



Fonte: elaborazione su dati Unioncamere – ANPAL, Sistema informativo Excelsior e dati amministrativi INPS, 2021

2. Il contributo delle imprese sociali all'occupazione in Italia

A inizio 2021, l'occupazione dipendente delle imprese sociali dell'industria e dei servizi era pari a 463.950 unità⁷. Pur costituendo quindi poco più del 1% di tutte le imprese extra agricole con dipendenti iscritte al Registro Imprese, le imprese sociali concentrano circa il 4% dell'occupazione dipendente dell'industria e dei servizi in Italia (Tab 2.1). Risulta determinante il contributo fornito dalle imprese sociali all'occupazione nei settori dell'assistenza socio-sanitaria, dei servizi di cura di anziani e disabili, dei servizi educativi e in numerosi altri servizi di interesse generale determinanti per la qualità della vita delle comunità e per la stessa coesione sociale⁸. Si segnala, in particolare, come nel settore dell'assistenza sociale non residenziale e nei servizi di assistenza sociale residenziale le imprese sociali rappresentano rispettivamente il 61,7% e il 43,8% del tessuto imprenditoriale, concentrando nel primo caso l'82,3% e nel secondo caso il 50,1% dell'occupazione dipendente. Di rilievo anche il ruolo ricoperto nel settore dell'istruzione e dei servizi formativi privati dove le imprese sociali rappresentano circa l'11% del totale e ad esse fa riferimento quasi il 18% degli occupati. Oltre alle imprese sociali attive nella fornitura di servizi sociali, di cura, educativi e culturali, va segnalata la rilevanza delle imprese sociali impegnate prevalentemente nell'integrazione lavorativa di persone svantaggiate⁹ e che operano in una pluralità di altri settori (industria, servizi per edifici e paesaggio, logistica e altri servizi operativi).

È importante osservare l'articolazione territoriale delle imprese sociali e il contributo da esse offerto all'occupazione in alcune regioni a più elevato tasso di disoccupazione, dal momento che il 42,0% di esse opera nel Mezzogiorno generando un'occupazione di poco superiore alle 107mila unità. Nella macroarea del Nord Ovest, a fronte di un minore numero di imprese sociali (24,4% del totale) si rileva un più elevato numero di dipendenti (circa 151mila). Sia nel Nord-Est che nel Centro si collocano circa il 17% delle im-

⁷ Cfr. anche ISTAT 2020. Il confronto con i dati ISTAT riferiti a 16.092 imprese sociali e 471.199 dipendenti deve tener conto del diverso campo di osservazione rispetto al Sistema Informativo Excelsior all'interno del quale non è incluso il settore agricolo, e della differente definizione di impresa attiva che per il Sistema Informativo Excelsior è riferita esclusivamente alla presenza di un dipendente medio annuo e non tiene conto del fatturato.

⁸ Cfr. C. BORZAGA e G. SALVATORI e R. BODINI, *L'Economia Sociale e Solidale e il Futuro del Lavoro*, Euricse Working Paper for the ILO, Geneva, 2017.

⁹ Cfr. G. GALERA, *Social enterprises and the integration of disadvantaged workers*, in L. BECCHETTI e C. BORZAGA (eds.), *The Economics of Social Responsibility. The World of Social Enterprises*, London, 2010.

prese sociali italiane, ma nell'area del Nord-Est la dimensione media per impresa supera le 40 unità mentre nel Centro si attesa sulle 33 unità (Tab 2.2).

Tab 2.1. – *Imprese sociali dell'industria e dei servizi, dipendenti e quote % sul totale imprese e totale dipendenti, per settore di attività economica**

	Imprese sociali con dipendenti (v.a.)	Dipendenti (v.a.)	% sul totale imprese	% sul totale dipendenti
TOTALE	16.750	463.950	1,2	3,7
INDUSTRIA	960	16.810	0,2	0,4
SERVIZI	15.790	447.140	1,6	5,7
<i>Sanità, assistenza sociale, servizi sanitari privati, di cui:</i>	9.410	331.620	29,4	47,7
<i>Servizi di assistenza sociale residenziale</i>	2.980	94.150	43,8	50,1
<i>Assistenza sociale non residenziale</i>	5.820	219.380	61,7	82,3
<i>Assistenza sanitaria</i>	610	18.090	3,9	7,5
<i>Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica</i>	820	13.020	0,4	1,1
<i>Servizi operativi di supporto a imprese e persone, di cui:</i>	1.750	45.570	2,2	5,3
<i>Attività di servizi per edifici e paesaggio</i>	1.270	35.040	5,4	7,9
<i>Altri servizi operativi di supporto a imprese e persone</i>	480	10.530	0,9	2,5
<i>Istruzione e servizi formativi privati</i>	1.680	26.420	10,6	17,4
<i>Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone</i>	850	14.680	0,9	3,9
<i>Altri servizi</i>	1.270	15.850	0,2	0,3

*Il totale di imprese e il totale dipendenti sono stati estratti dal Registro Imprese alla data del 31/12/2020 opportunamente integrato con gli archivi INPS per quanto riguarda le informazioni sui dipendenti. I valori assoluti sono arrotondati alle decime. A causa di tali arrotondamenti, i totali possono non coincidere con la somma dei singoli valori.

Fonte: Unioncamere - Infocamere, 2021

Quanto alla distribuzione regionale delle imprese sociali con dipendenti, la Lombardia registra il maggior numero di enti, seguita da Campania, Sicilia, Lazio e Puglia. La Lombardia si conferma anche come la regione con il più elevato numero di dipendenti, seguita da Piemonte, Emilia-Romagna,

Veneto, Lazio e Toscana. In termini relativi, però, il contributo fornito dalle imprese sociali all'occupazione complessiva dei territori è di gran lunga maggiore – come già sopra evidenziato – in alcune regioni del Mezzogiorno rispetto al resto dell'Italia. In Sardegna e Molise le imprese sociali contribuiscono a circa l'8% dell'occupazione complessivo a fronte di un valore medio nazionale del 4%. A queste si aggiungono Basilicata, Sicilia e Puglia che registrano dati superiori a molte regioni del Nord.

Tab 2.2. – *Imprese sociali dell'industria e dei servizi, dipendenti e quote % sul totale imprese e totale dipendenti, per territorio**

	Imprese sociali con dipendenti	Dipendenti	Quota % sul totale imprese	Quota % sul totale dipendenti
ITALIA	16.750	463.950	100	100
Nord Ovest	4.090	150.740	24,4	32,5
Nord Est	2.820	113.800	16,8	24,5
Centro	2.810	92.380	16,8	19,9
Sud e Isole	7.030	107.030	42,0	23,1

*Il totale di imprese e il totale dipendenti sono stati estratti dal Registro Imprese alla data del 31/12/2020 opportunamente integrato con gli archivi INPS per quanto riguarda le informazioni sui dipendenti. I valori assoluti sono arrotondati alle decine. A causa di tali arrotondamenti, i totali possono non coincidere con la somma dei singoli valori.

Fonte: Unioncamere - Infocamere, 2021

Le imprese sociali con dipendenti dell'industria e dei servizi si configurano come organizzazioni imprenditoriali complesse, spesso di medio-grande dimensione, arrivando a occupare mediamente 35 dipendenti¹⁰, e per la cui gestione sono necessarie competenze manageriali molto qualificate. A parità di confronto con le altre imprese, si osserva una maggiore collocazione nelle classi dimensionali superiori: il 43,9% di esse occupa meno di 10 dipendenti, contro 78,6% delle altre imprese, mentre il 25% ha più di 50 dipendenti, rispetto al 7,3% del resto delle imprese attive sul mercato.

¹⁰ A determinare tale media contribuiscono soprattutto le dimensioni delle cooperative sociali (36,1 dipendenti medi), mentre le società a responsabilità limitata e le altre forme giuridiche, prevalentemente associazioni e fondazioni, evidenziano dimensioni inferiori attestandosi rispettivamente su 13,5 e 17 dipendenti medi.

Tab 2.3. – *Imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti e altre imprese dell'industria e dei servizi con dipendenti per classe dimensionale (v.a.; %)**

	Imprese sociali con dipendenti		Altre imprese con dipendenti	
	v.a.	%	v.a.	%
TOTALE	16.750	100	1.396.690	100
1-9 dip	7.350	43,9	1.098.040	78,6
10-49 dip	5.200	31,1	196.770	14,1
50-249 dip	2.650	15,8	52.690	3,8
oltre 250 dip	1.540	9,2	49.190	3,5

*Estrate dal Registro Imprese alla data del 31/12/2020 opportunamente integrato con gli archivi INPS per quanto riguarda le informazioni sui dipendenti. I valori assoluti sono arrotondati alle decine. A causa di tali arrotondamenti, i totali possono non coincidere con la somma dei singoli valori.

Fonte: Unioncamere - Infocamere, 2021

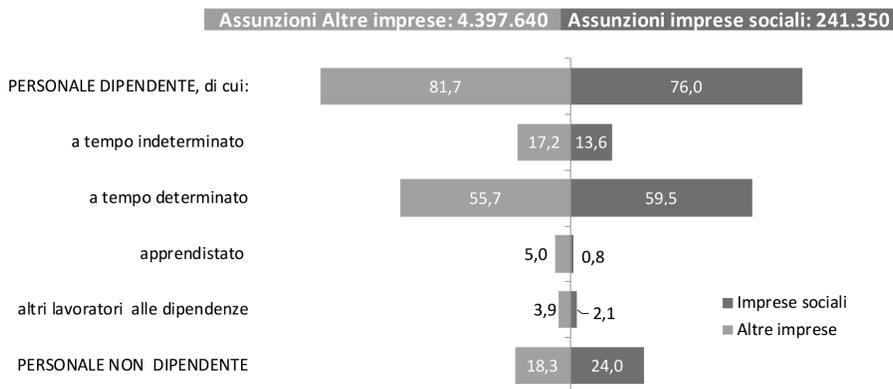
3. Le assunzioni programmate dalle imprese sociali nel 2021

La domanda di lavoro delle imprese sociali prevista da Excelsior per il 2021 è stata pari a 241.350 assunzioni. Le imprese sociali si confermano come un rilevante bacino di opportunità lavorative, protagoniste perciò di primo piano del più ampio e complesso mondo dell'economia sociale¹¹, mostrando altresì una maggiore propensione ad assumere rispetto al resto delle imprese "for profit" italiane. Ben l'82,0% delle imprese sociali ha previsto, infatti, di effettuare assunzioni, una quota superiore di 21,3 punti percentuali rispetto alla media nazionale del totale imprese operanti nell'industria e nei servizi (60,7%). Tale dato va naturalmente letto anche in relazione al profilo occupazionale delle imprese sociali maggiormente caratterizzato da soggetti di medio-grande dimensione. Inoltre, alle imprese sociali, che rappresentano come già evidenziato poco più dell'1% del tessuto imprenditoriale, è riconducibile nel 2021 oltre il 5,2% della domanda di lavoro dell'intero sistema produttivo.

Il 76,0% dei contratti programmati dalle imprese sociali è alle dipendenze (inclusi i contratti di somministrazione, per quanto numericamente marginali), contro l'81,7% previsto dalle altre imprese. Il restante 24% dei contratti programmati è per lavoratori non alle dipendenze (inclusi i collaboratori a partita IVA).

¹¹ Cfr. COMITATO ECONOMICO SOCIALE EUROPEO, *Il peso dell'economia sociale nei 28 Stati membri dell'UE*, in Rapporto CESE, *Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione europea*, 2017.

Graf. 3.1. - Assunzioni previste dalle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti e dal totale imprese dell'industria e dei servizi con dipendenti nel 2021 per forma contrattuale (quote % sul totale)



Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

Tra le forme contrattuali alle dipendenze, quella maggiormente utilizzata dalle imprese sociali è il contratto a tempo determinato (59,5% per le imprese sociali; 55,7% per le altre imprese), segue il contratto a tempo indeterminato (13,6% per le imprese sociali; 17,2% per le altre imprese). Tra le forme contrattuali non alle dipendenze, le più ricorrenti sono le collaborazioni a partita IVA e le collaborazioni occasionali (13,8% per le imprese sociali; 6,1% per le altre imprese).

Mettendo a confronto il tasso di entrata delle imprese sociali con quello registrato nel resto delle imprese si può evidenziare come il rapporto tra le assunzioni di lavoratori dipendenti programmate dalle imprese sociali nel 2021 e lo stock dei dipendenti al 31 dicembre 2020 si attesti su un valore pari al 39,5%, mentre nelle altre imprese tale rapporto supera di poco il 30%. Tassi di entrata più elevati che sono confermati anche a parità di settore. Ciò significa un maggiore turnover del personale, con un numero elevato di nuove attivazioni (e rinnovi) nel corso dell'anno per contratti temporanei. Un tale livello di turnover va interpretato anche in relazione alle modalità di affidamento dei servizi pubblici alle imprese sociali da parte della pubblica amministrazione e degli enti locali¹².

¹² Sullo specifico tema cfr. il capitolo di G. MAROCCHI, *L'impresa sociale e i suoi lavoratori: resilienze inattese e questioni aperte a partire dai dati Excelsior*, in questo Volume. Le recenti innovazioni legislative in termini di amministrazione condivisa (art.55 del Codice del Terzo Settore), ovvero di co-programmazione e co-progettazione dei servizi di welfare locale,

Con riferimento ai settori di attività, oltre il 77% dei contratti è stato programmato dalle imprese sociali dei servizi per l'assistenza socio-sanitaria e della formazione. In particolare, sono circa 164mila i profili professionali ricercati dalle imprese sociali che offrono servizi socio-sanitari e assistenziali, pari al 67,8% del totale delle assunzioni programmate dalle imprese sociali. Seguono le imprese che offrono servizi educativi e formativi con 23mila assunzioni programmate (9,5% del totale). Oltre che nel welfare le imprese sociali hanno pianificato assunzioni nei servizi operativi e di supporto alle imprese (26mila, pari al 10,9% del totale entrate), nei servizi culturali, sportivi e altri servizi alla persona (7mila, 3,0% del totale) e nella ristorazione, ospitalità e promozione turistica (6mila, 2,5%). Sono state poi 8mila circa le assunzioni previste dalle imprese sociali attive nei settori industriali.

Tab 3.1 - *Assunzioni previste dalle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti per territorio**

Regioni	Totale entrate (v.a.)
LOMBARDIA	41.680
EMILIA ROMAGNA	21.550
SICILIA	19.050
PIEMONTE	18.890
LAZIO	18.310
VENETO	18.300
CAMPANIA	17.430
TOSCANA	16.840
PUGLIA	14.780
SARDEGNA	12.620
LIGURIA	6.640
TRENTINO ALTO ADIGE	6.200
MARCHE	6.040
FRIULI VENEZIA GIULIA	6.020
ABRUZZO	4.950

potrebbero contribuire alla mitigazione, se non al superamento, della problematica relativa all'elevato turnover del personale nelle imprese sociali. Sull'evoluzione legislativa e costituzionale della tematica cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, in *Dal non profit al Terzo settore. Una riforma in cammino*, 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia, Roma, 2022.

Regioni	Totale entrate (v.a.)
CALABRIA	4.070
UMBRIA	3.210
BASILICATA	1.910
MOLISE	1.870
VALLE D'AOSTA	1.010
TOTALE ITALIA	241.350

*I valori assoluti sono arrotondati alle decine. A causa di tali arrotondamenti, i totali possono non coincidere con la somma dei singoli valori.

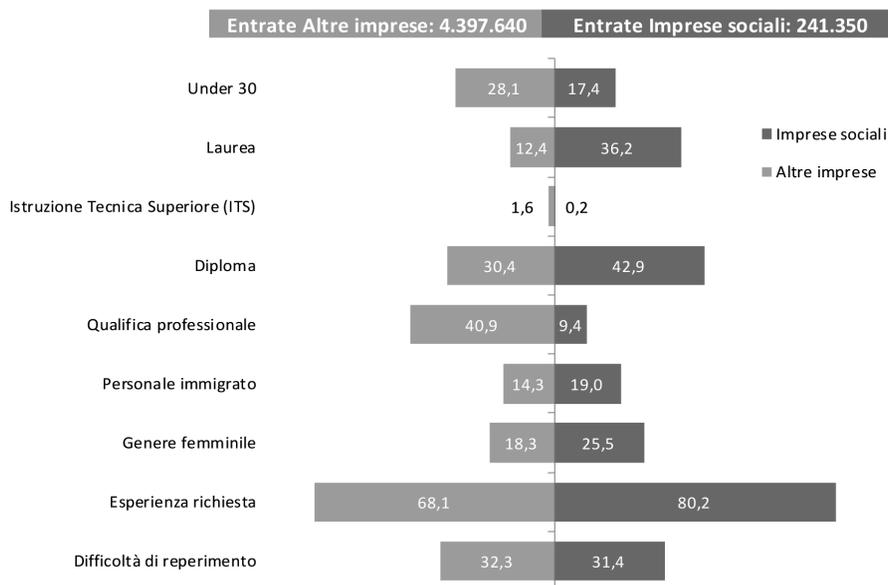
Fonte: Unioncamere – ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

A livello territoriale, le regioni dove le imprese sociali hanno programmato il maggior numero di entrate sono la Lombardia con quasi 42mila unità, l'Emilia-Romagna con poco meno di 22mila unità, Sicilia e Piemonte con circa 19mila unità ed infine il Lazio e Veneto con poco più di 18mila unità.

4. Le principali caratteristiche della domanda di lavoro

Le imprese sociali esprimono una domanda di lavoro altamente qualificata. La laurea è richiesta al 36,2% dei profili ricercati mentre le altre imprese la richiedono per il 12,4% delle assunzioni. Anche le figure dei diplomati sono molto ricercate dalle imprese sociali che chiedono questo livello di istruzione al 42,9% dei profili che intendono assumere, contro il 30,4% richiesto dalle altre imprese.

Graf. 4.1. – *Principali caratteristiche delle entrate delle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti e delle altre imprese dell'industria e dei servizi con dipendenti (valori assoluti e quote percentuali sul totale delle entrate)*



Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

Le imprese sociali, inoltre, si dimostrano molto attente anche alla formazione in azienda del personale. Circa il 64% delle imprese sociali ha investito nella formazione continua dei propri dipendenti per affrontare i sempre più veloci cambiamenti del contesto socio-economico di riferimento. Dato sicuramente significativo se si confronta con il valore medio riferito alle altre imprese (50,2%).

Le imprese sociali infine mostrano una maggiore capacità di inclusione lavorativa rispetto alle altre imprese. Particolarmente elevata è la domanda di personale immigrato da parte delle imprese sociali: riguarda il 19,0% del totale assunzioni previste, valore di circa 5 punti percentuali superiore rispetto alle altre imprese.

Decisamente superiore alla media delle altre imprese si presenta anche la previsione di assunzioni riferita al genere femminile, attestandosi al 25,5% del totale entrate contro il 18,3% dichiarato dalle altre imprese.

Più bassa rispetto alle altre imprese è invece la percentuale di assunzioni programmate per i giovani under 30, con un divario di circa 11 punti percentuali rispetto alle altre imprese. Ciò anche perché risulta di gran

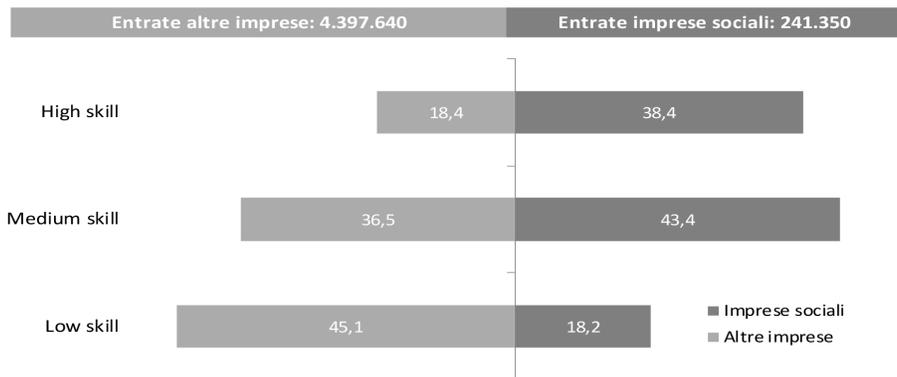
lunga più elevata la ricerca da parte delle imprese sociali di personale già in possesso di esperienza lavorativa, richiesta all'80,2% dei profili contro il 68,1% delle altre imprese. Giova mettere in evidenza, a tale proposito, che a fronte delle previsioni di assunzione formulate le imprese sociali dichiarano l'intenzione di rivolgersi prevalentemente a persone già conosciute grazie, presumibilmente, a precedenti esperienze contrattuali o di volontariato.

Il mismatch tra domanda e offerta di lavoro si evidenzia come significativo anche per le imprese sociali, La difficoltà di reperimento del personale riguarda il 31,4% delle assunzioni e risulta sostanzialmente allineata con i livelli dichiarati dalle altre imprese (32,2%).

5. I fabbisogni professionali e formativi

Le imprese sociali, operando in larghissima misura nei servizi socio-assistenziali, sanitari ed educativi, esprimono rispetto alle altre imprese un elevato fabbisogno di profili "high skill", ossia di figure professionali che appartengono ai gruppi professionali delle "professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione" e delle "professioni tecniche".

Graf. 5.1. - Entrate previste dalle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti e dalle altre imprese dell'industria e dei servizi con dipendenti per gruppo professionale* (quote percentuali sul totale delle entrate)



*"High skill" comprende i gruppi professionali dei Dirigenti, Professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione e le Professioni tecniche, "Medium skill" comprende Impiegati e Professioni commerciali e nei servizi, "Low skill" comprende Operai specializzati, Conduttori di impianti e macchine, Professioni non qualificate

Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

Altrettanto elevato il fabbisogno espresso per le “professioni intermedie” (impiegati e professioni commerciali e dei servizi), a fronte di un fabbisogno nettamente inferiore di figure “low skill” (operai specializzati, conduttori di impianti e macchine, professioni non qualificate).

5.1. Le figure professionali maggiormente ricercate

Tra le professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione, le più ricercate sono gli insegnanti di scuola pre-primaria (educatori di asilo nido) con 5.200 profili, i professori di scuola secondaria superiore con 2.400 unità, gli specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche (psicologi e psicoterapeuti) con 1.600 unità, gli specialisti in terapie mediche (medici specialistici) con 1.400 unità, gli insegnanti di scuola primaria e gli specialisti nell’educazione e nella formazione di soggetti diversamente abili entrambi con circa 1.300 unità. Seguono gli insegnanti di lingue con 1.200 unità.

Per le figure tecniche sono particolarmente ricercate le professioni sanitarie riabilitative (26.510 profili, tra cui spiccano le richieste di educatore professionale, educatore per disabili, fisioterapista), le professioni sanitarie infermieristiche (22.320), gli insegnanti nella formazione professionale (5.510), i tecnici del reinserimento e dell’integrazione sociale (3.690, tra cui tecnici per l’assistenza ai giovani disabili o agli anziani, mediatori culturali, esperti assistenza nei centri di accoglienza) e gli assistenti sociali (1.510).

Non mancano le richieste di figure appartenenti al gruppo degli impiegati, trasversali ai diversi settori economici, primi tra tutti gli addetti all’amministrazione e alle attività di back-office (4.290), gli addetti all’accoglienza e ai servizi di informazione (2.150) e gli addetti a funzioni di segreteria (2.120).

Tra le professioni dei servizi spiccano quelle qualificate nei servizi sanitari e sociali, ossia gli operatori socio-sanitari (43.510), gli addetti all’assistenza personale (34.860 profili tra cui si segnalano operatori socio-assistenziali, assistenti domiciliari, ausiliari di assistenza per anziani, ecc.), gli addetti alla sorveglianza di bambini (5.250, tra cui animatori di campi estivi per ragazzi, assistenti di doposcuola, ecc.), i cuochi e altri addetti alla preparazione di cibi nella ristorazione (2.990) e gli addetti alla somministrazione dei cibi nella ristorazione (2.120).

Sebbene l’industria sia un settore minoritario per le attività delle imprese sociali, si segnalano comunque 4.300 figure di operai specializzati, assunzioni programmate soprattutto dalle imprese sociali di tipo “B” per l’inserimento lavorativo di soggetti fragili e svantaggiati; sono poi 6.600 i contratti di lavoro programmati per conduttori di impianti e operai di macchinari fissi e mobili (ad esempio conducenti di scuolabus, ambulanze e veicoli per disabili).

Infine, tra le professioni non qualificate maggiormente presenti nella programmazione delle imprese sociali si trova il personale non qualificato dei servizi di pulizia (23.320), il personale non qualificato addetto alla manutenzione del verde (1.790), il personale non qualificato ai servizi di custodia di edifici, attrezzature e beni (1.440), il personale non qualificato delle attività industriali e professioni assimilate (1.440), il personale non qualificato addetto all'imballaggio e al magazzino (1.380) e gli operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti (1.180). Nella tabella 5.1.1. è riportata per ciascun gruppo professionale la graduatoria delle professioni più richieste, vale a dire quelle con almeno 1.000 entrate, e la relativa quota di "difficile reperimento".

Tab 5.1.1. - *Graduatoria delle professioni* più richieste dalle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti e relativa quota ritenuta di difficile reperimento per gruppo professionale (valori assoluti** e incidenze percentuali)*

Professioni	Totale entrate (v.a.)	Incidenza % delle entrate considerate di difficile reperimento
TOTALE	241.350	31,4
Dirigenti	910	24,8
Professioni intellettuali, scientifiche e con elevata specializzazione	22.330	32,3
Insegnanti di scuola pre-primaria	5.210	37,4
Professori di scuola secondaria superiore	2.440	14,5
Specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche	1.570	16,1
Specialisti in terapie mediche	1.410	39,7
Insegnanti di scuola primaria	1.320	49,6
Specialisti nell'educazione e nella formazione di soggetti diversamente abili	1.270	11,5
Insegnanti di lingue e di altre discipline	1.240	50,8
Professioni tecniche	69.480	37,2
Professioni sanitarie riabilitative	26.510	38,1
Professioni sanitarie infermieristiche	22.320	46,4
Insegnanti nella formazione professionale	5.510	27,4
Tecnici del reinserimento e dell'integrazione sociale	3.690	7,3
Assistenti sociali	1.510	15,9

Professioni	Totale entrate (v.a.)	Incidenza % delle entrate considerate di difficile reperimento
Responsabili assistenza agli utenti	1.240	36,2
Impiegati	11.610	17,2
Addetti all'amministrazione e alle attività di back-office	4.290	13,8
Addetti all'accoglienza e all'informazione nelle imprese e negli enti pubblici	2.150	15,0
Addetti a funzioni di segreteria	2.120	13,6
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	93.100	32,1
Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali	43.510	37,7
Addetti all'assistenza personale	34.860	30,7
Addetti alla sorveglianza di bambini e professioni assimilate	5.250	7,7
Cuochi e altri addetti alla preparazione di cibi nella ristorazione collettiva	2.990	25,7
Addetti alla somministrazione dei cibi nella ristorazione collettiva	2.120	27,1
Operai specializzati	4.300	43,8
Conduttori di impianti e operai di macchinari fissi e mobili	6.580	36,8
Conduttori di mezzi pesanti e camion	2.010	47,8
Conducenti di scuolabus, autoambulanze, veicoli per disabili	1.840	33,3
Professioni non qualificate	33.030	19,0
Personale non qualificato ai servizi di pulizia di uffici ed esercizi commerciali	23.320	16,7
Personale non qualificato addetto alla manutenzione del verde	1.790	16,7
Personale non qualificato ai servizi di custodia di edifici, attrezzature e beni	1.440	23,0
Personale non qualificato delle attività industriali e professioni assimilate	1.440	61,9
Personale non qualificato addetto all'imballaggio e al magazzino	1.380	13,4
Operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti	1.180	28,6

*Esposte per ciascun gruppo professionale le professioni ISTAT CP-2011 alla quarta cifra con almeno 1.000 entrate.

**Valori assoluti arrotondati alle decine.

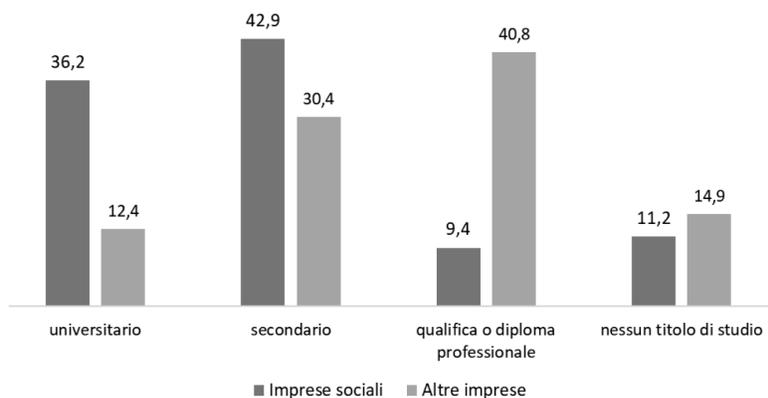
Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

Accanto alle professioni sanitarie e infermieristiche per le quali le imprese sociali dichiarano di aver avuto difficoltà a reperire il 46,4% dei profili ricercati, emergono in questa particolare “graduatoria della difficoltà”, nell’ordine, il personale non qualificato addetto alle attività industriali (61,9%), gli insegnanti di lingue (50,8%), gli insegnanti di scuola primaria (49,6%), i conduttori di mezzi pesanti e camion (47,8%) e gli specialisti in terapie mediche (39,7%).

5.2. La domanda di formazione.

Nel 2021, le imprese sociali hanno ricercato complessivamente oltre 87mila laureati, pari al 36,2% del totale assunzioni previste, 104mila diplomati (42,9% del totale profili ricercati) e circa 23mila profili con qualifica di formazione o diploma professionale (9,4%). A questi si aggiungono 27mila profili professionali per la cui selezione le imprese sociali non hanno espresso preferenze circa il titolo di studio (11,2%). Per circa 8 profili su 10 ricercati, è richiesta una formazione terziaria o il possesso di un diploma di scuola secondaria superiore.

Graf. 5.2.1. – *Le entrate delle imprese sociali dell’industria e dei servizi con dipendenti e altre imprese dell’industria e dei servizi con dipendenti per livello di istruzione (quota% sul totale entrate)*



Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

Tra i profili di laureati i più ricercati provengono dai percorsi di studio con indirizzo insegnamento-formazione e sanitario-paramedico, con rispettivamente 34mila e 28mila richieste. Questi indirizzi complessivamente

rappresentano il 71,0% della domanda di laureati espressa dalle imprese sociali. Seguono a distanza le lauree ad indirizzo economico, ad indirizzo politico-sociale e ad indirizzo psicologia.

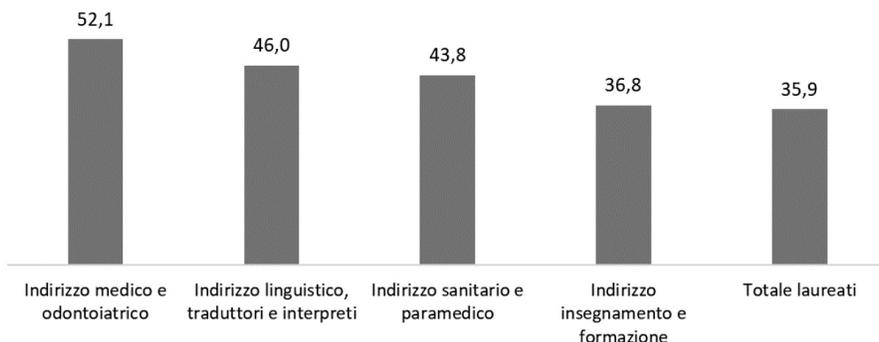
Le imprese sociali hanno incontrato difficoltà a reperire il 35,9% dei laureati ricercati, a fronte di un valore medio del 31,4% registrato per il totale dei profili. Tra le lauree le imprese sociali segnalano criticità nella ricerca di quelle ad indirizzo medico (52,1% è di difficile reperimento), a indirizzo linguistico (46,0%) e ad indirizzo sanitario e paramedico (43,8%).

Graf. 5.2.2. - *Principali indirizzi di laurea richiesti dalle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti alle professioni ricercate (valori assoluti)*



Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

Graf. 5.2.3. - *Gli indirizzi di laurea di più difficile reperimento (%)*

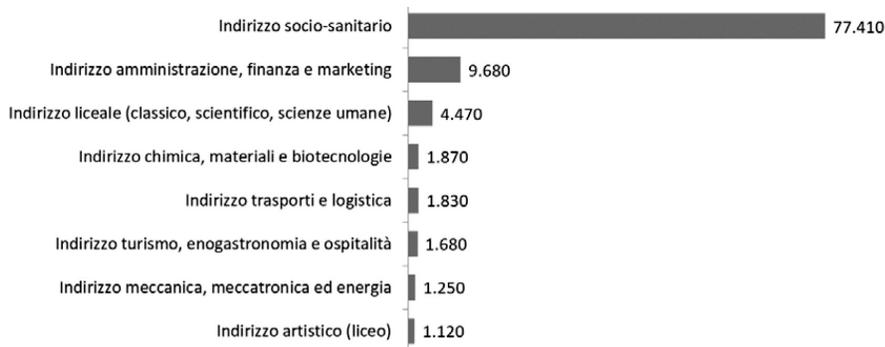


Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

Con riferimento alla domanda di diplomati è l'indirizzo socio-sanitario con 77mila diplomati il più richiesto dalle imprese sociali e da solo rappresenta ben il 74,7% della richiesta di diplomati. Seguono i percorsi di studio a indirizzo amministrazione, finanza e marketing con circa 10mila richieste e i licei con oltre 4mila richieste.

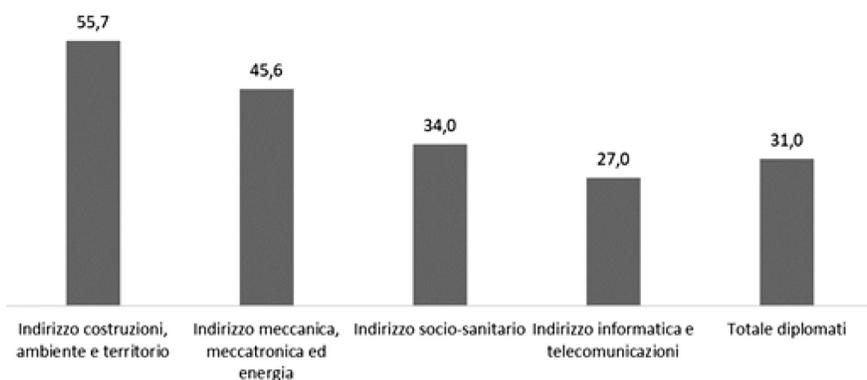
La difficoltà a reperire diplomati nel loro complesso è pressoché in linea con la difficoltà media segnalata dalle imprese sociali, fatta eccezione per gli indirizzi costruzioni, ambiente e territorio (55,7% di difficoltà di reperimento) e meccanica, mecatronica ed energia (45,6%).

Graf. 5.2.4. - *Principali indirizzi di diploma richiesti dalle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti alle professioni ricercate (valori assoluti)*



Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

Graf. 5.2.5. - *Gli indirizzi di diploma di più difficile reperimento (%)*



Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

5.3. Le competenze maggiormente richieste

Le imprese sociali sono impegnate in prima linea nella transizione digitale e in quella ecologica. Nel 2021, hanno infatti investito in tecnologie digitali circa l'80% delle imprese sociali, dato in crescita rispetto al 76,3% dell'intero quinquennio precedente. Gli interventi hanno riguardato prevalentemente l'adozione di nuovi modelli organizzativi in chiave digitale accelerata, in molti casi, dalle condizioni emergenziali collegate alla pandemia da Covid 19 e dall'esigenza di raggiungere gli utenti dei servizi e interagire con loro attraverso canali differenti da quelli tradizionali. Coerentemente con queste nuove esigenze organizzative le imprese sociali hanno anche investito nel rafforzamento della dotazione infrastrutturale in termini di connettività e sicurezza informatica. Un'impresa sociale su quattro, inoltre, ha anche investito nella transizione green adottando tecnologie a maggior risparmio energetico e/o a minor impatto ambientale o utilizzando prodotti green. Il confronto con il quinquennio precedente evidenzia come le imprese sociali partano da posizioni meno avanzate rispetto al resto delle imprese, ma siano anche in rapido recupero come segnala la più elevata propensione ad investire nella trasformazione green registrata nel 2021.

Per affrontare e assecondare le sfide in atto, le imprese sociali ricercano personale con competenze digitali e green richieste rispettivamente al 62,5% e al 75,9% dei profili ricercati, ma non solo. Sono molto ricercate anche le soft skills, quali ad esempio flessibilità e adattamento (richiesta al 97,1% dei profili ricercati), lavorare in gruppo (89,8%), problem solving (87,6%) e autonomia (85,4%).

Tab 5.3.1. - *Le competenze richieste dalle imprese sociali dell'industria e dei servizi con dipendenti e dalle altre imprese dell'industria e dei servizi con dipendenti (quota % sul totale entrate)*

Competenze richieste	Imprese sociali	Altre imprese
Trasversali		
Lavorare in gruppo	89,8	85,8
Problem solving	87,6	80,6
Lavorare in autonomia	85,4	82,7
Flessibilità e adattamento	97,1	95,0
Green		
Risparmio energetico e sostenibilità ambientale	75,9	76,3

Competenze richieste	Imprese sociali	Altre imprese
<i>Tecnologiche</i>		
Utilizzare linguaggi e metodi matematici e informatici	45,2	50,8
Utilizzare competenze digitali	62,5	60,3
Applicare tecnologie “4.0” per innovare processi	29,2	36,8
<i>Comunicative</i>		
Comunicare in italiano informazioni dell’impresa	70,0	66,9
Comunicare in lingue straniere informazioni dell’impresa	40,2	48,6

Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, 2021

6. Conclusioni

I dati raccolti nel corso del 2021 grazie al Sistema Informativo Excelsior di Unioncamere, di cui in questo capitolo è stata proposta una sintetica presentazione, confermano il ruolo centrale dell’imprenditoria sociale italiana in favore dell’inclusione sociale, della solidarietà e della coesione delle comunità territoriali.

Numerosi studi hanno già evidenziato come le organizzazioni che operano nell’economia sociale e solidale, tra cui le imprese sociali, sono riuscite a dare risposte innovative sostenendo nello stesso tempo un’occupazione “di qualità”¹³. Anche negli anni più difficili della pandemia, le imprese sociali si sono mostrate resilienti e capaci di preservare l’occupazione¹⁴.

L’analisi settoriale dell’occupazione generata dalle imprese sociali conferma l’importanza del loro contributo non solo nei settori tradizionali della cura e del welfare ma anche nei servizi educativi e, in maniera sempre più ampia, in tutti quelle attività di interesse generale esercitate per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale: dalla cultura alla tutela dell’ambiente, dalla promozione del territorio al turismo sostenibile. Attività che svolgono adottando modelli organizzativi di natura imprenditoriale coniugando le regole della sostenibilità economica con quelle della solidarietà.

¹³ Cfr. C. BORZAGA e G. GALERA, *Social enterprises and decent work*, in ILO Report, *Social and Solidarity Economy: Our common road towards Decent Work*, ITC of ILO, 2011. L. ALLEGRETTA e B. BARABASCHI, *L’impresa sociale al servizio della “buona occupazione”: una biodiversità da tutelare*, in *Impresa Sociale*, 6/12, 2015.

¹⁴ Cfr. C. BORZAGA e M. MUSELLA, *L’impresa sociale in Italia. Identità, ruoli e resilienza*, Rapporto Iris Network, Trento, 2021.

Le imprese sociali si trovano ad affrontare la sfida dell'innovazione sociale in un contesto segnato da crescenti contraddizioni sotto il profilo economico, occupazionale, demografico e territoriale. Sono perciò impegnate in un lavoro di continuo adeguamento dei propri modelli organizzativi e sono alla ricerca delle competenze tecniche necessarie per affrontare i cambiamenti¹⁵.

Le imprese sociali confermano di rappresentare un'importante opportunità di lavoro, soprattutto in alcune aree del paese dove il tasso di occupazione si attesta su valori più bassi rispetto alla media nazionale. Esse esprimono, inoltre, una domanda di lavoro altamente qualificata, prevedendo l'assunzione di laureati e diplomati in misura più elevata rispetto al resto delle imprese, con un'elevata attenzione anche alla formazione continua delle persone che lavorano nell'impresa. Adottando modelli organizzativi sempre più complessi e occupando in media tra 30 e 40 dipendenti, le imprese sociali italiane richiedono anche profili e competenze manageriali molto qualificate.

La capacità di inclusione lavorativa che caratterizza le imprese sociali, confermata anche dalle proporzionalmente maggiori opportunità di lavoro offerte a migranti e donne rispetto alle altre imprese, rafforza il legame con le comunità locali in cui sono inserite mettendole in condizione di resistere meglio anche alle sempre più frequenti e imprevedibili situazioni di crisi, come si è dimostrato nel periodo della pandemia.

Anche le imprese sociali devono affrontare il problema del mismatch tra domanda e offerta di lavoro, dovendo peraltro coinvolgere pienamente nella propria mission lavoratori spesso altamente qualificati, in un segmento del mercato del lavoro fortemente competitivo. Per affrontare questa criticità le imprese sociali possono fare leva sull'attrattività di un ambiente di lavoro "favorevole", dove il significato dell'attività lavorativa è centrale e dove sono valorizzate al meglio le relazioni, la flessibilità organizzativa e la conciliazione dei tempi vita/lavoro. Un ambiente di lavoro attrattivo anche perché capace di costruire adeguati percorsi di crescita formativa e professionale.

Le imprese sociali, come evidenziano i dati del Sistema Informativo Excelsior, sono impegnate in prima linea nella transizione digitale e in quella ecologica, con crescenti investimenti tecnologici, organizzativi e, soprattutto, nelle competenze del capitale umano. Per sostenere queste importanti

¹⁵ Sullo specifico tema cfr. il capitolo di P. VENTURI e F. ZANDONAI, *L'impresa sociale come leva per la trasformazione sociale*, in questo Volume. Cfr. P. VENTURI e F. ZANDONAI, *L'impresa sociale Riformata. Tratti salienti e nuovi percorsi d'innovazione sociale*, in P. VENTURI (a cura di), *Valore e potenziale dell'impresa sociale*, Forlì, 2017.

transizioni e farne il volano dell'innovazione sociale, dovranno sempre più crescere anche le forme di collaborazione a rete delle cooperative e delle imprese sociali con le istituzioni locali (Regioni, Comuni, Camere di Commercio), con le altre imprese "profit" e con gli altri enti del terzo settore¹⁶.

¹⁶ Cfr. il capitolo di L. BOBBA e C. GAGLIARDI, *Le "nuove" imprese sociali* e cfr. il capitolo di M. MOIOLI, *I bisogni delle imprese sociali: risposte e servizi dal sistema camerale*, entrambi in questo *Volume*.

GIANFRANCO MAROCCHI*

L'IMPRESA SOCIALE E I SUOI LAVORATORI:
RESILIENZE INATTESE E QUESTIONI APERTE
A PARTIRE DAI DATI DELL'INDAGINE EXCELSIOR

SOMMARIO: 1. Le conferme non scontate. – 2. Le imprese sociali, i lavoratori e il *public procurement*. - 3. Alla ricerca di operatori. – 4. Conclusioni.

1. Le conferme non scontate

I dati Excelsior sono una preziosa fonte di informazione per i ricercatori e sono spunto per alcune riflessioni sulle imprese sociali e le persone che vi operano; da tali riflessioni emergono sia conferme (per nulla scontate) di ipotesi già formulate in precedenti ricerche, sia elementi, qui solo brevemente accennati, che possono stimolare ulteriori analisi da sviluppare con successivi specifici approfondimenti.

Secondo i dati Excelsior le imprese sociali al 31/12/2020 erano 17.150 (mentre, secondo i dati del IV Rapporto sull'Impresa Sociale di IRIS Network, le imprese sociali erano 16.557 nel 2018, 15.751 delle quali cooperative sociali¹) e occupavano 463.950 lavoratori (458.222 nel 2018 secondo il Rapporto IRIS). Se il discostamento a distanza di due anni pare lieve, non deve sfuggire che la seconda rilevazione assorbe in buona parte l'impatto senza precedenti causato dalla pandemia: senza precedenti in generale, per quello che tale circostanza ha significato nelle nostre economie e nel nostro tessuto sociale, ma anche senza precedenti per le imprese sociali, dal momento che, diversamente dal passato, tale crisi ha colpito in modo specifico le attività economiche che comportano contatti e aggregazioni tra le persone e quindi in particolare alcuni dei settori in cui le imprese sociali operano con particolare frequenza. Come si ricorderà, l'analisi svolta da Cariplo con il supporto dell'Istat in quei mesi² stimava gli effetti della pandemia sugli enti di Terzo settore lombardi e di alcune zone del Piemonte con una dimi-

* Direttore di "Impresa Sociale" e Vicedirettore di Welforum.it.

¹ C. CARINI e M. LORI, *Dimensioni e caratteristiche delle imprese sociali*, in C. BORZAGA e M. MUSSELLA (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Identità, ruoli e resilienza. IV Rapporto IRIS Network*, Trento, 2021, p. 32. Volume scaricabile liberamente all'indirizzo <https://iris-network.it/wp-content/uploads/2021/04/IV-Rapporto-IS.pdf>.

² G. BARBETTA *et al.*, *L'impatto del COVID-19 sugli enti di terzo settore. Prime stime sui dati delle candidature al Bando Lets Go!*, in *Quaderni dell'Osservatorio*, n. 35, 2021. Volume

nuzione del fatturato di circa il 28% rispetto allo scenario non pandemico, registrando altresì il raddoppio della quota di enti che subiscono perdite economiche nell'esercizio, per effetto di un risultato economico medio che passava da un valore positivo di 2600 euro a una perdita di 30 mila euro. Altre indagini su ambiti specifici del Terzo settore restituivano risultati simili. Numeri di questo tipo indurrebbero a prevedere conseguenze occupazionali significative, con una consistente selezione dei soggetti in grado di continuare l'attività dopo un impatto di questo genere; nessuno si sarebbe stupito se nei mesi post pandemia si fossero riscontrate perdite occupazionali e una diminuzione del numero di imprese sociali. Sul fronte occupazionale, questa tenuta appare ulteriormente sorprendente, se si considera – lo si approfondirà nelle pagine successive – che le imprese sociali hanno in forza un numero significativo di tempi determinati e quindi di lavoratori che potrebbero non essere stati coperti dalle norme anti-licenziamento del periodo pandemico: motivo in più per ipotizzare una caduta significativa dell'occupazione a fine 2020.

Seppure la questione richieda di essere affrontata con tempi più lunghi, nei mesi successivi alla pandemia sono invece via via emersi dati che inducono a pensare che il Terzo settore e più specificamente l'impresa sociale abbiano resistito anche in questo frangente alla pur gravissima crisi; e questo non solo con riferimento al ruolo sociale assunto nel contrasto alla pandemia – documentato, ancora, dal IV Rapporto di IRIS Network e in molte altre pubblicazioni di quei mesi, che hanno raccolto le esperienze del ruolo assunto dalle imprese sociali nei confronti delle proprie comunità – ma anche, appunto alla tenuta economica; e questo si desume da fonti diverse e indipendenti tra loro. Si consideri ad esempio l'indagine INAPP³ sul Terzo settore operante nei servizi sociali che conferma una tenuta dei valori economici e dell'occupazione. In sostanza, le imprese sociali, dopo avere superato con slancio la crisi economica 2008 – 2011, dopo avere dimostrato, nei successivi anni relativamente più tranquilli, di non essere meramente un fenomeno anticiclico ma di continuare ad affermarsi anche quando il resto dell'economia cresce, sembrano essere state in grado di resistere anche alla crisi pandemica che più direttamente ha impattato i settori di attività su cui esse operano. I dati Excelsior, che documentano una crescita anche tra il 2018

scaricabile online all'indirizzo <https://www.fondazionecripiro.it/static/upload/qua/0000/qua-lets-go-web-02.pdf>.

³ A. TURCHINI, *Il terzo settore dei servizi sociali nella crisi sanitaria. Effetti sul lavoro e sulle entrate economiche*, in *Impresa Sociale*, 2/2022, p. 35 ss. Articolo disponibile online all'indirizzo <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/il-terzo-settore-dei-servizi-sociali-nella-crisi-sanitaria>.

e la fine del 2020, sono coerenti con questo quadro, che solo pochi mesi fa non appariva affatto scontato. Il fatto che le imprese sociali – l'82% di esse, per la precisione – inoltre, abbiano dichiarato nel 2020 di avere previsto di assumere nuove unità di personale nel 2021, per un totale di 241 mila assunzioni – dato da non intendere come previsto aumento del personale, dal momento che sarebbe da considerare congiuntamente con un numero presumibilmente non molto dissimile di previste cessazioni – ci restituisce l'immagine di un sistema imprenditoriale dinamico e attivo: la pandemia ha colpito duramente, ma non ha determinato recesso o smobilitazione, ma una reazione sociale e imprenditoriale che pare in grado di consentire alle imprese sociali di uscire rafforzate da questa circostanza critica.

I dati Excelsior offrono anche alcuni punti di vista non scontati rispetto alla distribuzione regionale della forza lavoro delle imprese sociali. Se, in termini assoluti, le regioni del nord sono senza dubbio preponderanti – e questo è un fatto noto –, quando si confrontano gli occupati in imprese sociali con il totale dei lavoratori nei settori di attività in cui esse operano emerge come, ad esempio in Sardegna e Molise, tale rapporto sia pari a circa l'8%, contro un 3,7% di media nazionale, e come anche Basilicata, Sicilia e Puglia offrano, relativamente a questo indice, dati superiori a molte regioni del nord. Ovviamente tale statistica andrebbe letta non solo come frutto della rilevanza del fenomeno dell'impresa sociale, ma anche come conseguenza della debolezza, al denominatore, del resto del sistema economico, ma, in termini generali, basta a restituirci una visione complessa del radicamento territoriale delle imprese sociali e in ogni caso della caratterizzazione nazionale – e non solo locale – del fenomeno. Sempre i dati Excelsior attestano come metà dei lavoratori nell'ambito dell'assistenza sociale residenziale e addirittura oltre l'80% dei lavoratori nell'assistenza sociale non residenziale operino in imprese sociali, evidenziando una volta di più la rilevanza di queste imprese nella protezione sociale dei cittadini nel nostro Paese.

In sintesi, imprese sociali resilienti, capaci di adattarsi a situazioni diverse comprese quelle più critiche, diffuse nel paese, assolutamente significative nel panorama nazionale nei settori di attività in cui sono maggiormente presenti: queste sono alcune delle conferme importanti che vengono dall'indagine Excelsior.

Altri contenuti riguardano talune caratteristiche delle imprese che non corrispondono più di tanto al senso comune, e di cui spesso gli stessi studiosi non sono consapevoli: ad esempio il fatto che le imprese sociali abbiano dimensioni del tutto comparabili – anzi in media maggiori – rispetto al resto del sistema imprenditoriale italiano; quasi il 10% delle imprese sociali italiane ha a libro paga più di 250 lavoratori, quota circa tre volte superiore

alla media delle imprese italiane. L'idea che le imprese sociali italiane siano piccole, sottocapitalizzate, economicamente fragili (e anche, ovviamente, poco professionali, poco tecnologiche, e così via) sono luoghi comuni non casuali e non disinteressati, maturati in questi anni in un contesto culturale propenso ad accompagnare tali presunzioni con l'auspicio di una sempre maggiore omologazione delle imprese sociali alle imprese for profit; luoghi comuni che vengono puntualmente smentiti ogni qualvolta siano svolte indagini comparative serie che confrontino le imprese sociali con la generalità delle imprese italiane⁴ Lo stesso si potrebbe dire citando i dati esposti dal sistema informativo Excelsior rispetto alla professionalità delle persone che le imprese sociali intendono assumere, che risultano avere qualifiche alte in misura più che doppia rispetto alla media del sistema imprenditoriale italiano; questo malgrado presumibilmente vi sia, all'interno delle imprese sociali, una quota di imprese (le cooperative sociali di inserimento lavorativo) che per mission ricercano personale in gran parte dequalificato e contribuiscono quindi ad abbassare la media di questo dato in modo non marginale. Così come – con buona pace del nutrito gruppo di opinionisti che tende a considerare il fenomeno cooperativo come una sopravvivenza del passato – risulta confermata l'assoluta rilevanza della cooperazione sociale, a oltre trent'anni dal suo riconoscimento giuridico, nel panorama dell'impresa sociale italiana. Questo non toglie che, come evidenziato nel IV Rapporto di Iris Network, considerando le “imprese sociali di fatto”, vi sia un significativo insieme di soggetti diversi che sarebbero senza dubbio imprese sociali laddove si concretizzasse un quadro normativo e fiscale diverso; ma ciò non esclude che la cooperazione sociale risulti, con continuità attraverso i decenni, la forma principale e più vitale dell'impresa sociale italiana.

2. Le imprese sociali, i lavoratori e il *public procurement*

Accanto a questi dati, vi sono altri numeri dell'indagine Excelsior che ci aiutano ad esplorare dei fenomeni più specifici, consentendo di aprire piste di lavoro utili ad aprire piste di riflessione ulteriori. Rispetto a questi aspetti va fatta una premessa metodologica: i dati quantitativi su aspetti generali ricavati da rilevazioni come quella dell'indagine Excelsior difficilmente hanno in sé elementi per interpretare dinamiche profonde, di tipo culturale o motivazionale; queste interpretazioni sono ispirate da fonti diverse e quello che si

⁴ C. BORZAGA (a cura di), *Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente*, Roma, 2018.

può verificare rispetto ai dati è meramente la presenza o meno di un quadro compatibile con le interpretazioni stesse. I dati Excelsior non “provano” le tesi di seguito esposte, ma potrebbero fornire elementi che falsificano talune ipotesi interpretative; o, non falsificandole, contribuiscono a corroborarle.

Fatta questa doverosa premessa, un primo ragionamento prende spunto dai dati che confrontano i tipi di inquadramenti che le imprese sociali propongono alle persone che intendono ingaggiare. I dati che emergono sono principalmente due:

- le imprese sociali privilegiano chiaramente, rispetto alle altre imprese, gli ingaggi in forma di lavoro dipendente rispetto al personale non dipendente (che rappresenta poco più della metà rispetto ai non dipendenti nelle altre imprese)
- le imprese sociali hanno una quota di tempi determinati, tra i lavoratori dipendenti, del 15% più alta rispetto alle altre imprese.

Inoltre, può essere utile inserire nel ragionamento anche un altro dato evidenziato da Excelsior: “il rapporto tra le assunzioni di lavoratori dipendenti programmate dalle imprese sociali nel 2021 e lo stock dei dipendenti al 31 dicembre 2020 si attesta su un valore pari al 39,5%, mentre nelle altre imprese tale rapporto supera di poco il 30%”; in sostanza le imprese sociali programmano maggiori assunzioni rispetto al resto delle imprese, dato che non si ricollega necessariamente all'aumento di occupazione (non sono note, dall'indagine Excelsior, le ipotesi di cessazione), ma che può derivare dalla maggiore rotazione del personale.

A ben vedere, più che i quasi 10 punti percentuali di differenza, l'elemento che richiede una approfondita riflessione riguarda la relazione tra questo dato e la particolare valenza che il lavoratore assume per una impresa sociale: il lavoratore, per una impresa sociale, non è mero prestatore di forza lavoro, ma prima di tutto un soggetto che contribuisce con il proprio impegno, motivazione, idealità, partecipazione e coinvolgimento a dare forma all'impresa sociale. Ecco perché, al di là del confronto con il resto del sistema delle imprese italiane, vale la pena di dedicare attenzione alla previsione, dichiarata dalle imprese sociali, di voler ricercare, nel corso successivo anno, 4 persone che oggi non fanno parte dell'impresa ogni 10 che vi stanno già lavorando, per un totale di 241 mila lavoratori da assumere, ma ancor più da coinvolgere nella mission e nella cultura di impresa.

Questi i dati; sulle interpretazioni si può discutere, ma si può ipotizzare che questo esito non sia scollegato dalle pratiche di affidamento che si sono realizzate in questi anni da parte delle pubbliche amministrazioni. Un trentennio segnato da affidamenti in appalto che hanno introdotto per una parte

delle imprese sociali un fattore di disgregazione circa la relazione con i propri lavoratori: commesse, talvolta non lontane dalla mera intermediazione di manodopera, che iniziano e finiscono nel giro di pochi mesi, con i lavoratori che passano da una impresa sociale all'altra grazie alle clausole sociali, che sono assunti a libro paga (perché questo richiede il capitolato), ma non stabilizzano l'appartenenza alla propria impresa. Nei casi estremi, ciò porta a lavoratori che non sanno nemmeno bene per quale impresa sociale lavorano, che ne hanno cambiate molte nel corso degli anni, una ad ogni rinnovo di appalto. Ovviamente ciò non è generalizzabile a tutte le imprese sociali; ve ne sono senza dubbio molte che lavorano al riparo da questi fenomeni di instabilità, ma nella media non sarebbe strano che l'impatto di queste situazioni si facesse sentire.

Vi sono elementi del *public procurement* che contribuiscono pesantemente a creare questa situazione, abbastanza evidenti a chi opera nel settore. Ad esempio, le pratiche di contrattazione aggressiva, ispirate ad una teoria di *new public management* che porta a considerare l'impresa sociale come uno dei fornitori di cui contrarre oltre ogni limite i costi, paiono portare benefici alla collettività dal punto di vista del risparmio sulla spesa pubblica, ma in realtà determinano una progressiva erosione nell'organizzazione dell'impresa sociale, con diversi effetti negativi di medio periodo, tra cui la destrutturazione delle relazioni tra impresa sociale e persone che vi operano. O ancora, si avvertono gli effetti delle concezioni che traspaiono dagli ambienti più sensibili alla deriva ideologica mercatista e che considerano l'impresa sociale come un mero intermediatore di manodopera intercambiabile; ad esempio l'ANAC nelle Linee guida 17 del 27/7/2022 "Indicazioni in materia di affidamento dei servizi sociali" al punto 7.2.3, nell'ambito del paragrafo dedicato all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi, scrive che "*l'esigenza di garantire la continuità del servizio può essere assicurata mediante l'applicazione della clausola sociale prevista nel contratto collettivo di riferimento, nei limiti individuati dalla normativa vigente. Non sono utilizzabili, per assicurare la continuità del servizio, gli affidamenti diretti al di fuori delle ipotesi consentite, né le deroghe al principio di rotazione*". Malgrado il documento contenga (punto 9.2) talune timidissime aperture alla non assolutezza del principio di rotazione, la concezione che l'Autorità che sovrintende al *public procurement* ha dell'impresa sociale emerge in modo abbastanza chiaro: imprese che ruotano una dopo l'altra, lavoratori che passano da un datore di lavoro all'altro in forza della clausola sociale, diventando loro (e non l'impresa sociale) l'elemento di garanzia per la continuità del servizio (!), imprese sociali che presumibilmente investono poco (vedendo comunque preclusa la propria presenza nel medio periodo dal

principio di rotazione): una concezione mortificante per le imprese, ridotte a mere fornitrici pro tempore di personale, poco vantaggiosa per la pubblica amministrazione e i cittadini (chi di noi, individualmente, si precluderebbe anche la sola possibilità di continuare ad affidare un proprio caro ad un soggetto che sta offrendo un buon servizio?); ma, evidentemente, la religione della competizione supera ogni altro elemento di buon senso. Lasciando a sedi diverse la considerazione su quanto tutto ciò contribuisca a incentivare l'intermediazione illegale di manodopera (che comunque rimane un reato!) – quasi un caporalato socioassistenziale che in taluni contesti territoriali assume caratteristiche preoccupanti –, rispetto al tema oggetto di riflessione in questa sede, ci dobbiamo chiedere che tipo rapporto con i lavoratori si accordi con questo assetto di mercato del welfare: appunto, un rapporto occasionale, destrutturato, episodico, ben diverso da quello che da sempre costituisce un punto di forza per le imprese sociali. I 241 mila assunti sono invece, dal punto di vista di un'autentica impresa sociale, altrettante persone che dovranno sentirsi coinvolte in meccanismi partecipativi, in una storia di relazioni con il territorio, nella cultura specifica dell'impresa sociale di cui hanno iniziato a far parte. Da questo punto di vista, anche a parità di percentuale di nuovi addetti, l'impresa sociale si trova di fronte ad una sfida in più rispetto, ad esempio, a tanti appaltatori della pubblica amministrazione che non prevedono altro che di includere il nuovo personale nel ciclo lavorativo.

3. Alla ricerca di operatori

Un secondo dato dell'indagine Excelsior che può essere utile commentare riguarda i casi frequenti in cui le imprese sociali incontrano difficoltà nella ricerca di personale. Anche in questo caso, più che concentrarsi sulle sole percentuali – non dissimili da quelli delle altre imprese, salvo che per alcune figure specifiche – è utile riflettere sull'impatto dei numeri in questione sulle imprese sociali. Sono circa 75 mila (su 240 mila totali) le persone che le imprese sociali dovranno assumere, ma che temono di non riuscire a trovare, la gran parte in ambito sociosanitario, sanitario ed educativo-formativo. Perché, in un contesto lontano dalla piena occupazione, è difficile trovare tutti i lavoratori di cui vi è necessità?

Convergono a determinare questa circostanza due ordini di motivi. Il primo è comune alla generalità delle imprese e riguarda la crescente insofferenza da parte delle persone verso taluni aspetti dell'attività lavorativa, percepiti come eccessivamente oppressivi e invasivi rispetto ad altri ambiti della propria vita, originando un insieme di manifestazioni che marcano il distacco dal lavo-

ro e dalle imprese che lo organizzano⁵. Da diversi mesi si leggono contributi di media e studiosi che analizzano il fenomeno della *great resignation*: si assiste ad un aumento considerevole delle dimissioni da parte di chi oggi lavora con una regolare assunzione, in quanto le persone ritengono le attività lavorative incompatibili con un minimo livello di benessere personale, con le necessità derivanti dalla vita personale e familiare, sviluppano situazioni di *burnout* rispetto al lavoro che stanno svolgendo e scelgono di lasciarlo. O similmente, sono molte le imprese che riportano le difficoltà a reperire personale – si intende, offrendo comunque le condizioni retributive e gli altri istituti previsti da contratto – perché le persone sono restie ad accettare impieghi che potrebbero nello stesso modo risultare insostenibili per il loro benessere. Nella polemica politica nostrana, tali fenomeni sono spesso indebitamente associati all'introduzione del reddito di cittadinanza, che disincentiverebbe il lavoro, spingendo le persone a vivere grazie all'assistenza pubblica; ma quanto sta accadendo e che accomuna l'Italia a molti altri contesti occidentali con diverse politiche di sostegno al reddito, appare connesso ad altre e più profonde motivazioni. O, ancora, si registrano fenomeni di *quiet quitting*, l'abbandono silenzioso, e cioè il distacco psicologico dal posto di lavoro che viene mantenuto, limitandosi però a svolgere il minimo indispensabile, annullando il proprio coinvolgimento emotivo e l'adesione ai valori aziendali, considerando in altre parole il momento del lavoro come una parentesi legata meramente alla sfera delle necessità reddituali minime, che va limitata affinché non comprometta ambiti più importanti della propria esistenza.

Che tutto ciò rappresenti una ritrovata saggezza delle persone o un sintomo di disfacimento sociale è una questione che meriterebbe un (non facile) approfondimento, estraneo agli obiettivi di questo scritto, dove ci si limita ad attestare una difficoltà crescente delle imprese ad individuare e fidelizzare i propri lavoratori. A ciò si aggiungono aspetti patologici, anch'essi oggetto di costanti analisi sia sui media generalisti che su produzioni scientifiche: lavori mal pagati, discontinui, insicuri, in nero, abuso opportunistico di forme di inquadramento come il tirocinio che dovrebbero servire ad avvicinare le persone al lavoro e che invece vengono utilizzate per assicurare contingenti costanti di operatori a basso costo e così via. O comunque pretese, da parte dei datori di lavoro, di forme di dedizione in termini di disponibilità, orari, flessibilità eccessivi. Tutto questo contribuisce senz'altro a creare sospetto e disaffezione verso il mondo del lavoro.

⁵ C. BORZAGA e M. MUSELLA, *Le imprese sociali e la riscoperta del mondo del lavoro*, in *Impresa Sociale*, 3/2022. Articolo disponibile online all'indirizzo: <https://www.rivistaimpresa-sociale.it/rivista/articolo/le-imprese-sociali-e-la-riscoperta-del-mondo-del-lavoro>.

In un quadro in cui il lavoro diventa problematico, in cui le aspettative delle imprese e le esigenze delle persone paiono fare sempre maggiore difficoltà ad incontrarsi, come si pongono le imprese sociali?

La risposta non è priva di elementi di complessità. Da una parte, come si è visto nella prima parte di questo contributo, le imprese sociali hanno messo in mostra in questi decenni e per ultimo nella fase della crisi sanitaria una non comune capacità di mobilitazione dei propri operatori; anche se non vi sono statistiche sistematiche, i casi in cui, con mesi di anticipo rispetto a lavoratori dei servizi sociali o della scuola, le imprese sociali e i loro soci si sono mossi per offrire supporto ai cittadini più deboli, sono molto frequenti e sarebbero stati impensabili senza lavoratori pronti a contribuire con energie e creatività non comuni; lavoratori, quindi, motivati e partecipi. D'altra parte, le imprese sociali che denunciano difficoltà a reperire personale, a fidelizzarlo, a coinvolgerlo nella *mission* di impresa sono frequenti. Questo fenomeno va letto da più angolature.

Vi è senz'altro una questione economica: in generale il lavoro sociale è poco riconosciuto nel nostro paese, non è considerato come un esercizio di alte e delicate professionalità, non si riesce a superare uno stereotipo custodialistico che vede il lavoro sociale come generica badanza, con un conseguente limitato apprezzamento economico. A fronte di un impegno comunque coinvolgente, non sono poche le persone che scelgono di interrompere o di non intraprendere questo tipo di carriera o che comunque optano, appena possibile, per assunzioni nell'ambito del pubblico impiego per la maggiore sicurezza circa la continuità del lavoro e sperando di approdare ad organizzazioni che consentono di lavorare con minore stress – aspettativa, quest'ultima, peraltro non sempre nei fatti soddisfatta, ma anche questo tema richiederebbe approfondimenti ulteriori rispetto ai limiti di questo scritto. Accanto alla questione economica vi sono però altri aspetti, in parte prima accennati, legati all'esposizione agli aspetti deteriori della competizione: lavoratori che cambiano cooperativa ogni anno o due ad ogni rinnovo di appalto, operatori che ruotano con orari minimi su una pluralità di servizi, situazioni organizzative sotto stress economico in cui si respira instabilità, imprese sociali orientate alla sopravvivenza nel mercato competitivo e in cui il supporto agli operatori – ascolto, formazione, supervisione, ecc. – è affrettato, e così via. Tutto ciò rende difficile l'identificazione del lavoratore con la sua impresa sociale e la sua *mission*. Tutto ciò corrisponde ad una situazione complessivamente disgregata e poco attrattiva e contribuisce con ogni probabilità a rendere problematico l'ingaggio di oltre 75 mila dei 241 mila possibili nuovi assunti di cui nell'esercizio esaminato le imprese sociali italiane hanno necessità.

4. Conclusioni

Si è consapevoli di avere proposto, prendendo spunto da alcuni dei tanti dati Excelsior, due spaccati dell'impresa sociale tra loro abbastanza diversi. L'impresa sociale resiliente, capace di interpretare i bisogni del territorio, di rilanciare con successo e contro ogni aspettativa iniziative di sviluppo locale che creano benessere per i cittadini, che può contare su soci motivati e fidelizzati. L'impresa sociale che fatica ad essere attrattiva, a coinvolgere nuove persone (e ancor più a motivarle verso un percorso di dirigenza, altro tema che richiederebbe una trattazione separata), che, come altre imprese, soffre di un clima culturale in cui il lavoro stesso stenta a trovare una collocazione culturalmente condivisa. Quale delle due fotografie è vera?

Ovviamente la risposta è "entrambe". La realtà, lo sappiamo, è in sé complessa e possono esserci non solo imprese sociali ove prevale l'una o l'altra descrizione, ma situazioni diverse in una stessa impresa sociale, con alcuni settori che mostrano resilienza e intraprendenza e altri dove sono diffuse inerzia e calo di motivazioni.

Quello che è certo è che l'indagine Excelsior insiste su un tema centrale per le imprese sociali, che hanno come aspetto qualificante proprio le persone che vi operano; questo è vero, in una certa misura, per tutte le imprese e per tutte le organizzazioni, ma per le imprese sociali ciò è senza dubbio ancor più decisivo; lo è dal punto di vista del prodotto sociale, se è vero che esse producono beni relazionali, la cui qualità è indistinguibile dallo spirito di chi li presta; lo è da un punto di vista economico, se si considera che le economie delle imprese sociali sono basate su un insieme di elementi extra mercato tra cui l'adesione di chi vi opera⁶.

Si immaginino due ipotetiche autopresentazioni di persone che operano in una impresa sociale. La prima è "*sono un cooperatore sociale, socio della cooperativa sociale X, lavoriamo per rendere il nostro territorio un contesto più accogliente per chi arriva da terre lontane*"; la partecipazione all'impresa sociale è parte dell'identità ("sono cooperatore sociale", non "lavoro in una cooperativa sociale" e la persona si definisce, in quanto socio, come parte dell'impresa), il suo operato è declinato alla prima persona plurale ("noi lavoriamo") a rimarcare l'appartenenza ad un soggetto collettivo e appare ben evidente l'adesione alla mission; il lavoro è strumentale. La seconda è "*sono un educatore professionale, in questo momento sto lavorando part time in un servizio*

⁶ G. MAROCCHI, *Perché l'impresa sociale ha un senso*, in *Impresa Sociale*, 2/2020. Articolo disponibile online a questo indirizzo: <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/perche-l-impresa-sociale-ha-un-senso-e-a-quali-condizioni>.

che il comune ha affidato ad una cooperativa"; l'identificazione in questo caso è con la professione e con l'occupazione che ne consegue, il riferimento all'impresa sociale è indiretto (una o l'altra poco cambia, si tratta comunque di una commessa "del comune"), magari lasciando trasparire una certa delusione per non essere approdato all'impiego sicuro (il comune) ma ad una soluzione di seconda scelta e temporanea costituita dalla cooperativa sociale.

Entrambe queste due presentazioni sono del tutto verosimili in una impresa sociale italiana. L'una porta con sé quelle capacità uniche di resilienza e capacità di rilancio, la seconda porta ad una mutazione genetica dell'impresa sociale cui difficilmente l'ente può sopravvivere. Rispetto a quanto l'una e l'altra siano diffuse non possono esservi che sensazioni; probabilmente la prima risulta prevalente, ma la seconda incalza in modo preoccupante soprattutto in alcuni contesti e soprattutto laddove l'impresa sociale è esposta alle forme di *public procurement* precedentemente descritte.

Si tratta di un problema organizzativo fondamentale, che rischia di essere inquadrato (da una dirigenza anziana) come questione generazionale: "noi eravamo *veri* imprenditori sociali (e davamo immancabilmente la prima risposta), oggi si trovano solo giovani inadeguati (che danno la seconda risposta, se non altre risposte ispirate ad opportunismo). Ma è evidente che questa ricostruzione è parziale e insufficiente; o, nella misura in cui è vera, dovrebbe portare ad indagare le caratteristiche che portano le imprese sociali ad essere o meno attrattive per le giovani generazioni.

Una parte delle scelte sono nelle mani delle pubbliche amministrazioni, che sono chiamate a adottare forme di relazione basate sulla fiducia e sull'investimento reciproco, come quelle che si rifanno all'amministrazione condivisa, evitando di generare le forme di stress organizzativo connesse alla competizione di mercato. Le imprese sociali non sono un fornitore di cui comprimere i costi, sono un partner, accomunato al soggetto pubblico dal condividere una finalizzazione all'interesse generale e ancor prima un capitale prezioso per la comunità in cui opera, da riconoscere, salvaguardare, rafforzare, promuovere. Senza questa consapevolezza e senza le azioni conseguenti da parte delle istituzioni la strada si fa sicuramente difficile.

L'altra parte di scelte sono di pertinenza delle imprese sociali, che, a partire dalla consapevolezza circa la centralità dell'elemento umano, devono porre in cima alle agende il rapporto con i propri lavoratori (e con i propri volontari, con i cittadini del territorio in cui operano, con i destinatari dei servizi e le loro famiglie e gli altri stakeholder del tessuto sociale e produttivo); ciò non può avvenire se non si mira a costruire in modo strutturato le condizioni economiche e organizzative che consentono da una parte il coinvolgimento di sempre nuove persone nella *mission* di impresa, dall'altra il rafforzamento del posizionamento dell'impresa sociale nella rete territoriale di riferimento.

L'IMPRESA SOCIALE COME LEVA PER LA TRASFORMAZIONE SOCIALE

SOMMARIO: 1. Rigenerare il carattere istituyente dell'impresa sociale. – 2. Nuove sfide per le imprese pioniere del neomutualismo. – 3. Implicazioni strategiche a partire da “piccoli segnali di futuro”.

1. Rigenerare il carattere istituyente dell'impresa sociale

Vitam instituere. In due parole la saggezza latina spiega il funzionamento delle società umane. Da quelle più semplici e arcaiche, in parte coincidenti con le comunità, fino alle più contemporanee e complesse “supersocietà”¹. Verrebbe da chiedersi, da questo punto di vista, quale sia il contributo delle imprese sociali alla costruzione e funzionamento di istituzioni nelle quali la vita sociale abbia occasione di esprimersi secondo modalità di gestione del “qui ed ora”, cioè di iniziative legate al soddisfacimento di esigenze primarie e immediate e attraverso le quali progettare e governare percorsi di trasformazione profonda che incidono sull'architettura stessa del vivere in comune².

La domanda è tutt'altro che banale e le risposte non scontate considerando una serie di fattori evolutivi ormai consolidati e, al contempo, condizioni contingenti particolarmente sollecitanti. L'impresa sociale può essere considerata infatti un esempio di innovazione istituzionale in particolare in un Paese come l'Italia dove molte “riforme istituzionali” sono rimaste allo stato di progetto o, peggio, tramutate in retorica, peraltro riferendosi a tipologie come le istituzioni politiche che per quanto rilevanti sono solo una parte del complesso delle istituzioni attraverso cui si infrastruttura la socialità. L'unica, significativa eccezione da questo punto di vista è rappresentata, almeno in tempi recenti, dalla riforma del terzo settore della quale l'impresa

* Paolo Venturi è direttore di AICCON (Centro Studi su Cooperazione e Non Profit dell'Università di Bologna); Flaviano Zandonai è open innovation manager del Consorzio nazionale Cgm.

¹ Cfr. C. GIACCARDI e M. MAGATTI, *Supersocietà. Ha ancora senso scommettere sulla libertà?*, Bologna, 2022.

² Cfr. E. MANZINI, *Politiche del quotidiano. Progetti di vita che cambiano il mondo*, Roma-Ivrea, 2018.

sociale è parte integrante. Un percorso di *institution building* che per quanto lungo e complesso permane nella sua missione trasformativa, ovvero dotare la nostra società di un “terzo pilastro”³ di istituzioni comunitarie caratterizzate da obiettivi e *modus operandi* peculiari, rompendo così il duopolio Stato-mercato e arricchendo l’offerta di meccanismi istituenti, in particolare a favore di iniziative di natura collettiva e caratterizzate dal perseguimento di obiettivi di interesse generale⁴. Tutto ciò, va ricordato, non solo per rispondere a esigenze, pur rilevanti, di “riordino” di un quadro normativo che in materia di soggettività non lucrative appariva eccessivamente farraginoso ed esposto a rischi di utilizzo opportunistico che ne potevano minare la legittimità e ridimensionare l’impatto, ma anche per l’emergere negli ultimi anni, seppure in forma controversa, di fenomeni di innovazione sociale e tecnologica che in forma più o meno esplicita ricercavano un’affermazione anche in senso istituzionale, spesso attraversando i confini settoriali e forzando i modelli giuridici tradizionali⁵.

Considerate queste tendenze diventa particolarmente cruciale “soppesare” il carattere istituyente delle imprese sociali guardando, in particolare, a quelle imprese nate dopo l’approvazione della nuova normativa di riferimento. L’obiettivo di questo contributo è quindi di comprendere se siamo o meno di fronte a una nuova generazione di imprese sociali i cui tratti formali e modelli di gestione possano contribuire alla transizione eco-sociale (la cosiddetta “*just transition*”), che appare sempre più urgente a fronte di scenari, anche di breve periodo, di tipo catastrofico, caratterizzati cioè da fenomeni di *climate change* che retroagiscono a livello sociale, economico e politico con sempre maggiore intensità⁶.

Per rispondere a questa sfida conoscitiva e politico-strategica è necessario guardare non solo al presente e al futuro ma anche al ritroso, ovvero a un’evoluzione ormai di medio periodo – una quarantina d’anni circa – imperniata intorno a un particolare modello giuridico-organizzativo – la cooperativa sociale – che si è progressivamente affermato attraverso una strategia di infrastrutturazione sociale basata principalmente sulla gestione di risorse pubbliche attraverso scambi di mercato in arene più o meno regolamentate sia sul versante dell’offerta (grazie a sistemi di autorizzazione e di accredita-

³ Cfr. R.J. RAJAN, *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da stato e mercati*, Milano, Egea editore, 2019.

⁴ Cfr. A. FICLI, E. ROSSI, G. SEPIO, P. VENTURI, *Dalla parte del Terzo Settore. La Riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari-Roma, 2020.

⁵ Cfr. G. COTTURRI, *La forza riformatrice della società civile*, Roma, 2013.

⁶ Cfr. L. KEMP *et al.*, *Climate Endgame: Exploring catastrophic climate change scenarios*, in *PNAS perspective*, vol. 119, n. 34, pp. 1-9, 2022.

mento) che della domanda (buoni e altri trasferimenti monetari variamente vincolati all'acquisto di determinati beni e servizi). Questa modalità ha generato un impatto particolarmente significativo nei sistemi di "welfare sociale" allargando e rendendo maggiormente accessibile l'offerta di servizi sociali, educativi, socio-sanitari, soprattutto su scala locale⁷.

Rispetto a questa evoluzione emergono però almeno tre questioni che potranno determinare lo sviluppo futuro del carattere istituzionale dell'impresa sociale.

In primo luogo occorre interrogarsi su come sia possibile "scalare" il modello evolutivo dell'impresa sociale cooperativa nel welfare all'interno di altri settori (cultura, istruzione, ambiente, turismo, ecc.) dove appare decisamente meno affermata⁸ e rispetto ai quali la riforma del terzo settore spinge per una sua migrazione incentivando però formule di impresa sociale diverse dalla cooperazione sociale⁹. Allo stato attuale rimane infatti solo parzialmente risolta la questione del protagonismo di queste imprese come attori di nuovi modelli di sviluppo economico. Per quanto si segnalino esperienze rilevanti di orchestrazione di catene del valore, soprattutto locali, da parte di cooperative sociali e loro reti¹⁰, non è ancora del tutto chiaro quanto effettivamente l'imprenditoria sociale si possa configurare come soggetto in grado, non solo di gestire, ma di ripensare alla radice i paradigmi di sviluppo, agendo anche all'interno delle filiere "hard" dell'economia. Ad oggi, infatti, tale protagonismo si evince soprattutto grazie all'innesto del welfare su vettori di sviluppo economico (agricoltura, turismo, cultura, ecc.) al fine di garantire una migliore sostenibilità economica e impatto sociale di questa dimensione "core" (servizi sociali, inclusione lavorativa)¹¹. Tuttavia un vero e proprio "ribaltamento" del paradigma dello sviluppo passa, probabilmente,

⁷ Cfr. M. LORI e F. ZANDONAI, *Tempo di bilanci (e di mutamenti?): il ruolo delle istituzioni non profit nella geografia del welfare territoriale*, in *Politiche sociali – social policies*, 3/2020 settembre dicembre, pp. 459-484.

⁸ Tale osservazione vale anche considerando le iniziative di inserimento lavorativo promosse dalle imprese sociali e che comunque agiscono strumentalmente rispetto alle attività economiche svolte.

⁹ La riforma sull'impresa sociale (d.lgs. 112/2017) prevede infatti che le cooperative sociali siano riconosciute come imprese sociali di diritto ma che possano designare la loro attività principale solo in quei settori di intervento direttamente riconducibili alla loro normativa di riferimento (l. n. 381/91) restringendo così i loro campi di attività.

¹⁰ Cfr. AICCON e UBI COMUNITÀ, *Report 2020 Filiere Inclusive e Coesive*, Forlì, 2020.

¹¹ Cfr. A. BALDAZZINI, A. SPIRITO e F. ZANDONAI, *Oltre la promessa dell'innovazione sociale. Welfare esplorativo e co-strategie per nuovi piani di sviluppo locale a prova di futuro*, di prossima pubblicazione nella collana Paper 2WEL, 2022.

attraverso un posizionamento delle imprese sociali che sia “nativo” all’interno dei nuovi settori che la riforma normativa rende disponibili.

In secondo luogo risulta cruciale chiedersi quale sia il livello di “competitività” dell’impresa sociale rispetto ad altre qualifiche più o meno formali d’impresa sorte negli ultimi tempi¹² e che si situano al di fuori del suo perimetro giuridico ma soprattutto scaturiscono da diversi percorsi di innovazione – economia green, innovazione digitale, rigenerazione urbana, aree interne – che convergono sempre più decisamente verso l’innovazione sociale. Questa prospettiva evolutiva pone una rilevante, e ancora non definita, questione di leadership di un movimento ampio, variegato ma ancora pulviscolare rispetto al quale soprattutto la cooperazione sociale appare sollecitata considerando la sua “massa critica” in termini di numero di imprese, impatto occupazionale, economico e sociale. Le modalità attraverso cui queste diverse espressioni di imprenditorialità sociale sapranno coalizzarsi – in particolare grazie alle scelte strategiche del suo “leader di settore” – determinerà infatti la misura della “leva trasformativa” dei sistemi economici e sociali che potrà essere o molto settoriale e locale (come di fatto avviene in questa fase) oppure più diversificata ed estesa lungo le principali *value chain* dell’economia, amplificando così l’impatto sociale atteso.

In terzo luogo emerge una questione che interroga i sostrati più profondi della cultura organizzativa dell’impresa sociale, seppur con ricadute notevoli anche a livello di *business model* e di *governance*, ovvero come sia possibile rilanciare una infrastrutturazione delle relazioni sociali attraverso istituzioni basate non solo sulla capacità di trasformare i meccanismi di redistribuzione e di scambio di mercato ma rimettendo al centro quello che può essere definito “il terzo incomodo” dei meccanismi sociali ovvero il mutualismo. L’impresa sociale, va ricordato, è nata intorno alla promessa di un “mutualismo allargato” alla comunità, ma le serie storiche di dati¹³ sono ormai concordi nell’evidenziare uno sforzo concentrato soprattutto su un particolare portatore di interessi cioè i lavoratori retribuiti, peraltro con risultati ancora parziali in termini di efficacia dello scambio mutualistico guardando soprattutto alla recente evoluzione post pandemica del mercato del lavoro¹⁴. Rimane quindi aperta – o meglio da riaprire – la questione legata al

¹² Il riferimento va a modelli quali startup innovative, anche non a vocazione sociale, società benefit, bcorp e altre qualifiche derivanti da certificazioni volontarie o non ancora del tutto normate di impresa a scopo sociale come le cooperative di comunità. Cfr. D. LAMPUGNANI, *Co-Economy. Un’analisi delle forme socio-economiche emergenti*, Milano, Fondazione Feltrinelli, 2018.

¹³ Cfr. ISTAT, *Struttura e profili del settore non profit*, Roma, 14 ottobre 2022.

¹⁴ Cfr. F. ARMILLEI, *Un primo identikit delle grandi dimissioni*, in *lavoce.info*, 24/01/2022.

ruolo dell'impresa sociale come agente di mutualizzazione, peraltro a fronte dell'emergere di una nuova domanda di mutualismo, in particolare “dal basso”, che non sembra trovare adeguata risposta nelle forme istituzionali oggi disponibili, neanche in quelle che sono state “disegnate” a questo scopo¹⁵. Per questa ragione nel paragrafo seguente verranno proposte alcune riflessioni rispetto alle nuove fenomenologie di mutualismo e alle sollecitazioni che esse pongono all'impresa sociale, oltre ad alcune implicazioni di policy derivanti dalla rilettura dei dati contenuti nel secondo Rapporto di Terzjus¹⁶, che hanno il merito di cogliere trend evolutivi di breve periodo che seppur embrionali assumono un importante valore segnaletico rispetto a trasformazioni più profonde.

Ciò che si ha di fronte è infatti un insieme articolato e complesso di sfide che connotano l'ingresso di quello che si potrebbe definire il “terzo tempo” dell'imprenditoria sociale italiana¹⁷. Dopo la fase della nascita e quella del consolidamento, queste organizzazioni si trovano a un bivio: contagiare il mondo di riferimento o cedere al crescente isomorfismo figlio di una osmosi sterile con i modelli organizzativi burocratici o con quelli orientati a perseguire la mera efficienza. La riforma del terzo settore rappresenta un'opportunità per l'impresa sociale chiamata ad un'innovazione sia nei settori già indicati nella normativa (welfare, cultura, ambiente), sia all'interno di ambiti radicalmente nuovi (energia, trasporti, infrastrutture). Ciò consentirà a queste imprese di misurarsi con le frontiere della tecnologia (e non solo con prodotti “*plug&play*” ormai maturi), di coinvolgere nuove generazioni (rispetto alle quali sembrano aver perso attrattività negli ultimi anni) e di adottare approcci sistemici (ormai indispensabili per poter elaborare una qualche alternativa ai modelli dominanti).

2. Nuove sfide per le imprese pioniere del neomutualismo

Per comprendere i significati che sostanziano il mutualismo si seguono solitamente due percorsi di analisi. Il primo, decisamente più battuto, consiste nel ricostruire la parabola evolutiva delle sue principali “opere” in

¹⁵ Cfr. P. VENTURI e F. ZANDONAI, *Neomutualismo. Ridisegnare dal basso competitività e welfare*, Milano, 2022.

¹⁶ Cfr. L. BOBBA e C. GAGLIARDI, *Le “nuove” imprese sociali*, già in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, a cura di Terzjus, Napoli, 2022, p. 204, ed adesso in questo *Volume*.

¹⁷ Cfr. P. VENTURI e F. ZANDONAI, *Così cambia il terzo settore. Cooperative sociali, il futuro si gioca nel terzo tempo*, in *Avvenire*, 8 giugno 2017.

termini organizzativi e normativi, guardando quindi al modo in cui questo meccanismo sociale di relazione¹⁸ ha saputo istituzionalizzarsi in imprese cooperative, mutue e, non da ultimo, reti¹⁹. Il secondo percorso approfondisce invece le determinanti antropologiche e, a più ampio raggio, biologiche che spingono essere umani e altre specie viventi a svilupparsi attraverso relazioni di mutualismo. Un filone, quest'ultimo, che in particolare negli ultimi anni ha conosciuto un rinnovato vigore grazie anche agli avanzamenti della ricerca scientifica in svariati campi: dalle scienze cognitive all'archeologia, dalla biologia alla genetica, ecc.²⁰.

C'è però una terza via d'indagine, forse ancora non sufficientemente approfondita ma altrettanto promettente, che guarda a una più vasta e recente fenomenologia di innovazione sociale che si auto-definisce o può essere riconosciuta come una nuova espressività del mutualismo. Da qui la necessità di comprendere se sia necessario anteporre il prefisso “neo” a mutualismo per capire se questo principio sia in grado di reggere o meno alla prova della contemporaneità e del futuro in una fase così incerta. La domanda di ricerca può essere posta quindi in questi termini: stiamo effettivamente assistendo alla comparsa di nuovi schemi di relazione, e di istituzioni, che ridefiniscono il mutualismo oppure si tratta di un ciclo di vita riconducibile, almeno in parte, a basi storico-culturali, antropologiche e forse anche biologiche che tutto sommato ben conosciamo?

La domanda è tutt'altro che banale, ed è particolarmente ardua quando si tratta di capire in quali ambiti ricercare le risposte. In un caso potrebbe essere sufficiente, ed è un eufemismo, attingere alla cassetta degli attrezzi di cui già si dispone in termini di modelli teorici, apparati concettuali, corpus normativi e di politica, soluzioni organizzative e gestionali che afferiscono, a grandi linee, agli studi sull'economia sociale. Alternativamente si tratterebbe invece di avviare una più complessa fase di riscrittura del “codice sorgente” del mutualismo e di conseguenza di un profondo redesign degli approcci, dei dispositivi e degli strumenti di cui si necessita per promuoverlo e realizzarlo.

Gli elementi di risposta che finora scaturiscono soprattutto da esperienze emergenti, spesso dotate di capacità non solo gestionali e realizzative ma anche di rielaborazione e di proposta politica²¹, segnalano che in effetti sia-

¹⁸ Cfr. V. PELLIGRA, *Ipersociali. Le radici, le forme e le trappole della vita in comune*, Roma, 2022.

¹⁹ Cfr. C. BORZAGA e M. MUSELLA, *L'impresa sociale in Italia. Identità, ruoli e resilienza*, Trento, Rapporto Iris Network, 2020.

²⁰ Cfr. E.O. WILSON, *Le origini profonde delle società umane*, Milano, 2020.

²¹ Cfr. S. HOROWITZ, *Mutualism: Building the Next Economy from the Ground Up*, New York, 2021.

mo di fronte a iniziative – ma anche (e forse soprattutto) – ad aspirazioni di mutualismo rispetto alle quali i modelli storici non sembrano pienamente in grado di rispondere. Ciò sembra avvenire sia per limiti intrinseci legati in particolare alla gestione della loro fase evolutiva più matura, ma soprattutto per l'avvento di mutamenti di scenario così ampi, profondi e rapidi da sollecitare modalità radicalmente innovative di declinare questo principio.

Rispetto alla parabola del mutualismo storico si evidenzia, in particolare, il limite della progressiva reificazione dello scambio mutualistico per effetto della quale in molte istituzioni nate per consolidare e diffondere questo particolare meccanismo sociale – cooperative, mutue, e altri soggetti assimilabili – si è progressivamente assottigliata la componente di reciprocità, cioè di interazione paritaria e processuale, a favore di elementi di natura procedurale e/o di scambio di equivalenti che invece rappresentano i meccanismi tipici della burocrazia e del mercato che lo stesso mutualismo si prefiggeva di superare. Perché ciò è avvenuto? Le cause, come spesso capita, sono diverse e ambivalenti nelle loro correlazioni ma si possono almeno classificare in fattori di natura esogena ed endogena. Senza volere (e potere) essere esaustivi, tra le cause esterne si può annoverare il sostrato ideologico alimentato dalla conoscenza scientifica, che in particolare nelle scienze sociali (economia, sociologia, diritto) ha storicamente sostenuto concezioni e modelli di società organizzati su vasta scala, fortemente specializzate nelle funzioni e governate attraverso meccanismi di delega a tecnocrazie burocratiche (anche nei regimi democratici) relegando invece la dimensione locale e i suoi processi sociali a “eccezione alla regola” o “reliquia” del passato²². Basti pensare, a puro titolo di esempio, alla scienza giuridica che ancora oggi fatica ad uscire dalla dicotomia pubblico/statale vs privato/impresa, piuttosto che ad altri ambiti disciplinari come le scienze aziendali e manageriali i cui principi ispiratori sono saldamente ancorati a “gabbie d'acciaio” organizzative dove le componenti cooperative e non gerarchiche hanno avuto, almeno fin qui, poco spazio.

Tra le cause interne alle realizzazioni del mutualismo storico si può invece rilevare una crescente scollatura tra cultura organizzativa e modelli di gestione. Gli elementi culturali tendono ad assumere il ruolo di “custode del fuoco” contro rischi di contaminazione rispetto ai modelli dominanti – capitalistici in particolare – che adotterebbero, soprattutto in epoca recente, comportamenti imitativi ed edulcorati rispetto a cooperazione e mutualismo autentici. Così facendo si corre però il rischio di adottare un atteggiamento

²² Cfr. C. CASTORIADIS, *Contro l'economia. Scritti 1949-1997*, a cura di Raffaele Alberto Ventura, Roma, 2022.

intransigente ed autoreferenziale che, rimanendo in metafora, rischia di ridurre in cenere la fiamma del mutualismo impedendo di intercettare segnali di cambiamento dislocati ai margini o al di fuori del suo perimetro istituzionale. Anche i modelli di management, complice l'irrigidimento ideologico della base culturale del mutualismo, tendono a sganciarsi da sostrati scarsamente generativi in termini di conoscenze e apprendimenti finendo per aderire ad approcci mainstream che esercitano una posizione dominante nel definire modelli d'impresa e strumenti gestionali poi trasferiti nei programmi formativi delle business school.

Non è quindi un caso che il neomutualismo tenda a manifestarsi soprattutto come innovazione periferica rispetto alle forme storiche²³ e che queste ultime si trovino a volte a rincorrere le nuove espressioni quasi alla ricerca di un effetto di rigenerazione. Ma al di là dei posizionamenti tattici, in che cosa consiste la dimensione innovativa del mutualismo contemporaneo e futuro e come può essere accompagnata? Guardare all'evoluzione dell'impresa sociale, il cui modello d'impresa rappresenta di fatto una forma pioniera di neomutualismo, può fornire una possibile risposta. La sua missione di servire "l'interesse generale della comunità" ha infatti contribuito a dilatare il perimetro di questo particolare meccanismo di relazione sociale, facendolo coincidere con più ampie soggettività caratterizzate da una crescente differenziazione in termini di bisogni, risorse e aspirazioni.

Un primo elemento di rilievo che scaturisce (anche) dalla storia, ormai di medio periodo, dell'impresa sociale in quanto agente di cambiamento dello scambio mutualistico, consiste in una sua più accentuata propensione alla dimensione ecosistemica. Le iniziative, anche le più embrionali, di neomutualismo nascono riconoscendo un più vasto e articolato sistema di interdipendenze che chiama in causa persone e organizzazioni caratterizzate da più spiccati elementi di diversità rispetto al passato, ma al tempo stesso presentano correlazioni significative con risorse ambientali e tecnologiche. Un rapporto uomo – natura – tecnologia che appare sempre più imperniato intorno a un approccio di "ecologia integrale"²⁴ piuttosto che come un insieme di rapporti strumentali finalizzati, nel migliore dei casi, a limitare le esternalità negative di ciascun dominio. Si tratta di un assetto ecosistemico altamente complesso perché richiede di potenziare tutte quelle capacità distintive che connotano il mutualismo: riconoscimento (all'interno di schemi

²³ Cfr. FONDAZIONE INNOVAZIONE URBANA, *Mutualismo al tempo del Covid-19: 3° indagine*, Bologna, 2020.

²⁴ Cfr. P. VENTURI e A. BALDAZZINI, *Generazioni. La sfida della sostenibilità integrale*, Forlì, 2022.

di relazione caratterizzati da accentuati elementi di diversità), supporto (a fronte di bisogni dove le componenti di aspirazione non sono disgiunte da quelle di sopravvivenza) e beneficio (mostrando il “valore aggiunto” di soluzioni cooperative rispetto ai meccanismi di produzione e redistribuzione del valore). Per questo sono necessari investimenti consistenti per costruire e diffondere sistemi informativi e decisionali capaci di gestire in senso mutualistico il complesso delle interdipendenze all'interno del quale siamo sempre più immersi²⁵, combinando intelligenza collettiva e artificiale²⁶. Tutto ciò appare con particolare evidenza negli ecosistemi di innovazione, all'interno dei quali l'imprenditoria sociale può agire non solo come un attore tra i tanti in sede di ideazione e di trasferimento tecnologico, ma come agente di connettività e radicamento. A fronte di investimenti spesso esorbitanti in tecnologie che però rischiano di “perdere la bussola” in termini di significato e di cultura d'uso, l'impresa sociale può realizzare significativi impatti sociali contribuendo a una migliore accessibilità da parte di persone e comunità, e a una distribuzione più equa delle risorse di conoscenza e innovazione tecnologica a livello territoriale e settoriale²⁷.

Un secondo elemento che contraddistingue il neomutualismo derivante dall'esperienza dell'impresa sociale è la sua propensione e capacità di agire in ottica di con-correnza sussidiaria e non di antagonismo rispetto ai modelli dello Stato e del mercato. A fronte di una progressiva apertura di queste istituzioni rispetto a forme di gestione e di governance che rimettono al centro elementi di collaborazione e cooperazione, le esperienze di neomutualismo più promettenti sono quelle in grado di sfidare Stato e mercato nel loro campo, non limitandosi a svelarne le ambiguità e a curarne i fallimenti (peraltro ormai strutturali). Lo si nota, ad esempio, guardando all'annidamento sempre più diffuso e consistente dei beni comuni all'interno della sfera pubblica, oppure nei tentativi di costruire filiere che ridefiniscono la concezione del valore perché hanno come perno imprese sociali e imprese for profit coesive dove la dimensione della sostenibilità ambientale e dell'impatto sociale sono componenti “core” e non solo “sgocciolamenti” di risorse derivanti dal *business as usual*. Si tratta quindi di un neomutualismo che prova ad agire

²⁵ Cfr. Y. BENKLER, *Peer production, the commons, and the future of the firm*, in *Strategic Organization*, I-II, 2016.

²⁶ Cfr. G. GIACOMELLI, *Augmented Collective Intelligence. Human-AI Networks in a virtual future of work, and how they change our world. Principles*, Supermind.Design, 2022.

²⁷ Cfr. M. CALDERINI e F. GERLI, *Innovazione, sfide sociali e protagonismo dell'imprenditoria ad impatto: un ripensamento degli ecosistemi d'innovazione per una nuova generazione di politiche*, in *Impresa Sociale*, 2020, n. 3, pp. 10-19.

mutamenti sistemici, non facendo tabula rasa ma modificando i fondamentali del sistema sociale, economico e politico-culturale.

Infine, il neomutualismo è anche all'origine di rivolgimenti profondi all'interno della stessa imprenditoria sociale considerando almeno due macro tendenze. La prima riguarda il rinascimento di cooperative e associazioni di utenza, o meglio, una più diffusa presenza di imprenditori sociali che interpretano in senso proattivo il loro ruolo di beneficiari diventando all'occorrenza anche produttori e finanziatori dei beni e servizi che consumano. È il caso, ad esempio, delle cooperative di comunità e delle comunità energetiche²⁸, ma si potrebbe estendere l'analisi anche alle forme di aggregazione sociale che non assumono una vera e propria formalità giuridica ma all'interno delle quali si sviluppano innovativi processi di *prosuming* come il caso dei patti di collaborazione per la cura dei beni comuni²⁹. La seconda tendenza consiste nell'accelerazione dei modelli non cooperativi di impresa sociale, in particolare quelli che adottano forme di società di capitali (s.r.l., s.p.a.) riconvertite a scopi sociali. Si tratta di un passaggio importante perché queste forme imprenditoriali sono spesso costruite, anche da parte di imprese sociali, per sostenere investimenti ad alta intensità di capitali (e di rischio), non sono da considerare meri “veicoli strumentali” che rischiano di dissipare il “valore aggiunto” del mutualismo, ma nuove espressioni di questo principio di cui contribuiscono così ad arricchire il valore e l'impatto. Ed è proprio su questo ultimo punto che si focalizzerà l'attenzione nel prossimo paragrafo.

3. Implicazioni strategiche a partire da “piccoli segnali di futuro”

I dati dell'indagine “Impresa sociale come stai?” riportati nel secondo Rapporto di Terzjus si chiudono con quelli che i curatori, Bobba e Gagliardi, definiscono “piccoli segnali di futuro”. Si tratta di riscontri che, pur non essendo sempre consistenti dal punto di vista empirico e univoci nelle tendenze, riescono comunque a disegnare un quadro che lascia intravedere un orientamento al futuro dell'impresa sociale. Questa capacità di futuro, legata alla capacità di innovare e rinnovarsi, viene solitamente associata all'impresa sociale quasi come un automatismo, ma il legame non è scontato, anzi.

²⁸ Cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community Energy Map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, Milano, 2021.

²⁹ Cfr. LABSUS, *Amministrazione condivisa dei beni comuni. Rapporto Labsus 2021*, Roma, 2022.

Altre rilevazioni recenti, come quella sulla propensione all'investimento da parte delle cooperative sociali realizzata nell'ambito dell'osservatorio sulla finanza sociale³⁰ rilevavano infatti un trend di "stagnazione" degli investimenti ormai piuttosto prolungato, sia in termini di ammontare delle risorse mobilitate che di sviluppo temporale dei progetti. Uno "shortermismo" degli investimenti legato soprattutto alla gestione della quotidianità e delle sue urgenze, ad esempio le crisi di liquidità derivanti da pagamenti ritardati degli enti pubblici, a discapito di veri e propri investimenti su innovazioni di frontiera. Il fatto che la rilevazione condotta da Terzjus colga, seppur in forma di segnali deboli, un orientamento al futuro e peraltro "incarnato" da imprese sociali nate in epoca recente rappresenta quindi un risultato tutt'altro che scontato guardando sia al contesto nazionale dove le curve di sviluppo sono piatte o recessive, sia al dinamismo che ha caratterizzato la fase di avvio e di primo sviluppo dell'impresa sociale, ovvero di una delle poche espressioni di *change making* a livello istituzionale, ma che, come appena ricordato, sembra essersi ridimensionato in fase recente.

Questa ultima sezione del contributo intende analizzare questi riscontri non tanto come "eccezioni alla regola" rispetto a tendenze ormai consolidate dell'imprenditoria sociale italiana (e che hanno raggiunto una qualche "velocità di crociera"), ma piuttosto come una base dati utile ad elaborare strategie emergenti³¹ in un quadro in cui gli scenari si accorciano dal futuro al presente ponendo sfide sempre più pressanti. Per effetto di queste dinamiche è quasi inevitabile rivolgere lo sguardo analitico e concentrate gli sforzi di elaborazione strategica sulla componente "sorgiva" della società anche per contribuire a realizzare gli impatti di quadri di policy come l'Agenda 2030 e piani di missione come il Pnrr sempre più caratterizzati da obiettivi di trasformazione profondi e ineludibili, ma al tempo stesso anche da impianti gestionali e di governance che privilegiano approcci tecnocratici e centralizzati. In sintesi: l'innovazione sociale promossa dalla nuova generazione di imprese sociali sorta nel periodo post riforma del terzo settore – e che mostra di agire soprattutto cambiamenti a livello di forme di interazione e scambio tra soggetti diversi – è in grado di elaborare intorno a queste sperimentazioni una nuova infrastruttura di società che ne ridefinisca gli elementi portanti?

Un primo segnale, probabilmente il meno debole tra quelli rilevati, riguarda l'affermazione dei modelli di impresa sociale diversi dalla cooperati-

³⁰ Cfr. INTESA SANPAOLO e AICCON, *Osservatorio su finanza e terzo settore. X edizione*, Luglio, 2021.

³¹ Cfr. H. MINTZBERG, *Il lavoro manageriale*, Milano, 2016.

va sociale, guardando in particolare alle società di capitali e ancora più nel dettaglio alle società a responsabilità limitata il cui peso specifico passa dal 1,9% nel pre riforma al 16,9% nel post riforma, anche se non è da sottovalutare la percentuale di cooperative non sociali e altre forme nonprofit che hanno deciso di assumere la qualifica d'impresa sociale (dal 1% al 7,8%). Le caratteristiche di queste imprese sono piuttosto ben definite, sia a livello dimensionale che di settore di attività. Sono organizzazioni di piccole e piccolissime dimensioni, probabilmente perché in fase di startup, visto che l'88% ha meno di 10 addetti contro il 64% delle imprese sociali pre riforma. Per quanto riguarda le attività, invece, l'impressione è che tendano ad allinearsi alle principali aree di intervento dei modelli più affermati di impresa sociale che nel frattempo sembrano impegnati in percorsi di aggregazione e strutturazione interna come dimostrano i già citati dati Istat sulle cooperative sociali dai quali emerge una diminuzione del numero di organizzazioni ma un aumento della dimensione economica e, seppur più debolmente, occupazionale. In sintesi appaiono come parte di filiere di welfare che tendono ad allungarsi e a diversificarsi, disegnando nuove traiettorie di "terziario sociale" e agendo soprattutto attraverso la produzione di servizi che integrano e sviluppano l'offerta istituzionale generalmente a carico di soggetti più strutturati. Un trend rilevante anche perché connotato da elementi di forza e di debolezza. Forza perché questa nuova generazione d'impresе sociali può contribuire a diversificare un sistema di welfare che per svariate ragioni – dal cambiamento dei bisogni all'affermazione di nuovi sistemi di offerta come quelli del welfare aziendale³² – tende a dislocarsi in diversi ambiti e non solo nei suoi luoghi e con i suoi modelli di servizio "canonici". D'altro canto questi nuovi provider del welfare in forma d'impresa sociale sembrano ancora strutturalmente e operativamente fragili per poter operare un vero e proprio cambio di assetto, ad esempio ispirato a principi di benessere su scala comunitaria e non solo di erogazione di prestazioni specialistiche "sterili" rispetto ai contesti. Da questo punto di vista l'affermazione di nuovi modelli di offerta all'interno di piattaforme digitali dotate di punti di contatto fisici può rappresentare un interessante elemento non solo di aggregazione ma di sviluppo attraverso percorsi di fertilizzazione incrociata tra i diversi provider, in particolare se della stessa natura giuridica e orientamento di missione.

Il secondo segnale di futuro scaturisce dalle dinamiche connesse alle modalità di finanziamento e alle potenziali strategie di apertura della compagine sociale offerte dalla riforma. Come osservato nel contributo del rapporto

³² Cfr. M. TOMBARI, *Pubblico, territoriale, aziendale. Il welfare del Gruppo cooperativo Cgm*, Milano, 2019.

Terzjus curato da Luigi Bobba e Claudio Gagliardi, nelle nuove imprese sociali c'è una significativa disponibilità ad accogliere apporti di capitale da parte di cittadini e imprese soprattutto se questi ultimi potranno usufruire dagli attesi sgravi fiscali contenuti nella legge di riforma³³. Pur trattandosi di segnali ancora deboli, emerge per le nuove imprese sociali, in particolare quelle di capitali, la possibilità di esplicitare il “vantaggio competitivo” nei confronti delle altre qualifiche proprio su questo punto. Un passaggio che richiede un cambio di mentalità agendo non solo sulle competenze e conoscenze *hard* per la gestione dei processi di apertura della compagine societaria finalizzati a incrementare la capacità d'investimento. È questa una trasformazione che incide quindi su elementi di cultura organizzativa – peraltro “nascenti” in queste nuove startup sociali – affinché siano in grado di mettere a valore uno dei principali elementi che connota il contesto attuale, ovvero la diversità. Un aspetto che peraltro riguarda anche l'industria finanziaria che proprio in ambito “sociale” sta assumendo forme e orientamenti diversi: dalla finanza sociale di debito – sempre più alla ricerca di investimenti veri e propri, superando i limiti di prodotti finanziari di corto periodo e legati alla gestione ordinaria – fino a soggetti di *impact investing* che si stanno affacciando sempre più numerosi anche nel nostro Paese (grazie anche al cofinanziamento di risorse pubbliche di origine europea), ma che per ragioni non solo di natura tecnico-giuridica ma anche di orientamento valoriale sembrano non considerare troppo l'impresa sociale nei loro portafogli, salvo alcune eccezioni (seppur rilevanti)³⁴. Il tutto senza poi dimenticare la finanza dal basso, da parte di cittadini singoli e associati attraverso piattaforme di *social lending* ed *equity crowdfunding* che le nuove imprese sociali sembrano conoscere ancora parzialmente e quindi praticare solo in parte minoritaria (il 28% non conosce lo strumento e il 13% non ha un'opinione in merito). La sfida per i soggetti sul versante dell'offerta di risorse è quindi di migliorare la loro capacità di analisi e di scouting del settore al fine di individuare non solo macro settori ma anche nicchie d'investimento che possono assumere una certa rilevanza. Basti guardare, ancora una volta, ai dati della rilevazione Terzjus che segnalano ad esempio la presenza di nuove

³³ Le risposte alla domanda che illustra gli incentivi, non ancora attivi, per investitori (persone fisiche o società) in un'impresa sociale raccolgono notevoli consensi. Ad esempio il 76,6% è convinto “che questa possibilità permetterà ai soci dell'impresa sociale di realizzare più facilmente aumenti di capitale” e il 68,6% “che questa possibilità permetterà alla mia impresa sociale di attirare nuovi capitali da investitori”.

³⁴ Cfr. F. ABBÀ, P. VENTURI e F. ZANDONAI, *Dalla negoziazione alla convergenza. Linee guida per un uso intelligente della finanza nell'impresa sociale*, in *I quaderni dell'economia civile di AICCON*, n. 7, 2019.

imprese sociali in ambito industriale in Triveneto (6,5% delle nuove imprese sociali), oppure al segmento di imprese sociali costituite come veicolo di investimento, tutt'altro che strumentale, da parte di altre organizzazioni in possesso della stessa qualifica (cooperative sociali soprattutto) spesso in partnership con altri attori pubblici e soprattutto privati (1/5 del totale delle nuove imprese sociali costituite in forma di società di capitali). Esempi, questi ultimi, di come alcune nicchie possono essere oggetto di investimento per farle "scalare" rafforzando così la consistenza di alcuni segnali di futuro.

Il terzo e ultimo segnale è di natura identitaria e interroga in particolare tutti quei soggetti "intermedi" che intendono agire funzioni di rappresentanza e di supporto all'impresa sociale. Dalle nuove organizzazioni che hanno assunto questa qualifica emerge infatti un'indicazione molto chiara rispetto all'identificazione in quello che può essere considerato l'alveo storico di questo fenomeno imprenditoriale ovvero il terzo settore, visto che la quasi totalità del campione sondato da Terzjus (95%) ritiene il riconoscimento come ente di terzo settore rappresenti "un vantaggio per la propria sostenibilità economica". Non sembra quindi trattarsi di un'adesione meramente tecnica, quasi strumentale, legata cioè agli effetti incentivanti della riforma normativa, ma neanche di un'adesione identitaria che in qualche modo antecede l'esercizio d'impresa, come traspare ripercorrendo la storia della cooperazione sociale³⁵. Nelle nuove imprese sociali si denota piuttosto un pragmatico riconoscersi in un settore nel quale e grazie al quale è possibile esercitare la propria attività produttiva, fondando quindi su questa base la propria cultura organizzativa. La sfida su questo fronte consiste quindi nel saper sintetizzare le aspirazioni di unitarietà in un quadro di maggiore "biodiversità" organizzativa che, come argomentato nei paragrafi precedenti, a partire dalla conformazione giuridico formale si dipana verso altre dimensioni legate ai settori di attività, alle caratteristiche dei soggetti promotori, alla loro localizzazione territoriale, fino a diverse declinazioni di cultura organizzativa. Da questo punto di vista sarà interessante verificare se questa domanda di aggregazione verrà soddisfatta non solo attraverso meccanismi di rappresentanza politico-sindacale e di offerta di servizi tecnici di supporto di accompagnamento, ma guardando anche alla costituzione di catene del valore e altre tipologie di sistemi di offerta grazie magari ad un utilizzo innovativo di strumenti previsti dalla riforma del terzo settore come le reti associative. Se è vero infatti che questa *next generation* di imprese sociali si sta affermando, anche se in modo ancora non così netto, come possibile

³⁵ Cfr. C. BORZAGA e A. IANES, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Roma, 2006.

attore di integrazione, sviluppo e innovazione di ambiti – come il già citato welfare sociale dove agiscono attori, anche della stessa natura, già affermati – allora questa identità comune potrà essere coltivata anche attraverso la costruzione e la gestione di *value chain* all'interno delle quali esperienze sempre più diversificate di impresa sociale possano assumere un ruolo centrale per ridefinirne i criteri di funzionamento secondo logiche trasformative d'impatto sociale.

GIANLUCA SALVATORI*

IMPRESE SOCIALI, ECONOMIA SOCIALE E LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La mappatura delle imprese sociali in Europa. – 3. Il Piano d'azione europeo sull'economia sociale. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio il concetto di impresa sociale si è fatto progressivamente strada all'interno dell'Unione europea, a testimonianza di un crescente interesse istituzionale. Nell'arco temporale compreso tra la *Social Business Initiative* (SBI)¹, avviata nel 2011 dalla Commissione presieduta da José Manuel Barroso, e il *Social Economy Action Plan*², lanciato nel dicembre 2021 dalla presidenza di Ursula von der Leyen, si sono succedute diverse iniziative. Il tema si è posizionato all'interno delle politiche UE con un significato sempre più articolato, anche a partire dalla constatazione che in quasi tutti i paesi membri esso aveva assunto una rilevanza prima sconosciuta.

All'origine dell'iniziativa sul *social business* stava l'intenzione di riconoscere e promuovere l'intervento di un'imprenditorialità sociale per rispondere a bisogni che il settore pubblico da solo non riusciva più a soddisfare o non riusciva ad affrontare in modo efficiente. Il contesto storico in cui ha preso avvio la SBI era quello della reazione alla grande recessione del 2008, trasformatasi successivamente nei paesi dell'Europa meridionale in crisi del debito sovrano e dell'eurozona. A fronte di una risposta degli Stati caratterizzata prevalentemente da politiche di austerità, la questione emergente era quella di far fronte ad un crescente disagio sociale senza poter contare sui tradizionali strumenti di spesa pubblica del *welfare state*. Prendendo spunto dalla l'idea della *Big Society* (2007), con cui il governo Cameron in anni di poco precedenti aveva teorizzato il trasferimento di maggiori responsabilità a cittadini e comunità per trovare soluzioni alle questioni sociali e dall'esperienza di microcredito di Yunus, la SBI puntava a stimolare spiriti imprenditoriali e forze del mercato perché prendessero l'iniziativa su problemi

* Segretario Generale di EURICSE.

¹ [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2011\)682&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2011)682&lang=en)

² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>

di interesse collettivo con una combinazione di imprenditorialità privata e impegno civico.

La novità introdotta in questo modo nello scenario delle *policy* dell'Unione europea è stata l'apertura verso modelli economici orientati a valori non riducibili esclusivamente al profitto. Dopo una lunga stagione dedicata essenzialmente all'ampliamento degli spazi di libertà dell'azione economica e all'eliminazione degli ostacoli frapposti alla libera circolazione di capitali, beni e persone, il mutato clima seguito alla grande recessione ha portato a essere meno ottimisti rispetto alla capacità dei mercati di conciliare spontaneamente sviluppo sociale ed economico. L'aumento delle disuguaglianze e una sempre più diffusa insicurezza sociale hanno portato ad un cambio di rotta, i cui effetti si sono misurati anche in una rinnovata attenzione per le forme di impresa in grado di coniugare valori sociali e sostenibilità economica.

Nella storia europea il tema si era già proposto negli anni della ricostruzione post-bellica, a seguito della necessità di dimostrare come il modello occidentale potesse farsi carico del benessere dei lavoratori in misura uguale o persino superiore rispetto al sistema sovietico. Era nato così il concetto di "economia sociale di mercato", concepita come un approccio al mercato in grado di misurarsi con la questione sociale, e in particolare di garantire l'equilibrio tra capitale e lavoro. Emersa dal conflitto di visioni che lacerava una nazione divisa in due, la Germania del dopoguerra, l'economia sociale di mercato fu elevata a manifesto della identità europeo-occidentale. Coerente con i principi del capitalismo, ma al tempo stesso ispirata dalla necessità che l'agire economico fosse socialmente temperato dall'autorità dello Stato, l'economia sociale di mercato è stata uno degli elementi costitutivi dell'edificio della nuova Europa comunitaria, tanto da essere inserita come riferimento ideale nei trattati che la istituivano.

Tuttavia, con lo scorrere dei decenni, il contesto sociale ed economico nei paesi europei è cambiato profondamente. La questione sociale, che un tempo coincideva quasi interamente con la difesa del lavoro contro il potere del capitale, si è progressivamente ampliata ad altri fronti e ad altre categorie, più rappresentative di un'economia post-industriale e di una società a complessità crescente. Il sistema di tutele e protezioni concepite per dare forza e voce ai lavoratori salariati, per lo più della grande impresa, non appariva più adeguato a rappresentare la complessità del mondo del lavoro. Il concetto di economia sociale di mercato si è quindi gradualmente indebolito fino a perdere utilità nell'interpretazione della contemporaneità.

È dunque a questo presupposto che va ricondotta la ricerca da parte della Commissione europea di un nuovo approccio, aperto ad una concezione

plurale delle motivazioni dell'azione economica e conseguentemente delle forme di impresa. Come si è detto, inizialmente con l'iniziativa sul *social business*, ispirata da una visione che puntava a integrare la solidarietà sociale nel libero mercato. Poi, gradualmente, con un orientamento sempre più deciso verso il concetto di impresa sociale, meno legato all'approccio anglosassone della *social entrepreneurship* intesa come trasposizione in ambito sociale della cultura delle *start-up* e del *changemaking* incardinato in un imprenditore individuale. Nel corso di quest'ultimo decennio sempre più la Commissione ha preso atto che la realtà europea poteva essere interpretata più fedelmente facendo riferimento non solo all'impresa sociale ma ad un ricco e diffuso tessuto di organizzazioni e di forme di impresa attive in ambito sociale nei diversi contesti nazionali europei, piuttosto che importando una visione dell'imprenditorialità sociale alla Ashoka o comunque di derivazione anglosassone.

Emblematico a tale proposito il cambio di denominazione dell'organo di consulenza istituito dalla Commissione all'avvio della SBI, nel 2011: nel suo primo periodo di vita era infatti *Expert group on social entrepreneurship*, ma nel 2018 è stato ribattezzato *Expert group on social economy and social enterprises*. Con una chiara indicazione lessicale del desiderio di riflettere meglio il contesto europeo nelle sue componenti specifiche. Economia sociale - e al suo interno le imprese sociali - sono infatti due concetti che riflettono il contesto europeo meglio di *social business*. Va ricordato che a questo cambiamento di prospettiva hanno contribuito tra l'altro una serie di studi voluti dalla Commissione europea, come il progetto di mappatura delle imprese sociali e l'analisi dei risultati della *Social Business Initiative*. Due progetti che hanno concorso non poco alla ridefinizione del quadro concettuale ed ai quali, significativamente, ha contribuito un folto gruppo di ricercatori italiani³. Ma la posizione della Commissione si è evoluta anche grazie al lavoro del Comitato economico e sociale europeo (CESE), che negli stessi anni si è dedicato ripetutamente ad attività di promozione ed analisi dell'economia sociale attraverso la realizzazione di diversi studi e pareri⁴. Nonché grazie

³ C. BORZAGA, G. GALERA, B. FRANCHINI, S. CHIOMENTO, R. NOGALES, C. CARINI, *Social enterprises and their ecosystems in Europe - Comparative synthesis report*, European Commission, 2020; S. HAARICH, F. HOLSTEIN, S. SPULE, G. GALERA, B. FRANCHINI, C. BORZAGA, S. CHIOMENTO, W. SPIESS-KNAF, B. SCHECK, G. SALVATORI, *Impact of the Commission's Social Business Initiative (SBI) and its follow-up actions*, European Commission, 2020.

⁴ Comitato economico e sociale europeo, *Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione europea*, CIRIEC-International, 2016; Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo dell'economia sociale nella creazione di posti di lavoro e nell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali» (2021/C 286/04).

alle posizioni assunte dal Parlamento europeo in favore dell'economia sociale, su iniziativa dell'intergruppo ad essa dedicato. Ma analizziamo ora distintamente i passaggi che hanno condotto dalla SBI al Piano europeo di azione per l'economia sociale.

2. La mappatura delle imprese sociali in Europa

In primo luogo, come si è detto, nell'ambito della *Social Business Initiative* verso la metà dello scorso decennio è venuto emergendo un interesse puntuale per una specifica forma imprenditoriale: l'impresa sociale. A breve distanza di tempo la Commissione UE ha promosso due iniziative per mappare il fenomeno. Nel 2014 un primo studio comparativo su "le imprese sociali in Europa e i loro ecosistemi" ha toccato 29 paesi: i membri dell'Unione europea più la Svizzera. I risultati di questa prima ricognizione mettevano in luce un panorama in rapido cambiamento. Molti paesi avevano appena introdotto nuove legislazioni e nuove strategie, mentre altri avevano espresso l'intenzione di farlo entro breve. Le imprese sociali apparivano attive in un numero crescente di nuovi ambiti e con forme di intervento sempre più articolate. Inoltre, nuovi strumenti finanziari e nuovi investitori si stavano affacciando sul mercato. Tuttavia, lo studio metteva anche in rilievo come il fenomeno restasse ancora in larga parte difficile da circoscrivere, per la difficoltà di identificare con precisione i soggetti indagati in ragione di una grande variabilità di definizioni e concetti utilizzati nei singoli contesti nazionali.

Perciò nel 2018-2020 lo studio è stato ripetuto, riferito questa volta ai 28 paesi membri dell'Unione europea, con l'aggiunta di sette paesi extra-UE (Albania, Islanda, Montenegro, Macedonia settentrionale, Norvegia, Serbia e Turchia) e con il coinvolgimento di più di 70 ricercatori e oltre 750 stakeholder, chiamati a integrare il lavoro degli studiosi accademici. Come era ovvio aspettarsi, anche questo secondo studio ha messo in rilievo la forte specificità nazionale degli ecosistemi di impresa sociale, fortemente dipendente dai diversi contesti istituzionali. Fermo restando il punto di partenza costituito dalla definizione di impresa sociale fornita dalla Commissione europea, l'obiettivo del secondo studio insisteva sulla necessità di precisare ulteriormente punti in comune e differenze tra i diversi paesi indagati e di migliorare la stima complessiva del numero di organizzazioni riconducibili al concetto di impresa sociale.

La SBI aveva fondato la definizione europea su tre caratteristiche distintive dell'impresa sociale: la dimensione sociale, la dimensione imprenditoriale, e la dimensione della proprietà e della *governance*. Quanto alle prime

due, l'impresa sociale, pur condividendo con le altre forme di impresa tutte le caratteristiche tipiche della attività imprenditoriale, se ne distingue per il chiaro obiettivo sociale. Nell'impresa sociale le attività, nonché i loro risultati in termini di prodotti e servizi, devono contraddistinguersi per una esplicita connotazione di interesse pubblico e sociale. Tenendo conto, naturalmente, che nei diversi contesti nazionali le attività definite sociali possono variare, anche significativamente: in alcune realtà prevale ad esempio l'erogazione di servizi sociali e sanitari mentre in altre è più forte la dimensione dell'integrazione lavorativa di persone svantaggiate. Così come varia anche l'"intensità imprenditoriale" in funzione dei sistemi nazionali, misurata con livelli diversi di incidenza dei proventi di natura commerciale. La misura di quanta attività di mercato sia necessaria per qualificare come tale un'impresa sociale non è uguale in tutti i contesti legislativi. La stessa osservazione vale altresì per la dimensione della proprietà e della *governance*. Pur essendo evidente che per essere riconosciuta come impresa sociale un'organizzazione debba adottare modelli inclusivi di *governance*, la definizione delle diverse categorie di stakeholder e il livello del loro coinvolgimento non sono fissati in maniera univoca e vincolante per tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

Ciascuna dimensione va compresa quindi tenendo presente il contenuto comune della definizione generale e una serie di requisiti minimi, ma lasciando al tempo stesso un'adeguata flessibilità per l'articolazione nazionale. Anche perché il grado di riconoscimento del concetto di impresa sociale viene ulteriormente condizionato da altri fattori specifici, che differenziano le singole realtà. Tra questi, ad esempio: la rilevanza del fenomeno nel contesto nazionale, il suo tasso di sviluppo, la presenza di forme organizzative o concetti simili ma più conosciuti e diffusi, fino all'autocomprensione e al posizionamento delle singole organizzazioni rispetto alla nozione di impresa sociale.

Dalla mappatura europea è emerso nettamente come le dinamiche si differenzino anche in relazione alle modalità con cui le imprese sociali sono venute sviluppandosi: dal basso, con un ruolo prevalente di attori sociali e comunità (*bottom-up*) o per iniziativa esterna, stimolata da politiche o schemi pubblici (*top-down*). Da questa distinzione lo studio deriva una categorizzazione che identifica quattro gruppi di paesi: 1) un primo gruppo caratterizzato da una carente offerta pubblica di servizi di welfare a fronte della quale si è sviluppata una forte sperimentazione a base civica, dal basso, successivamente istituzionalizzata grazie all'intervento di politiche pubbliche, con un effetto di riconoscimento e consolidamento delle imprese sociali (Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna); 2) un secondo gruppo contraddistinto

da un'ampia offerta di servizi sociali garantiti dall'ente pubblico mediante affidamento a fornitori commerciali, secondo dinamiche di privatizzazione (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia e Regno Unito); 3) un terzo gruppo in cui gran parte dei bisogni sociali della popolazione è soddisfatta grazie all'offerta di *welfare* da parte di un mix di strutture pubbliche e non profit, secondo un modello di integrazione delle competenze (Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi); e infine, 4) un gruppo di paesi in cui i servizi di *welfare* sono stati interessati da una drastica riorganizzazione a seguito di un cambio di sistema istituzionale, e nei quali è ancora fragile la presenza di un tessuto associativo o cooperativo, che viene quindi sostenuto perlopiù grazie a iniziative di tipo filantropico (paesi dell'Europa centro-orientale).

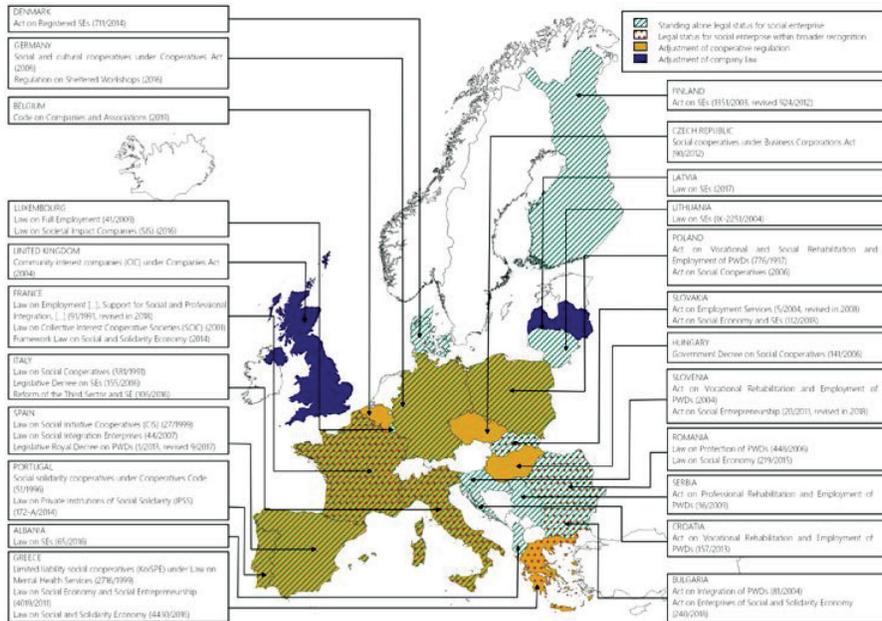
Ai diversi modelli corrisponde una speculare differenza nel grado di riconoscimento dell'impresa sociale, nel suo livello di istituzionalizzazione, nella configurazione organizzativa e dimensionale, e nella facilità di accesso agli strumenti finanziari. In una prospettiva comparata ciò implica una strutturazione differente dei rispettivi ecosistemi. Pur essendo infatti presenti in tutti i paesi mappati, le imprese sociali mostrano gradi differenti di diffusione e consolidamento, in relazione tanto alla capacità di auto-organizzazione dei cittadini quanto alla presenza di reti associative in grado di fornire il supporto di *advocacy*, *lobbying*, formazione e *capacity building*.

In questo quadro il riconoscimento giuridico delle imprese sociali, che è fondamentale per consentirne lo sviluppo, è venuto sviluppandosi in tempi diversi e secondo differenti modalità. Due, in particolare, sono le principali, entro cui è possibile ricondurre i vari percorsi legislativi che si sono succeduti nel corso degli ultimi tre decenni. La prima modalità è quella dell'adeguamento di leggi esistenti, senza introduzione di nuove forme giuridiche (come è accaduto ad esempio in Grecia, Italia e Portogallo quando si sono utilizzare le norme relative alle cooperative, oppure, come in Lettonia e nel Regno Unito, intervenendo sulle norme relative al diritto societario). La seconda modalità invece è quella che si è orientata alla creazione di specifici status o forme giuridiche, introdotte per riconoscere e qualificare le imprese sociali come forme di attività impegnate in un'ampia serie di attività di interesse generale. Modalità che a sua volta ha visto sia l'introduzione di norme del tutto autonome sia l'inserimento di nuove norme nel quadro di un più ampio riconoscimento dell'economia sociale e solidale o del terzo settore (come, ad esempio, in Francia, Romania e Slovacchia).

Nella figura 1 si riporta un quadro dei paesi che si sono dotati di specifiche forme giuridiche relative all'impresa sociale, dal quale emerge sia il dato cronologico sia il tipo di intervento legislativo. Come si può notare nell'arco temporale tra il 1991 e il 2001 gli interventi normativi hanno riguardato

principalmente l'adeguamento extra-mutualistico del modello cooperativo, in relazione ai non-soci e alle comunità di riferimento, o anche l'introduzione di norme per consentire l'integrazione delle persone svantaggiate nel mondo del lavoro. Mentre a partire dal 2001 un numero significativo di paesi ha optato per l'introduzione di legislazioni specifiche orientate al riconoscimento dello status delle imprese sociali. Una ulteriore tendenza, più recente (e che commenteremo nel prossimo capitolo) è inoltre quella di riconoscere l'impresa sociale nell'ambito di leggi-quadro più ampie, come parte dell'economia sociale e solidale o del terzo settore.

Figura 1



Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe*

Un ulteriore contributo apportato dalla mappatura alla conoscenza della realtà delle imprese sociali in Europa, con cui viene integrata l'informazione relativa al processo normativo attraverso il quale si è giunti ad una loro istituzionalizzazione, riguarda invece il tipo di forma giuridica o status scelti dai singoli paesi in relazione alle funzioni alle quali esse sono finalizzate. Alcuni sistemi di riconoscimento giuridico sono stati concepiti specificamente per favorire lo sviluppo di imprese sociali, mentre altri hanno utilizzato forme esistenti per regolare entità deputate a svolgere attività economiche con fi-

nalità di interesse generale. In alcuni casi alla tipologia di forma giuridica è associata la possibilità per le imprese sociali di operare in un ampio spettro di attività di interesse generale, mentre in altri casi il focus è specifico ed interpreta le necessità di una precisa strategia di *policy* (ad esempio, l'inclusione sociale tramite integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati).

Questa grande varietà di forme giuridiche influisce inevitabilmente anche sull'accesso alle risorse finanziarie e sul regime fiscale applicato alle imprese sociali nei diversi contesti nazionali. Anche in questo caso i paesi che lo studio indaga si possono suddividere in vari raggruppamenti classificabili per tipo di risorse e benefici. A titolo di esempio, e per non citare che l'aspetto riguardante le agevolazioni tributarie, all'interno dell'Unione europea si possono individuare strategie di *policy* assai differenziate: c'è chi prevede esenzioni totali dall'imposta sugli utili non distribuiti e chi li tassa parzialmente o del tutto; chi contempla una riduzione o esenzione IVA su prodotti e i servizi e chi – e sono i paesi più numerosi - invece non la ammette; chi abbatte gli oneri sociali per quanti lavorano nelle imprese sociali, del tutto o solo per alcune categorie di soggetti, e chi invece non applica nessuna distinzione rispetto agli altri lavoratori; chi favorisce le donazioni riconoscendo qualche forma di vantaggio fiscale e chi non ne prevede affatto.

Come si vede il panorama è variegato e un altro elemento che deriva da questa rappresentazione articolata che la mappatura europea delle imprese sociali fa emergere riguarda la difficoltà di tracciare un quadro uniforme delle dimensioni di questo settore. L'affidabilità delle fonti di dati e la qualità dell'informazione in esse contenuta sono molto variabili. Nel complesso si stima un numero di imprese sociali che oscilla dalle decine di migliaia di Belgio, Francia, Germania e Italia, alle poche centinaia di Cipro e Croazia. E non è un caso che i dati tendano ad essere più affidabili dove l'impresa sociale è stata riconosciuta e regolamentata.

È comunque importante sottolineare come questo lavoro attorno al concetto di impresa sociale, realizzato per volontà della Commissione europea, abbia costituito il primo e fondamentale passaggio nel processo di contestualizzazione della SBI nel quadro delle esperienze riscontrabili nell'ambito degli Stati membri dell'Unione europea. L'enunciazione programmatica, con cui era stata riconosciuta l'importanza delle forme di azione economica organizzate in base ad una coniugazione strutturale della dimensione sociale, della dimensione imprenditoriale, e della dimensione di una *governance* inclusiva, ha acquisito in tal modo maggiore concretezza e un puntuale riferimento al vissuto delle società europee. Ponendo così le premesse per il più impegnativo atto di indirizzo politico che sarebbe maturato con l'insediamento della Commissione presieduta da Ursula von der Leyen.

3. Il Piano di azione europeo per l'economia sociale

Sin dall' inizio del suo mandato, nel 2019, la presidente von der Leyen aveva indicato nell'approvazione di un piano d'azione per l'economia sociale uno degli obiettivi politici su cui avrebbe impegnato la Commissione. Nel dicembre 2021 il Piano ha visto la luce⁵, portando ad uno stadio ulteriore il percorso iniziato dieci anni prima con la *Social Business Initiative*. Quell'impostazione, come si è detto, è passata attraverso un'attività di progressiva precisazione e approfondimento. Ma il fattore decisivo che ha portato a concepire il *Social economy action plan* (SEAP) è stato con tutta probabilità la correzione di rotta nelle strategie politiche europee provocata dalla consapevolezza che la risposta alle crisi del periodo 2008-2012 aveva lasciato ferite profonde nel tessuto sociale ed economico dei paesi dell'Unione. Il perdurare degli effetti di quelle crisi era visibile soprattutto in termini di crescita delle disuguaglianze, acuite ulteriormente dalla pandemia, e dei conseguenti sentimenti di sfiducia rispetto ai tradizionali meccanismi di regolazione istituzionale. E proprio il modello di sviluppo economico incardinato sul principio di una libertà dei mercati giustificata essenzialmente in nome della massimizzazione del profitto era stato individuato come uno dei principali responsabili. Da qui l'urgenza di un ripensamento del sistema economico nei suoi elementi fondativi. È in questo quadro che nasce l'esigenza di un piano per potenziare in Europa l'economia sociale. In un'accezione larga, perché la situazione oggi richiede una mobilitazione straordinaria di energie.

Si spiega così perché la nuova Commissione UE abbia scelto l'economia sociale come chiave per rivedere le proprie strategie di sviluppo, con una presa d'atto dei limiti di un approccio *market first* e allo stesso tempo con una onesta valutazione di come la ritrovata centralità dell'intervento pubblico in economia da sola non basti a ricostruire un clima di fiducia sociale e di legittimazione delle istituzioni politiche. In altre parole, il SEAP nasce in reazione alla sequenza Lehman Brothers, Brexit, Trump, Covid, Ucraina: un quindicennio di eventi traumatici che hanno fatto emergere nelle istituzioni europee la necessità di un cambio di rotta. L'attenzione per l'economia sociale cresce quando diventano evidenti i gravi limiti di un modello economico – cui la UE si è affidata per larga parte della sua storia - centrato sull'esaltazione di competizione e profitto. Da qui l'ulteriore passaggio: dall'interesse per la novità costituita da una specifica forma di impresa, l'impresa sociale, alla necessità di ampliare lo sguardo ad una visione più inclusiva, quella dell'economia sociale, in cui le tre dimensioni – sociale, economica e

⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>

di proprietà/*governance* – si articolano in forme diverse, ma condividendo alcuni fondamentali principi e caratteri comuni.

Se infatti il XX secolo – come scrive DeLong⁶ – è il primo nella storia in cui è l'economia a dominare, con gli eventi economici come forza motrice di ogni cambiamento, è questo “primato dell'economia” che deve essere messo in questione attraverso un approccio diverso rispetto a quello sin qui dominante. L'economia sociale, appunto, è in grado di proporre questo diverso approccio. In quanto concetto unificante che riunisce in una definizione sintetica le diverse forme organizzative che rispondono a tre fondamentali criteri: 1) si tratta di entità private, indipendenti dai poteri pubblici, in cui l'interesse delle persone e le finalità sociali o ambientali prevalgono sulla ricerca del profitto; 2) sono entità vincolate a reinvestire la maggior parte dei propri profitti in attività di interesse collettivo (al servizio dei propri associati, secondo un principio mutualistico) o generale (al servizio dell'intera società), e 3) sono entità gestite secondo criteri democratici o comunque partecipativi.

Questa è la base concettuale su cui è stato elaborato l'*Action Plan* per l'economia sociale dell'Unione europea, il primo del suo genere. Un testo considerato unanimemente un passaggio di grande importanza nel percorso verso la piena valorizzazione del ruolo dell'economia sociale in Europa. Il piano, infatti, parte dall'assunto che la ricerca di un modello unico, valido in ogni paese e in ogni situazione, non è il metodo migliore da seguire. La definizione di ciò che si intende per economia sociale, proprio in quanto realtà già ben radicata in Europa e non un semplice auspicio rivolto al futuro, non può prescindere da una ricognizione dell'esistente. Il suo perimetro va tracciato prendendo atto del grande pluralismo di forme giuridiche e organizzative che caratterizza i diversi paesi europei.

È questo il motivo per cui la definizione adottata dalla Commissione europea ricomprende cinque categorie di enti, di alcune delle quali non si può certo dire che siano novità recenti nel panorama europeo: cooperative, mutue, associazioni (incluse tutte le organizzazioni non profit e caritatevoli), fondazioni e imprese sociali. Forme giuridiche tra loro differenti e diverse anche nelle varie situazioni nazionali, ma accomunate dai tratti comuni sopra ricordati. E va sottolineato che nell'economia sociale così concepita convivono sia organizzazioni che si esprimono meglio restando piccole e operando solo a livello locale, sia organizzazioni che hanno invece l'ambizione e la possibilità di riprodursi su scala maggiore. Lo *scale*

⁶ B. DELONG, *Slouching Towards Utopia: An Economic History of the Twentieth Century*, 2022

up, la crescita dimensionale, non è però il mantra al quale uniformarsi obbligatoriamente, come quando il modello di riferimento era quello delle *start-up* tecnologiche.

È uno dei punti che più contraddistinguono il Piano d'azione europeo: le organizzazioni dell'economia sociale non sono forzate ad indossare panni non propri, non si impone loro di adeguarsi ai criteri con cui viene valutato il successo di un *business* ordinario, e non si considera come obiettivo imprescindibile l'ibridazione tra *profit* e *non profit*. Alcuni luoghi comuni che hanno animato il dibattito di questi anni, in funzione di una visione che voleva accreditare la dimensione sociale come una caratteristica comune a tutte le imprese, non trovano spazio nel SEAP. Le caratteristiche specifiche delle organizzazioni dell'economia sociale sono comprese e rispettate. Nonostante il concetto di economia sociale non sia codificato in una norma europea, il Piano d'azione stabilisce un perimetro preciso al cui interno sono comprese delle precise forme giuridiche (ed altre, invece, ne sono escluse, come le imprese *benefit*), senza lasciare spazio a vaghezze che renderebbero impossibile l'elaborazione politiche pubbliche. Certo, trattandosi di un concetto che racchiude una popolazione variegata di organizzazioni, tali politiche andranno differenziate in funzione delle specifiche forme giuridiche, dei settori di attività e dei relativi modelli operativi. Ma l'unità nella diversità non è un ostacolo all'utilizzo del concetto di economia sociale, bensì lo stimolo ad implementarlo con la dovuta attenzione alle specificità dei singoli contesti locali.

Anche il tipo di percorso che ha portato all'approvazione dell'*Action plan* è importante. È stato infatti un cammino contraddistinto da un misto di realismo e idealismo. Il realismo di chi accoglie le differenze che segnano le storie di ogni singolo paese e l'idealismo di chi considera comunque che un orizzonte condiviso può essere tracciato, stabilendo dei criteri comuni che indicano una direzione per le future evoluzioni. Di nuovo, è l'urgenza della situazione a richiedere di coniugare visione ideale e pragmatismo. Il piano europeo non è solo un atto di indirizzo politico ma ha un contenuto operativo puntuale, traducibile in *policy*, che intende superare la frammentazione che in precedenza ha connotato gli interventi europei. Politiche e strumenti giuridici devono coordinarsi con misure finanziarie e iniziative formative; l'intersettorialità deve trovare concreta applicazione nell'agenda di tutta la Commissione, e non solo delle strutture dedicate alle politiche sociali; lo sviluppo delle competenze deve costituire uno degli assi delle iniziative per favorire l'attrattività dell'economia sociale tra i giovani; il riconoscimento pubblico va sostenuto a tutti i livelli, inclusi quello nazionale e regionale.

Un capitolo a parte è quello dell'accesso della finanza. Dopo una stagione in cui la finanza sociale si è tradotta nella proposta di nuovi strumenti pensati soprattutto in funzione degli interessi degli investitori, il SEAP ha ricondotto il tema alla sua radice, ovvero alla coerenza con la natura delle organizzazioni che ne devono beneficiare. Perciò l'approccio si è spostato dall'enfasi sull'*impact investing* - che, a differenza di molti documenti precedenti della Commissione, il Piano non considera prioritario l'utilizzo combinato di una varietà di risorse e strumenti, in cui più che la singola misura innovativa conta l'integrazione tra una molteplicità di fonti (incluse donazioni filantropiche, fondi pensione e fondi di risparmio a finalità sociale) adattata alle specifiche e reali esigenze delle organizzazioni dell'economia sociale.

Questa impostazione è indicativa di come il SEAP affronti le questioni senza indulgere in posizioni rituali o condizionate dalle tendenze del momento. In tema di finanza per il sociale quel che conta davvero è che gli strumenti siano realmente accessibili alle realtà dell'economia sociale. Benché aspiri ad essere una pratica che intende proporsi come nuovo paradigma dell'investimento sostenibile, quella degli investimenti ad impatto non è alla portata di tutti i soggetti che popolano la realtà che dice di servire. Non potendo remunerare gli investitori e il capitale attraverso la distribuzione degli utili o attraverso i meccanismi di *exit* con cui il mercato degli investimenti in *equity* è abituato ad operare, è del tutto evidente che l'economia sociale non è il target che può soddisfare le esigenze dell'*impact investing*.

Da ultimo, va ricordato che l'*Action Plan* non è un atto isolato. La Commissione von der Leyen ha riconosciuto per la prima volta che l'economia sociale ha uno spettro di applicazioni che supera l'ambito esclusivo delle politiche sociali. Pertanto, nella strategia industriale europea è stato inserito un nuovo ecosistema dedicato all'economia sociale e di prossimità. Essa entra quindi a far parte delle politiche industriali, al pari degli altri tredici sottosistemi⁷ che compongono il quadro delle strategie eurounitarie. Un segnale della convinzione che, per misurarsi con temi complessi come la transizione ecologica o la (ri)generazione di posti di lavoro dignitosi, la politica europea non può fare a meno di guardare all'apporto dell'economia sociale. Allo sviluppo della società europea servono attori come le cooperative e le imprese sociali, le mutue e le fondazioni, le associazioni e il mondo plurale del non profit. Soggetti considerati fino ad un tempo recente residuali, e che pertanto sono stati a lungo confinati entro ambiti dove la marginalità estrema

⁷ Aerospazio e difesa, agro-alimentare, costruzioni, industrie culturali e creative, digitale, elettronica, industrie ad alto impatto energetico, energie rinnovabili, industria della salute, mobilità e trasporti, commercio, tessile e turismo

rendeva poco efficiente (se non del tutto fallimentare) sia l'intervento dello Stato sia quello del puro mercato. Ora, invece, il loro ruolo è riconosciuto come essenziale ai fini della doppia transizione, ecologica e digitale, per la quale le nostre società devono attrezzarsi.

4. Riflessioni conclusive

Il Piano tocca tutti questi elementi ma resta evidentemente ad un livello di indirizzo generale. L'agenda che traccia, con le relative implicazioni di *policy*, è un compito che dovrà essere sviluppato nel tempo a venire. La prospettiva programmatica è di dieci anni: un periodo congruo per lavorare sui diversi obiettivi e per sciogliere i nodi ancora aperti.

Certamente, tra questi, uno dei temi principali è quello di valorizzare e far interagire all'interno della definizione comune di economia sociale le diverse famiglie organizzative. Ogni singola forma giuridica ha la sua storia e assolve ad una funzione specifica, in cui si trovano rappresentati in proporzioni diverse gli elementi costitutivi dell'economia sociale⁸. Non tutte le organizzazioni hanno la stessa aspirazione trasformativa e diverse sono anche le interpretazioni con cui viene declinato il tema dell'interesse che le muove, generale o mutualistico. Non di meno, il momento storico è quello di una transizione che richiede un approccio all'azione economica che valorizzi la combinazione delle tre dimensioni su cui tutte le entità dell'economia sociale si fondano, per quanto tra di loro differenti. L'obiettivo deve essere quello di proporre un pensiero economico da cui discendano pratiche in cui l'orientamento al beneficio sociale non sia accessorio o opportunistico. Rispetto a questo obiettivo, il valore unificante del concetto di economia sociale dovrebbe prevalere rispetto alla pur legittima esigenza di specificare in cosa è diversa ogni forma giuridico-organizzativa.

A questo fine, l'investimento politico della Commissione europea è un ottimo punto di partenza ma deve tradursi anche nelle agende nazionali. Per questo è previsto che uno dei Consigli europei del 2023 metta all'ordine del giorno una specifica raccomandazione della Commissione. La contestualizzazione a livello nazionale non dovrebbe essere vista tuttavia come un processo unilaterale: è un canale che deve poter essere percorso anche in senso contrario, per portare nel dibattito europeo il contenuto e le istanze di esperienze vissute concretamente nei contesti locali. Nello specifico, per quanto

⁸ G. GALERA E S. CHIOMENTO, "L'impresa sociale: dai concetti teorici all'applicazione a livello di policy", in *Impresa Sociale* 1/2022

riguarda l'Italia, si pongono due temi. Da un lato, la questione di riflettere su come ricomporre il dibattito nazionale sul terzo settore con l'impostazione europea incardinata sul concetto di economia sociale. Mentre dall'altro si tratta di cogliere l'occasione per far valere alcuni elementi distintivi, come in particolare il tema dell'amministrazione condivisa introdotto con il Codice del terzo settore.

Il potenziale trasformativo dell'economia sociale, infatti, può e deve esprimersi in molte direzioni, ma tra quelle meno citate dal SEAP c'è il suo contributo ad un cambiamento profondo della pubblica amministrazione. Eppure, questa è una delle ragioni costituenti dell'economia sociale, specie tramite il suo ruolo nella ideazione e erogazione di servizi sociali e più in generale dell'offerta di *welfare*. Sin dalle origini le organizzazioni dell'economia sociale si sono poste nella prospettiva di una collaborazione attiva nella produzione di beni comuni, con uno spirito non meramente esecutivo delle richieste dei poteri pubblici.

Il clima che spinge verso la riscoperta e il riconoscimento dell'economia sociale risente, come si è detto, di una sfiducia e di una distanza che hanno allontanato i cittadini dalle istituzioni pubbliche. L'orizzonte di una collaborazione strutturata, non episodica, e su un piano di parità, è quello che serve per ricucire questo rapporto lacerato. Anche questo è un obiettivo, e non dei meno importanti, sul quale l'economia sociale è chiamata ad intervenire. Ed è su questa linea che il nostro paese potrebbe fornire un contributo originale. In definitiva, la dinamica messa in moto dalle istituzioni europee potrebbe davvero muoversi con reciproco vantaggio nelle due direzioni: da un lato portando nello scenario italiano il tema di un'economia sociale più forte e riconosciuta, dentro il quale collocare anche i processi di trasformazione del terzo settore, e dall'altro portando nel dibattito europeo il tema del ruolo con cui le organizzazioni private che agiscono in nome dell'interesse generale possono contribuire a riconnettere cittadini e istituzioni pubbliche. Un'opportunità davvero unica.

APPENDICE NORMATIVA

DECRETO LEGISLATIVO 3 luglio 2017 n. 112 (*in Gazz. Uff.*, 19 luglio 2017, n. 167). - *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106.*

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 ed 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

Vista la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale;

Visto in particolare l'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2016 che prevede l'adozione di un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di impresa sociale;

Visto l'articolo 6 della legge n. 106 del 2016, recante il criterio di delega relativo al riordino e alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 2, 4 e 9 della medesima legge;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 12 maggio 2017;

Acquisito il parere delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 28 giugno 2017;

Sulla proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana il seguente decreto legislativo:

Articolo 1

Nozione e qualifica di impresa sociale

1. Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per fi-

nalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività'.

2. Non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati.

3. Agli enti religiosi civilmente riconosciuti e alle fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge 20 maggio 1985, n. 222 le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, recepisca le norme del presente decreto. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 9. I beni che compongono il patrimonio destinato sono indicati nel regolamento, anche con atto distinto ad esso allegato. Per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di cui all'articolo 2, gli enti religiosi civilmente riconosciuti e le fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge n. 222 del 1985, rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto o della fabbriceria non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui al citato articolo 2.

4. Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compati-

li, fermo restando l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1 (A).

5. Alle imprese sociali si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto, le norme del codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e, in mancanza e per gli aspetti non disciplinati, le norme del codice civile e le relative disposizioni di attuazione concernenti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita.(2)

6. Le disposizioni del presente decreto si applicano in quanto compatibili con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

7. Le disposizioni del presente decreto non si applicano agli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153.

Articolo 2

Attività d'impresa di interesse generale

1. L'impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Ai fini del presente decreto, si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività d'impresa aventi ad oggetto:

a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, ed interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazio-

ni, e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni;

b) interventi e prestazioni sanitarie;

c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni;

d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;

e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;

f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni;

g) formazione universitaria e post-universitaria;

h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale;

i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato, e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo;

j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni;

k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;

l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa;

m) servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da imprese sociali o da altri enti del Terzo settore;

n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni;

o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato, e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile;

p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui al comma 4;

q) alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, e successive modificazioni nonché ogni altra attività di carattere

residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi;

r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;

s) microcredito, ai sensi dell'articolo 111 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni;

t) agricoltura sociale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni;

u) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;

v) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

2. Tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 106 del 2016, nonché delle finalità e dei principi di cui agli articoli 1 e 2 del codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, l'elenco delle attività d'impresa di interesse generale di cui al comma 1 può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto, decorsi i quali quest'ultimo può essere comunque adottato.

3. Ai fini di cui al comma 1, si intende svolta in via principale l'attività per la quale i relativi ricavi siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale, secondo criteri di

computo definiti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

4. Ai fini del presente decreto, si considera comunque di interesse generale, indipendentemente dal suo oggetto, l'attività d'impresa nella quale, per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, sono occupati:

a) lavoratori molto svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, numero 99), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, e successive modificazioni;

b) persone svantaggiate o con disabilità ai sensi dell'articolo 112, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni, nonché persone beneficiarie di protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, e persone senza fissa dimora iscritte nel registro di cui all'articolo 2, quarto comma, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, le quali versino in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia.

5. Ai fini di cui al comma 4, l'impresa sociale impiega alle sue dipendenze un numero di persone di cui alle lettere a) e b) non inferiore al trenta per cento dei lavoratori. Ai fini del computo di questa percentuale minima, i lavoratori di cui alla lettera a) non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione. La situazione dei lavoratori di cui al comma 4 deve essere attestata ai sensi della normativa vigente.(2)

6. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui ai com-

mi 3 e 5 si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui al presente articolo.

Articolo 3 **Assenza di scopo di lucro**

1. Salvo quanto previsto dal comma 3 e dall'articolo 16, l'impresa sociale destina eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio.

2. Ai fini di cui al comma 1, è vietata la distribuzione, anche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominati, a fondatori, soci o associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di qualsiasi altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto. Nelle imprese sociali costituite nelle forme di cui al libro V del codice civile è ammesso il rimborso al socio del capitale effettivamente versato ed eventualmente rivalutato o aumentato nei limiti di cui al comma 3, lettera a). Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, si considerano in ogni caso distribuzione indiretta di utili:

a) la corresponsione ad amministratori, sindaci e a chiunque rivesta cariche sociali di compensi individuali non proporzionati all'attività svolta, alle responsabilità assunte e alle specifiche competenze o comunque superiori a quelli previsti in enti che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni;

b) la corresponsione ai lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli previsti, per le

medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), g) o h);

c) la remunerazione degli strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote, a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, in misura superiore a due punti rispetto al limite massimo previsto per la distribuzione di dividendi dal comma 3, lettera a);

d) l'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale;

e) le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, a soci, associati o partecipanti, ai fondatori, ai componenti gli organi amministrativi e di controllo, a coloro che a qualsiasi titolo operino per l'organizzazione o ne facciano parte, ai soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore dell'organizzazione, ai loro parenti entro il terzo grado ed ai loro affini entro il secondo grado, nonché alle società da questi direttamente o indirettamente controllate o collegate, esclusivamente in ragione della loro qualità, salvo che tali cessioni o prestazioni non costituiscano l'oggetto dell'attività di interesse generale di cui all'articolo 2;

f) la corresponsione a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, di interessi passivi, in dipendenza di prestiti di ogni specie, superiori di quattro punti al tasso annuo di riferimento. Il predetto limite può essere aggiornato con decreto del Ministro

del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

2-bis. Ai fini di cui ai commi 1 e 2, non si considera distribuzione, neanche indiretta, di utili ed avanzi di gestione la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale di cui all'articolo 2, effettuata ai sensi dell'art. 2545-sexies del codice civile e nel rispetto di condizioni e limiti stabiliti dalla legge o dallo statuto, da imprese sociali costituite in forma di società cooperativa, a condizione che lo statuto o l'atto costitutivo indichi i criteri di ripartizione dei ristorni ai soci proporzionalmente alla quantità e alla qualità degli scambi mutualistici e che si registri un avanzo della gestione mutualistica.

3. L'impresa sociale può destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti:

a) se costituita nelle forme di cui al libro V del codice civile, ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci, 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, oppure alla distribuzione, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, di dividendi ai soci, in misura comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato;

b) a erogazioni gratuite in favore di enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali, che non siano fondatori, associati, soci dell'impresa sociale o società da questa controllate, finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale.

Articolo 4 **Struttura proprietaria e disciplina dei gruppi**

1. All'attività di direzione e coordinamento di un'impresa sociale si applicano, in quanto compatibili, le norme di cui al capo IX del titolo V del libro V e l'articolo 2545-septies del codice civile. Si considera, in ogni caso, esercitare attività di direzione e coordinamento il soggetto che, per previsioni statutarie o per qualsiasi altra ragione, abbia la facoltà di nominare la maggioranza dei componenti dell'organo di amministrazione dell'impresa sociale.

2. I gruppi di imprese sociali sono tenuti a depositare l'accordo di partecipazione presso il registro delle imprese. I gruppi di imprese sociali sono inoltre tenuti a redigere e depositare i documenti contabili ed il bilancio sociale in forma consolidata, predisposto in conformità alle linee guida di cui all'articolo 9.

3. Le società costituite da un unico socio persona fisica, gli enti con scopo di lucro e le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non possono esercitare attività di direzione e coordinamento o detenere, in qualsiasi forma, anche analoga, congiunta o indiretta, il controllo di un'impresa sociale ai sensi dell'articolo 2359 del codice

civile, ad eccezione delle associazioni o fondazioni di diritto privato ex Ipb derivanti dai processi di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 1990, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 1990, e del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, in quanto la nomina da parte della pubblica amministrazione degli amministratori di tali enti si configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza, e non si configura quindi mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi norma di controllo da parte di quest'ultima.

4. Le decisioni assunte in violazione del divieto di cui al comma 3 sono annullabili e possono essere impugnate in conformità delle norme del codice civile entro il termine di centottanta giorni. La legittimazione ad impugnare spetta anche al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Articolo 5 Costituzione

1. L'impresa sociale è costituita con atto pubblico. Oltre a quanto specificamente previsto per ciascun tipo di organizzazione, secondo la normativa applicabile a ciascuna di esse, gli atti costitutivi devono esplicitare il carattere sociale dell'impresa in conformità alle norme del presente decreto e in particolare indicare:

a) l'oggetto sociale, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, 2 e 3 o le condizioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5;

b) l'assenza di scopo di lucro, di cui all'articolo 3.

2. Gli atti costitutivi, le loro modificazioni e gli altri atti relativi all'impresa devono essere depositati entro trenta giorni a cura del notaio o degli amministratori presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede legale, per l'iscrizione in apposita sezione. Si applica l'articolo 31, comma 2, della legge 24 novembre 2000, n. 340.

3. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai fini di cui all'articolo 15, accede anche in via telematica agli atti depositati presso l'ufficio del registro delle imprese.

4. Gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, sono tenuti al deposito del solo regolamento e delle sue modificazioni.

5. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono definiti gli atti che devono essere depositati e le procedure di cui al presente articolo.

Articolo 6 Denominazione

1. La denominazione o ragione sociale, in qualunque modo formate, devono contenere l'indicazione di «impresa sociale». Di tale indicazione deve farsi uso negli atti e nella corrispondenza dell'impresa sociale.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.

3. L'indicazione di «impresa sociale», ovvero di altre parole o locuzioni equivalenti o ingannevoli, non può essere usata da soggetti diversi dalle imprese sociali.

Articolo 7 **Cariche sociali**

1. L'atto costitutivo o lo statuto possono riservare a soggetti esterni all'impresa sociale la nomina di componenti degli organi sociali. In ogni caso, la nomina della maggioranza dei componenti dell'organo di amministrazione e' riservata all'assemblea degli associati o dei soci dell'impresa sociale.

2. Non possono assumere la presidenza dell'impresa sociale rappresentanti degli enti di cui all'articolo 4, comma 3.

3. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, l'atto costitutivo deve prevedere specifici requisiti di onorabilita', professionalita' ed indipendenza per coloro che assumono cariche sociali.

Articolo 8 **Ammissione ed esclusione**

1. Le modalita' di ammissione ed esclusione di soci o associati, nonche' il rapporto sociale, sono regolati dagli atti costitutivi o dagli statuti dell'impresa sociale secondo il principio di non discriminazione, tenendo conto delle peculiarita' della compagine sociale e della struttura associativa o societaria e compatibilmente con la forma giuridica in cui l'impresa sociale e' costituita.

2. Compatibilmente con la forma giuridica in cui l'impresa sociale e' costituita, gli atti costitutivi o gli statuti disciplinano la facolta' per l'istante di investire l'assemblea degli associati o dei soci, o un altro organo eletto dalla medesima, in relazione ai provvedimenti di diniego di ammissione o di esclusione di soci o associati.

Articolo 9 **Scritture contabili**

1. L'impresa sociale deve tenere il libro giornale e il libro degli inventari in conformita' alle disposizioni del codice civile applicabili, e deve redigere e depositare presso il registro delle imprese il bilancio di esercizio redatto, a seconda dei casi, ai sensi degli articoli 2423 e seguenti, 2435-bis o 2435-ter del codice civile, in quanto compatibili.

2. L'impresa sociale deve, inoltre, depositare presso il registro delle imprese e pubblicare nel proprio sito internet il bilancio sociale redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), della legge 6 giugno 2016, n. 106, e tenendo conto, tra gli altri elementi, della natura dell'attivita' esercitata e delle dimensioni dell'impresa sociale, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attivita' svolte.

3. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano limitatamente alle attivita' indicate nel regolamento.

Articolo 10 **Organi di controllo interno**

1. Fatte salve disposizioni piu' restrittive relative alla forma giuridica in cui l'impresa sociale e' costituita, l'atto costitutivo dell'impresa sociale deve prevedere la nomina di uno o piu' sindaci aventi i requisiti di cui all'articolo 2397, comma 2, e 2399 del codice civile.

2. I sindaci vigilano sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto

dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, qualora applicabili, nonché sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento.

3. I sindaci esercitano, inoltre, compiti di monitoraggio dell'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa sociale, avuto particolare riguardo alle disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 11 e 13, ed attestano che il bilancio sociale sia stato redatto in conformità alle linee guida di cui all'articolo 9, comma 2. Il bilancio sociale dà atto degli esiti del monitoraggio svolto dai sindaci.

4. I sindaci possono in qualsiasi momento procedere ad atti di ispezione e di controllo. A tal fine, essi possono chiedere agli amministratori notizie, anche con riferimento ai gruppi di imprese sociali, sull'andamento delle operazioni o su determinati affari.

5. Fatte salve disposizioni più restrittive relative alla forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita, nel caso in cui l'impresa sociale superi per due esercizi consecutivi due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-bis del codice civile, la revisione legale dei conti è esercitata da un revisore legale o da una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro, o da sindaci iscritti nell'apposito registro dei revisori legali.

Articolo 11

Coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività'

1. Nei regolamenti aziendali o negli statuti delle imprese sociali devono es-

sere previste adeguate forme di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle loro attività'.

2. Per coinvolgimento deve intendersi un meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività' siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi.

3. Le modalità di coinvolgimento devono essere individuate dall'impresa sociale tenendo conto, tra gli altri elementi, dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, della natura dell'attività esercitata, delle categorie di soggetti da coinvolgere e delle dimensioni dell'impresa sociale, in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore. Delle forme e modalità di coinvolgimento deve farsi menzione nel bilancio sociale di cui all'articolo 9, comma 2.

4. Gli statuti delle imprese sociali devono in ogni caso disciplinare:

a) i casi e le modalità della partecipazione dei lavoratori e degli utenti, anche tramite loro rappresentanti, all'assemblea degli associati o dei soci;

b) nelle imprese sociali che superino due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-bis del codice civile ridotti della metà, la nomina, da parte dei lavoratori ed eventualmente degli utenti di almeno un componente sia dell'organo di amministrazione che dell'organo di controllo.

5. Il presente articolo non si applica alle imprese sociali costituite nella forma di società cooperativa a mutualità prevalente e agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.

Articolo 12

Trasformazione, fusione, scissione, cessione d'azienda e devoluzione del patrimonio

1. Salvo quanto specificamente previsto dal codice civile per le società cooperative, la trasformazione, la fusione e la scissione delle imprese sociali devono essere realizzate in modo da preservare l'assenza di scopo di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio, e il perseguimento delle attività e delle finalità da parte dei soggetti risultanti dagli atti posti in essere; la cessione d'azienda o di un ramo d'azienda relativo allo svolgimento dell'attività d'impresa di interesse generale deve essere realizzata, previa relazione giurata di un esperto designato dal tribunale nel cui circondario ha sede l'impresa sociale, attestante il valore effettivo del patrimonio dell'impresa, in modo da preservare il perseguimento delle attività e delle finalità da parte del cessionario. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, la disposizione di cui al presente comma si applica limitatamente alle attività indicate nel regolamento.

2. Gli atti di cui al comma 1 devono essere posti in essere in conformità alle disposizioni dell'apposito decreto adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore.

3. L'organo di amministrazione dell'impresa sociale notifica, con atto scritto di data certa, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'intenzione

di procedere ad uno degli atti di cui al comma 1, allegando la documentazione necessaria alla valutazione di conformità al decreto di cui al comma 2, ovvero la denominazione dei beneficiari della devoluzione del patrimonio.

4. L'efficacia degli atti di cui al comma 1 è subordinata all'autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che si intende concessa decorsi novanta giorni dalla ricezione della notificazione. Avverso il provvedimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che nega l'autorizzazione è ammesso ricorso dinanzi al giudice amministrativo.

5. In caso di scioglimento volontario dell'ente o di perdita volontaria della qualifica di impresa sociale, il patrimonio residuo, dedotto, nelle imprese sociali costituite nelle forme di cui al libro V del codice civile, il capitale effettivamente versato dai soci, eventualmente rivalutato o aumentato, e i dividendi deliberati e non distribuiti nei limiti di cui all'articolo 3, comma 3, lettera a), è devoluto, salvo quanto specificamente previsto in tema di società cooperative, ad altri enti del Terzo settore costituiti ed operanti da almeno tre anni o ai fondi di cui all'articolo 16, comma 1, secondo le disposizioni statutarie. La disposizione di cui al presente comma non si applica agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.

Articolo 13

Lavoro nell'impresa sociale

1. I lavoratori dell'impresa sociale hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. In ogni caso, la dif-

ferenza retributiva tra lavoratori dipendenti dell'impresa sociale non può essere superiore al rapporto uno ad otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Le imprese sociali danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale.

2. Salva la specifica disciplina per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, nelle imprese sociali è ammessa la prestazione di attività di volontariato, ma il numero dei volontari impiegati nell'attività d'impresa, dei quali l'impresa sociale deve tenere un apposito registro, non può essere superiore a quello dei lavoratori. L'impresa sociale deve assicurare i volontari che prestano attività di volontariato nell'impresa medesima contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi.

2-bis. Le prestazioni di attività di volontariato possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti. Esse non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'applicazione del comma 2.

Articolo 14 **Procedure concorsuali**

1. In caso di insolvenza, le imprese sociali sono assoggettate alla liquidazione coatta amministrativa, di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni.

2. Il provvedimento che dispone la liquidazione coatta amministrativa delle imprese sociali, ad esclusione di quelle aventi la forma di società cooperativa, nonché la

contestuale o successiva nomina del relativo commissario liquidatore di cui all'articolo 198 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

3. Nelle procedure di liquidazione coatta amministrativa di cui al comma 2, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuati criteri e modalità di remunerazione dei commissari liquidatori e dei membri del comitato di sorveglianza, sulla base dell'economicità, efficacia ed efficienza delle attività svolte.

4. Fino all'adozione del decreto di cui al comma 3, la liquidazione del compenso dei commissari liquidatori e dei componenti dei comitati di sorveglianza è stabilita sulla base del decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 novembre 2016, recante «Criteri per la determinazione e liquidazione dei compensi spettanti ai commissari liquidatori e ai membri dei comitati di sorveglianza delle procedure di liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'articolo 2545-terdecies c.c. e di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-septiesdecies c.c.».

5. Il patrimonio residuo al termine della procedura concorsuale è devoluto ai sensi dell'articolo 15, comma 8.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.

Articolo 15 **Funzioni di monitoraggio, ricerca e controllo**

1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali promuove attività

di raccordo con altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il Consiglio nazionale del Terzo settore e le parti sociali, al fine di sviluppare azioni di sistema e svolgere attività di monitoraggio e ricerca.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali demanda all'Ispettorato nazionale del lavoro di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, le funzioni ispettive, al fine di verificare il rispetto delle disposizioni del presente decreto da parte delle imprese sociali.

3. Ai fini dell'esercizio dell'attività ispettiva nei confronti delle imprese sociali il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può avvalersi di enti associativi riconosciuti, cui aderiscano almeno mille imprese sociali iscritte nel registro delle imprese di almeno cinque diverse regioni o province autonome, e delle associazioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220.

4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti le forme, i contenuti e le modalità dell'attività ispettiva sulle imprese sociali, nonché il contributo per l'attività ispettiva da porre a loro carico, e, ai fini del comma 3, sono individuati i criteri, i requisiti e le procedure per il riconoscimento degli enti associativi tra imprese sociali, e le forme di vigilanza su tali enti da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le imprese sociali sono sottoposte ad attività ispettiva almeno una volta all'anno sulla base di un modello di verbale approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

5. L'attività ispettiva sulle imprese sociali costituite in forma di società

cooperativa e' svolta nel rispetto delle attribuzioni, delle modalità e dei termini di cui al decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono individuate le norme di coordinamento necessarie al fine di assicurare l'unicità, la completezza, la periodicità e l'efficacia dell'attività ispettiva.

6. In caso di accertata violazione delle disposizioni di cui al presente decreto, il soggetto esercente l'attività ispettiva ai sensi dei commi 2 e 3 diffida gli organi di amministrazione dell'impresa sociale a regolarizzare i comportamenti illegittimi entro un congruo termine.

7. In caso di ostacolo allo svolgimento dell'attività ispettiva o di mancata ottemperanza alla diffida di cui al comma 6, il Ministero vigilante può nominare un commissario ad acta, anche nella persona del legale rappresentante dell'impresa sociale, che affianchi gli organi dell'impresa sociale e provveda allo specifico adempimento richiesto.

8. Nel caso di irregolarità non sanabili o non sanate il Ministro vigilante dispone la perdita della qualifica di impresa sociale. Tale provvedimento dispone altresì che il patrimonio residuo dell'impresa sociale, dedotto, nelle imprese sociali costituite nelle forme di cui al libro V del codice civile, il capitale effettivamente versato dai soci, eventualmente rivalutato o aumentato, e i dividendi deliberati e non distribuiti nei limiti di cui all'articolo 3, comma 3, lettera a), e' devoluto al fondo istituito ai sensi dell'articolo 16 dall'ente o dall'associazione cui l'impresa sociale aderisce o, in mancanza, dalla Fondazione Italia Sociale, salvo quanto specificamente

previsto in tema di società cooperative. Il provvedimento è trasmesso ai fini della cancellazione dell'impresa sociale dall'apposita sezione del registro delle imprese.

9. Avverso i provvedimenti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali emessi ai sensi del comma 8 è ammesso ricorso dinanzi al giudice amministrativo.

Articolo 16

Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali

1. Le imprese sociali destinano una quota non superiore al tre per cento degli utili netti annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, a fondi istituiti dagli enti e dalle associazioni di cui all'articolo 15, comma 3, nonché dalla Fondazione Italia Sociale, specificamente ed esclusivamente destinati alla promozione e allo sviluppo delle imprese sociali attraverso azioni ed iniziative di varia natura, quali il finanziamento di progetti di studio e di ricerca in tema di impresa sociale o di attività di formazione dei lavoratori dell'impresa sociale, la promozione della costituzione di imprese sociali o di loro enti associativi, o il finanziamento di specifici programmi di sviluppo di imprese sociali o di loro enti associativi. Tali versamenti sono deducibili ai fini dell'imposta sui redditi dell'impresa sociale erogante.

Articolo 17

Norme di coordinamento e transitorie

1. All'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 8 novembre 1991, n. 381,

dopo le parole: «servizi socio-sanitari ed educativi», sono inserite le seguenti: «, incluse le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106».

2. Le società cooperative che assumono la qualifica di impresa sociale per le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q), possono iscriversi all'Albo nazionale istituito ai sensi dell'articolo 13 della legge 31 gennaio 1992, n. 59. Le società cooperative edilizie di abitazione e loro consorzi iscritte all'Albo nazionale di cui al periodo precedente possono in ogni caso svolgere le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q).

3. Le imprese sociali già costituite al momento dell'entrata in vigore del presente decreto, si adeguano alle disposizioni del presente decreto entro il 31 marzo 2021. Entro il medesimo termine, esse possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili o di introdurre clausole che escludono l'applicazione di nuove disposizioni, derogabili mediante specifica clausola statutaria.

4. Ogni riferimento nel presente decreto al Consiglio nazionale del Terzo settore diviene efficace ed operativo dal momento dell'istituzione di tale Consiglio.

Articolo 18

Misure fiscali e di sostegno economico

1. Non concorrono alla formazione del reddito imponibile delle imprese

sociali le somme destinate al versamento del contributo per l'attività ispettiva di cui all'articolo 15, nonché le somme destinate ad apposite riserve ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 2. L'utilizzazione delle riserve a copertura di perdite è consentita e non comporta la decadenza dal beneficio, sempre che non si dia luogo a distribuzione di utili fino a quando le riserve non siano state ricostituite.

2. Non concorrono altresì a formare il reddito imponibile delle imprese sociali le imposte sui redditi riferibili alle variazioni effettuate ai sensi dell'articolo 83 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. La disposizione di cui al periodo precedente è applicabile solo se determina un utile o un maggior utile da destinare a incremento del patrimonio ai sensi dell'articolo 3, comma 1.

3. Dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche si detrae un importo pari al trenta per cento della somma investita, successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, dal contribuente nel capitale sociale di una o più società, incluse società cooperative, che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni. L'ammontare, in tutto o in parte, non detraibile nel periodo d'imposta di riferimento può essere portato in detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nei periodi d'imposta successivi, ma non oltre il terzo. L'investimento massimo detraibile non può eccedere, in ciascun periodo d'imposta, l'importo di euro 1.000.000 e deve essere mantenuto per almeno cinque anni. L'eventuale cessione, anche parziale, dell'investimento prima del decorso di

tale termine, comporta la decadenza dal beneficio e l'obbligo per il contribuente di restituire l'importo detratto, unitamente agli interessi legali.

4. Non concorre alla formazione del reddito dei soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, il trenta per cento della somma investita, successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nel capitale sociale di una o più società, incluse società cooperative, che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni. L'investimento massimo deducibile non può eccedere, in ciascun periodo d'imposta, l'importo di euro 1.800.000 e deve essere mantenuto per almeno cinque anni. L'eventuale cessione, anche parziale, dell'investimento prima del decorso di tale termine, comporta la decadenza dal beneficio ed il recupero a tassazione dell'importo dedotto. Sull'imposta non versata per effetto della deduzione non spettante sono dovuti gli interessi legali.

5. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano anche agli atti di dotazione e ai contributi di qualsiasi natura, posti in essere successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, in favore di fondazioni che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni. Fino al quinto periodo d'imposta successivo all'autorizzazione di cui al comma 9, le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano anche alle somme investite nel capitale delle società che hanno acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

6. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle

finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate le modalità di attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3, 4 e 5.

7. Alle imprese sociali non si applica la disciplina prevista per le società di cui all'articolo 30 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, all'articolo 2, commi da 36-decies a 36-duodecies del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, all'articolo 62-bis del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, all'articolo 3, commi da 181 a 189, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e all'articolo 9-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

8. Al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

1) al comma 5-novies, le parole: «portale per la raccolta di capitali per le PMI» sono sostituite dalle seguenti: «portale per la raccolta di capitali per le PMI e per le imprese sociali», e prima delle parole «e degli organismi di investimento collettivo del risparmio» sono inserite le seguenti: «, delle imprese sociali»;

2) dopo il comma 5-undecies e' inserito il seguente:

«5-duodecies. Per "imprese sociali" si intendono le imprese sociali ai sensi del decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giu-

gno 2016, n. 106, costituite in forma di società di capitali o di società cooperative»;

b) la rubrica del capo III-quater, del titolo III, della Parte II, e' sostituita dalla seguente: «Gestione di portali per la raccolta di capitali per le PMI e per le imprese sociali»;

c) all'articolo 50-quinquies:

1) la rubrica e' sostituita dalla seguente: «Gestione di portali per la raccolta di PMI e per le imprese sociali»;

2) al comma 1, prima delle parole «per gli organismi di investimento collettivo del risparmio» sono inserite le seguenti: «, per le imprese sociali»;

3) al comma 2, prima delle parole «per gli organismi di investimento collettivo del risparmio» sono inserite le seguenti: «, per le imprese sociali»;

d) all'articolo 100-ter, comma 1, prima delle parole «dagli organismi di investimento collettivo del risparmio», sono inserite le seguenti parole: «, dalle imprese sociali»;

e) all'articolo 100-ter, comma 2, le parole: «o della PMI innovativa», sono sostituite dalle seguenti: «, della PMI innovativa o dell'impresa sociale»;

f) all'articolo 100-ter, comma 2-bis, le parole «e di PMI innovative» sono sostituite dalle seguenti: «, di PMI innovative e di imprese sociali»;

g) all'articolo 100-ter, comma 2-quater, le parole «e da PMI innovative» sono sostituite dalle seguenti: «, da PMI innovative e da imprese sociali».

8-bis. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo, le amministrazioni vigilanti trasmettono all'Amministrazione finanziaria gli esiti dei controlli di competenza, ai fini dell'eventuale assunzione dei conseguenti provvedimenti. A seguito della propria attività di con-

trollo, l'Amministrazione finanziaria trasmette alle amministrazioni vigilanti ogni elemento utile ai fini della valutazione in merito all'eventuale perdita della qualifica di impresa sociale di cui all'articolo 15, comma 8. E' fatto comunque salvo il potere di autonomo controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

8-ter. In caso di violazione delle disposizioni del presente articolo, oltre alla decadenza dalle agevolazioni, si applica l'articolo 2545-sexiesdecies del codice civile ai fini della gestione commissariale.

9. L'efficacia delle disposizioni del presente articolo e dell'articolo 16 e' subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Articolo 19 Abrogazioni

1. Il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, e' abrogato e tutti i riferimenti a quest'ultimo decreto si intendono riferiti al presente decreto legislativo.

Articolo 20 Copertura finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 17, comma 1, e dell'ar-

ticolo 18, commi 1, 3, 4 e 7, pari a 6,82 milioni di euro per l'anno 2018 e a 3,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019 si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Ai fini dell'attuazione della disposizione di cui al precedente comma 1, il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. Dall'attuazione delle ulteriori disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 21 Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sara' inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

DECRETO DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

22 giugno 2021 (*in Gazz. Uff.*, 25 agosto 2021, n. 203). - *Computo dei ricavi dell'impresa sociale in attuazione dell'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112.*

IL MINISTRO
DELLO SVILUPPO ECONOMICO

di concerto con

IL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;
Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;
Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» e, in particolare, l'art. 3;
Visto il decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, recante «Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142», e in particolare l'art. 1 che attribuisce al Ministero dello sviluppo economico la competenza della vigilanza sulle cooperative;
Visto il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, recante «Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118»;
Visto il decreto ministeriale 24 gennaio 2008, recante la definizione dei criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale, ai sensi dell'art. 2, comma 3 del sopra citato decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155;
Vista la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale» ed in particolare l'art. 1, comma 2, lettera c), che prevede l'adozione di un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di impresa sociale;
Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106», e in particolare l'art. 2, comma 3, il quale stabilisce che si intende svolta in via principale dall'impresa sociale l'attività per la quale i relativi ricavi siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa medesima, secondo criteri di computo definiti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

Decreta:

Articolo 1

Oggetto

1. Il presente decreto, in attuazione dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, definisce i criteri per il computo del rapporto del settanta per cento tra ricavi relativi all'attività d'impresa di interesse generale e ricavi complessivi dell'impresa sociale, ai fini della qualificazione come principale dell'attività di interesse generale, di cui all'art. 2, comma 1, del medesimo decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, svolta dall'impresa sociale.

2. Il presente decreto non si applica alle cooperative sociali e ai loro consorzi di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381.

Articolo 2

Criteri di computo

1. Ai fini del computo della percentuale di cui all'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, sono considerati al numeratore del rapporto, per ciascun anno di esercizio, esclusivamente i ricavi direttamente generati dal complesso delle attività d'impresa di interesse generale, come definite dall'art. 2, comma 1, del medesimo decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112.

2. Ai fini del computo della percentuale di cui al comma 1, non sono considerati né al numeratore né al denominatore del rapporto i ricavi relativi a:

- a) proventi da rendite finanziarie o immobiliari;
- b) plusvalenze di tipo finanziario o patrimoniale;
- c) sopravvenienze attive;
- d) contratti o convenzioni con so-

cietà o enti controllati dall'impresa sociale o controllanti la medesima.

3. Nell'ipotesi in cui i ricavi non risultino chiaramente attribuibili alle attività d'impresa di interesse generale ovvero alle attività da queste diverse, l'attribuzione degli importi è effettuata in base alla media annua del numero di lavoratori impiegati in ciascuna delle due categorie di attività, calcolati per teste.

Articolo 3

Superamento dei limiti, obblighi e sanzioni

1. L'organo di amministrazione dell'impresa sociale documenta il carattere principale dell'attività d'impresa di interesse generale nel bilancio sociale.

2. Nel caso di mancato rispetto della percentuale minima del settanta per cento, l'impresa sociale effettua, nel termine di trenta giorni dalla data di approvazione del bilancio, di cui al comma 1, da parte dell'organo competente, apposita segnalazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, nel caso di adesione a uno degli enti di cui all'art. 15, comma 3, del medesimo decreto legislativo, anche all'ente medesimo. Le imprese sociali costituite in forma di cooperativa adempiono mediante segnalazione al Ministero dello sviluppo economico e, nel caso di adesione a uno degli enti di cui all'art. 15, comma 3, del medesimo decreto legislativo, anche all'ente medesimo. Ai sensi dell'art. 1, comma 5 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, le imprese sociali costituite in forma di cooperativa aventi sede nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano adem-

piono mediante segnalazione ai relativi Uffici territorialmente competenti.

3. Nel caso di cui al comma 2, l'impresa sociale è tenuta a rispettare, nell'esercizio successivo, un rapporto tra ricavi relativi all'attività d'impresa di interesse generale e ricavi complessivi, calcolati sulla base dei criteri di cui all'art. 2, che sia superiore al 70 per cento, incrementato della misura almeno pari alla percentuale non raggiunta nell'esercizio precedente.

4. In caso di mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 3, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto dispone nei confronti delle imprese sociali non costituite in forma cooperativa la perdita della qualifica di impresa sociale, ai sensi dell'art. 15, comma 8, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 e la devoluzione del patrimonio residuo nei termini ivi previsti.

5. In caso di mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 3, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto dispone nei confronti delle imprese sociali costituite in forma cooperativa, in conformità agli esiti dell'attività di vigilanza effettuata ai sensi del comma 5 del medesimo art. 15, comunicati dal Ministero dello sviluppo economico, o dagli enti di cui all'art. 1, comma 5 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, o dalle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del Movimento cooperativo, la perdita della qualifica di impresa sociale. Il prov-

vedimento che dispone la perdita della qualifica di impresa sociale non comporta l'obbligo di devoluzione del patrimonio, restando tali imprese assoggettate al regime proprio delle società cooperative.

Articolo 4

Clausola di invarianza finanziaria

1. Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Articolo 5

Entrata in vigore

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a partire dal 1° gennaio dell'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

2. Dalla medesima data è abrogato il decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro della solidarietà sociale 24 gennaio 2008 recante «Definizione dei criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale, ai sensi dell'art. 2, comma 3 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'11 aprile 2008, n. 86.

Il presente decreto è trasmesso ai competenti organi di controllo e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

DECRETO DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

16 marzo 2018 (*in Gazz. Uff.*, 21 aprile 2018, n. 93). - *Definizione degli atti da depositare presso l'ufficio del registro delle imprese da parte dell'impresa sociale e delle relative procedure.*

IL MINISTRO
DELLO SVILUPPO ECONOMICO

di concerto con

IL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Vista la legge 13 giugno 2005, n. 118, recante delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale;

Visto il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, recante «Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118»;

Visto il decreto 24 gennaio 2008, adottato dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro della solidarietà sociale ai sensi dell'art. 5, comma 5, del citato decreto legislativo n. 155 del 2006, recante «Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure»;

Vista la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale;

Visto, in particolare, l'art. 1, comma 2, lettera c), della medesima legge n. 106 del 2016, che prevede l'adozione di un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di impresa sociale;

Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, emanato sulla scorta delle disposizioni che precedono, recante la revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106;

Visto, in particolare, l'art. 5, comma 5, del citato decreto legislativo n. 112 del 2017, il quale prevede che con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono definiti gli atti che devono essere depositati presso l'ufficio del registro delle imprese da parte dell'impresa sociale e le procedure connesse;

Vista la legge 29 dicembre 1993, n. 580, concernente il riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, recante il regolamento di attuazione dell'art. 8 della predetta legge n. 580 del 1993, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile;

Vista la legge 24 novembre 2000, n. 340, concernente la legge di semplificazione per l'anno 1999, ed, in particolare, l'art. 31, comma 2 e seguenti, in tema di modalita' di esecuzione degli adempimenti pubblicitari verso il registro delle imprese ed il repertorio delle notizie economiche e amministrative;

Decreta:

Articolo 1

Ambito di applicazione

Art. 1

1. Ai sensi dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, sono definiti gli atti e i documenti che le imprese sociali sono tenute a presentare al registro delle imprese e le modalita' per l'esecuzione di tali adempimenti.

Articolo 2

Atti e documenti da depositare

Art. 2

1. Gli enti privati che, secondo quanto previsto dai rispettivi atti costitutivi, esercitano in via stabile e principale un'attivita' d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalita' civiche, solidaristiche e di utilita' sociale, depositano per via telematica o su supporto informatico, presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione e' stabilita la sede legale, per l'iscrizione in apposita sezione, i seguenti atti e documenti:

a) l'atto costitutivo, lo statuto e ogni successiva modificazione;

b) il bilancio di esercizio redatto, a seconda dei casi, ai sensi degli articoli 2423 e seguenti, 2435-bis o 2435-ter del codice civile, in quanto compatibili;

c) il bilancio sociale di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 112 del 2017;

d) per i gruppi di imprese sociali, le indicazioni di cui all'art. 2497-bis, commi 1 e 2, del codice civile, oltre all'accordo di partecipazione e ogni sua modificazione, nonche' i documenti in forma consolidata di cui alle lettere b) e c);

e) ogni altro atto o documento previsto dalla vigente normativa.

2. Gli atti costitutivi di cui al comma 1, lettera a), devono prevedere, salve disposizioni piu' restrittive relative alla forma giuridica in cui l'impresa sociale e' costituita, la nomina di uno o piu' sindaci aventi i requisiti di cui all'art. 2397, comma 2, del codice civile e per i quali non ricorrono le cause di ineleggibilita' e di decadenza di cui all'art. 2399 del codice civile.

3. Per gli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 2017, l'adempimento di cui al comma 1, lettera a), si esegue mediante deposito del regolamento e delle sue successive modificazioni di cui al citato art. 1, comma 3, e dell'atto di costituzione del patrimonio destinato. Per i medesimi enti, gli adempimenti di cui al comma 1, lettere b), c) e d), si eseguono limitatamente alle attivita' indicate nel regolamento.

4. Fino alla data indicata nel decreto di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 112 del 2017, il bilancio sociale e' redatto e depositato secondo le linee guida di cui al decreto 24 gennaio 2008 del Ministro della solidarieta' sociale.

5. Per l'attribuzione dei codici di attività economiche alle imprese sociali viene utilizzata la classificazione ICN-PO (International Classification of Non Profit Organizations), elaborata dalle Nazioni Unite nel 2003, raccordata con la classificazione NACE_Ateco.

6. Il deposito viene effettuato, a cura del notaio o degli amministratori, entro trenta giorni dal verificarsi dell'evento, fatti salvi gli altri obblighi di legge per la definizione dei tempi di redazione e deposito, utilizzando i modelli approvati dal Ministero dello sviluppo economico per la presentazione delle domande all'ufficio del registro delle imprese.

7. In caso di operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione di azienda, sono depositati, oltre i documenti previsti dalla normativa civilistica, i documenti previsti dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di cui all'art. 12, comma 2, del citato decreto legislativo n. 112 del 2017, nel termine di trenta giorni dalla delibera di trasformazione, fusione e scissione o dall'avvenuta cessione. Nella delibera o nell'atto di cessione deve darsi atto dell'intervenuta autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche nella forma del silenzio assenso, ai sensi dell'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 112 del 2017. Per gli enti di cui all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 2017, le disposizioni di cui al presente comma si applicano limitatamente alle attività indicate nel regolamento. Fino alla data indicata nel decreto richiamato nel primo periodo del presente comma, le imprese sociali depositano, oltre ai documenti previsti dalla normativa

civilistica, quelli previsti dal decreto 24 gennaio 2008 del Ministro della solidarietà sociale.

8. Sono depositati, a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i provvedimenti che dispongono la liquidazione coatta amministrativa delle imprese sociali e quelli di nomina dei commissari liquidatori.

9. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Ispettorato nazionale del lavoro accedono in via telematica alle informazioni e agli atti depositati nella apposita sezione del registro delle imprese dedicata alle imprese sociali, ai fini di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

Articolo 3

Adeguamento alle disposizioni recate

Art. 3

1. Entro il 20 luglio 2018, le imprese iscritte nella apposita sezione del registro delle imprese dedicata alle imprese sociali alla data del 20 luglio 2017, si adeguano, ai sensi dell'art. 17, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 2017, alle disposizioni recate dal medesimo decreto legislativo. Entro tale termine, esse possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria.

2. Le cooperative sociali e i loro consorzi, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 112 del 2017, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali mediante l'interscambio dei dati tra l'albo delle società cooperative di cui al decreto 23 giugno 2004 del Ministro delle attività produttive ed il registro delle imprese.

Articolo 4

Controlli dell'ufficio del registro delle imprese

Art. 4

1. L'ufficio del registro delle imprese che riceve la domanda di deposito presentata dall'organizzazione che esercita l'impresa sociale, ne verifica la completezza formale e la presenza nell'atto costitutivo dell'oggetto sociale e dell'assenza dello scopo di lucro di cui all'art. 5, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 112 del 2017, prima di procedere all'iscrizione nell'apposita sezione.

2. Ai fini dell'iscrizione, l'ufficio del registro delle imprese acquisisce la dichiarazione del rappresentante legale dell'ente relativa all'eventuale iscrizione in essere presso altra sezione del Registro unico nazionale del Terzo settore. L'avvenuta iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese e' comunicata, a cura del competente ufficio del registro delle imprese, all'ufficio del Registro unico nazionale competente, che provvede a cancellare l'ente iscritto come impresa sociale dall'altra sezione del Registro unico nazionale del Terzo settore con la medesima decorrenza dell'iscrizione nel registro delle imprese. Si applica, in via transitoria, l'art. 101, comma 3, del decreto legislativo n. 117 del 2017.

3. L'ufficio del registro delle imprese, nel caso in cui ne ravvisi la necessita', puo' invitare l'organizzazione che esercita l'impresa sociale a completare, modificare o integrare la domanda entro un congruo termine, trascorso il quale, con provvedimento motivato, rifiuta il deposito dell'atto nella sezione delle imprese sociali.

Articolo 5

Entrata in vigore

Art. 5

1. Le disposizioni recate dal presente decreto acquisiscono efficacia decorsi quindici giorni dalla pubblicazione del decreto stesso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Dalla medesima data cessa l'efficacia delle disposizioni recate dal decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro della solidarieta' sociale 24 gennaio 2008.

Articolo 6

Clausola di invarianza finanziaria

Art. 6

1. Dal presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

DECRETO DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 4 luglio 2019 (*in Gazz. Uff.*, 9 agosto 2019, n. 186) - *Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore.*

IL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Vista la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale»;

Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106»

Visto in particolare l'art. 9, comma 2 del citato decreto legislativo n. 112 del 2017, che prevede che l'impresa sociale debba depositare presso il registro delle imprese e pubblicare nel proprio sito internet il bilancio sociale redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore, e tenendo conto, tra gli altri elementi, della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'impresa sociale, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte;

Visto il decreto del Ministro della solidarietà sociale 24 gennaio 2008 recante «Adozione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155»;

Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b) della legge 6 giugno 2016, n. 106»;

Visto in particolare l'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 117 del 2017 sopra citato, che prevede che gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro debbano depositare presso il registro unico nazionale del Terzo settore, e pubblicare nel proprio sito internet, il bilancio sociale redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la cabina di regia di cui all'art. 97 del decreto legislativo n. 117 del 2017 e il Consiglio nazionale del Terzo settore, tenendo conto, tra gli altri elementi, della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte;

Ritenuto pertanto di procedere congiuntamente alla definizione delle predette linee guida relative alle imprese sociali ai sensi dell'art. 9, comma 2 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 in materia di impresa sociale e agli enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali ed aventi ricavi rendite proventi o

entrate superiori ad 1 milione di euro, ai sensi dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017 «Codice del Terzo settore», al fine di garantire la necessaria omogeneità delle suddette linee guida;

Acquisito il parere favorevole del Consiglio nazionale del Terzo settore nella seduta del 20 aprile 2018;

Acquisito il parere favorevole della Cabina di regia di cui all'art. 97 del decreto legislativo n. 117 del 2017 nella seduta del 7 marzo 2019;

Decreta:

Articolo 1 **Adozione delle linee guida**

1. Ai sensi dell'art. 9, comma 2 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 e dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sono adottate le linee guida di cui all'allegato n. 1, che forma parte integrante e sostanziale del presente decreto.

Articolo 2 **Adozione delle linee guida**

1. Ai sensi dell'art. 9, comma 2 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 e dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sono adottate le linee guida di cui all'allegato n. 1, che forma parte integrante e sostanziale del presente decreto.

Articolo 3 **Entrata in vigore**

1. Le disposizioni recate dal presente decreto si applicano a partire dalla redazione del bilancio sociale relativo al primo esercizio successivo a quello in corso alla data della pubblicazione.

2. Dal medesimo esercizio cessa l'efficacia delle disposizioni recate dal decreto

del Ministro della solidarietà sociale 24 gennaio 2008, recante «Adozione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155».

Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi di controllo e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Allegato 1 (Linee guida)

LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE AI SENSI DELL'ART. 14 COMMA 1, DECRETO LEGISLATIVO N. 117/2017 E, CON RIFERIMENTO ALLE IMPRESE SOCIALI, DELL'ART. 9 COMMA 2 DECRETO LEGISLATIVO N. 112/2017.

§ 1. Introduzione e riferimenti normativi

La legge 6 giugno 2016, n. 106, «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale»

ha assoggettato gli enti del Terzo settore, all'art. 3, comma 1, lettera a) «obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale», imponendo altresì all'art. 4, comma 1, lettera d) che le forme e modalità di amministrazione e controllo degli enti siano ispirate tra gli altri al principio della trasparenza e, lettera g) che gli «obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi» siano «differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impegno di risorse pubbliche».

All'art. 6, comma 1, lettera f) viene stabilito che gli obblighi di trasparenza a carico delle imprese sociali devono essere «specifici». Ha inoltre previsto (art. 7, comma 3) che «Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'organismo di cui all'art. 5, comma 1, lettera g), predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lettera o)», ovvero la valorizzazione del «ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale...» e l'individuazione di «criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione... nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni».

In attuazione di quanto sopra, il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (co-

dice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) ha previsto all'art. 14, comma 1 che «Gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro devono depositare presso il registro unico nazionale del Terzo settore, e pubblicare nel proprio sito internet, il bilancio sociale redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la cabina di regia di cui all'art. 97 e il Consiglio nazionale del Terzo settore, e tenendo conto, tra gli altri elementi, della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte». In aggiunta a quanto sopra, sono tenuti per esplicita previsione del codice a redigere e rendere pubblico il bilancio sociale, prescindendo dai limiti dimensionali, in ragione della loro specificità e delle loro funzioni, i centri di servizio per il volontariato di cui all'art. 61, comma 1, lettera l).

In maniera analoga, indipendentemente dal valore complessivo delle entrate il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante la «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106»

prevede all'art. 9, comma 2 che le imprese sociali, ivi comprese le cooperative sociali e i loro consorzi, depositino presso il registro delle imprese e pubblicino nel proprio sito internet «il bilancio sociale redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore di cui all'art. 5, comma 1, lettera g), della

legge 6 giugno 2016, n. 106, e tenendo conto, tra gli altri elementi, della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'impresa sociale, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte». Nel caso di gruppi d'impresе sociali la redazione e il deposito del bilancio sociale devono essere eseguiti «in forma consolidata» (art. 4, comma 2).

Ulteriori espliciti riferimenti al bilancio sociale sono presenti nel codice nelle norme che individuano specifici contenuti del documento; analoghe disposizioni sono presenti anche nel decreto legislativo n. 112/2017 in materia d'impresa sociale. Tra essi: ai sensi dell'art. 16, comma 1 del CTS gli enti danno conto nel bilancio sociale di aver rispettato il principio secondo cui «la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda», in coerenza con l'analoga disposizione dell'art. 13 comma 1 del decreto legislativo n. 112/2017; tale decreto, inoltre, prevede a carico delle imprese sociali, (con esclusione di quelle costituite in forma di società cooperativa a mutualità prevalente e agli enti religiosi civilmente riconosciuti) anche l'ulteriore contenuto ex art. 11, comma 3, relativo all'indicazione delle forme e modalità di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti; ai sensi dell'art. 30, comma 7 del CTS, il bilancio sociale da' atto degli esiti del monitoraggio svolto dai sindaci sull'osservanza «delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, avuto particolare riguardo alle disposizioni di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8» e contiene l'attestazione dei sindaci stessi circa la conformità del documento alle linee guida di cui all'art. 14; analoga

previsione e' rinvenibile all'art. 10, comma 3 del decreto legislativo n. 112/2017 relativamente alle imprese sociali (con esclusione delle cooperative sociali alle quali non sono applicabili le disposizioni di cui all'art. 10 citato); negli enti filantropici (art. 39, comma 1) il bilancio sociale «deve contenere l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche».

In linea di massima quindi il legislatore delegato dei decreti 112 e 117 del 2017 individua nel bilancio sociale, attraverso i connessi obblighi di redazione e successivo deposito presso il registro unico del Terzo settore o presso il registro delle imprese, nonché di diffusione attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale da parte degli enti del Terzo settore, lo strumento attraverso il quale gli enti stessi possono dare attuazione ai numerosi richiami alla trasparenza, all'informazione, alla rendicontazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi presenti nella legge delega.

Il bilancio sociale non deve essere confuso con la relazione di missione (art. 13 del codice), che insieme allo stato patrimoniale e al rendiconto finanziario forma il bilancio di esercizio degli enti e «illustra le poste di bilancio, l'andamento economico e finanziario dell'ente e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie».

Inoltre, il bilancio sociale deve essere visto non solo nella sua dimensione finale di atto, ma anche in una dimensione dinamica come processo di crescita della capacità dell'ente di rendicontare le proprie attività da un punto di vista sociale attraverso il coinvolgimento di diversi attori e interlocutori.

Al fine di accompagnare l'attuazione delle presenti linee guida, il Consiglio nazionale del Terzo settore di cui agli articoli 58 e ss. del decreto legislativo n. 117/2017 potrà promuovere un'attività di raccolta e diffusione di buone prassi e di monitoraggio sull'applicazione delle medesime linee guida.

§ 2. Le finalità delle linee guida

La finalità delle presenti linee guida, in adesione al disposto normativo, è quindi quella di definire i contenuti e le modalità di redazione del bilancio sociale, per consentire agli enti interessati di adempiere all'obbligo normativo, ma anche per mettere a disposizione degli associati, dei lavoratori e dei terzi (ivi incluse le pubbliche amministrazioni) elementi informativi sull'operato degli enti e dei loro amministratori, nonché sui risultati conseguiti nel tempo.

Il bilancio sociale può essere definito come uno «strumento di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un'organizzazione. Ciò al fine di offrire un'informativa strutturata e puntuale a tutti i soggetti interessati non ottenibile a mezzo della sola informazione economica contenuta nel bilancio di esercizio» (1) La locuzione «rendicontazione delle responsabilità dei comportamenti e dei risultati sociali ambientali ed economici» può essere sintetizzata utilizzando il termine anglosassone di «Accountability». Tale termine comprende e presuppone oltre ai concetti di responsabilità quelli di «trasparenza» e «compliance», «la prima... intesa come accesso alle informazioni concernenti ogni

aspetto dell'organizzazione, fra cui gli indicatori gestionali e la predisposizione del bilancio e di strumenti di comunicazione volti a rendere visibili decisioni, attività e risultati... la seconda si riferisce al rispetto delle norme... sia come garanzia della legittimità dell'azione sia come adeguamento dell'azione agli standard stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta»

(2) Da tale definizione di bilancio sociale derivano alcune implicazioni: la necessità di fornire informazioni ulteriori rispetto a quelle meramente economiche e finanziarie;

(3) la possibilità data ai soggetti interessati, attraverso il bilancio sociale, di conoscere il valore generato dall'organizzazione ed effettuare comparazioni nel tempo dei risultati conseguiti.

In questo modo il bilancio sociale si propone di: fornire a tutti gli stakeholders un quadro complessivo delle attività, della loro natura e dei risultati dell'ente; aprire un processo interattivo di comunicazione sociale; favorire processi partecipativi interni ed esterni all'organizzazione; fornire informazioni utili sulla qualità delle attività dell'ente per ampliare e migliorare le conoscenze e le possibilità di valutazione e di scelta degli stakeholders; dare conto dell'identità e del sistema di valori di riferimento assunti dall'ente e della loro declinazione nelle scelte strategiche, nei comportamenti gestionali, nei loro risultati ed effetti; fornire informazioni sul bilanciamento tra le aspettative degli stakeholders e indicare gli impegni assunti nei loro confronti; rendere conto del grado di adempimento degli impegni in questione; esporre gli obiettivi di miglioramento che l'ente si impegna a perseguire; fornire indicazioni sulle in-

terazioni tra l'ente e l'ambiente nel quale esso opera; rappresentare il «valore aggiunto» creato nell'esercizio e la sua ripartizione.

Esula dal presente documento la trattazione della valutazione di impatto sociale, che costituirà oggetto di specifiche linee guida, ai sensi dell'art. 7, comma 3 della legge 6 giugno 2016, n. 106.

§ 3. I soggetti tenuti alla redazione del bilancio sociale

Dalle disposizioni normative citate al paragrafo 1 risulta pertanto che sono tenuti alla redazione del bilancio sociale i seguenti enti del Terzo settore: gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro (art. 14, comma 1 decreto legislativo n. 117/2017); i centri di servizio per il volontariato (art. 61, comma 1, lettera l, decreto legislativo n. 117/2017); le imprese sociali (art. 9, comma 2, decreto legislativo n. 112/2017), ivi comprese le cooperative sociali (4) i gruppi di imprese sociali (con l'obbligo, ai sensi dell'art. 4, comma 2, decreto legislativo n. 112/2017, di redigerlo in forma consolidata).

La redazione e pubblicazione del bilancio sociale, nei casi in cui l'ente del Terzo settore non vi sia tenuto per esplicita disposizione di legge, può rappresentare anche il soddisfacimento di un impegno assunto direttamente dall'ente nei confronti dei propri stakeholders, o lo strumento attraverso il quale l'ente stesso ha modo di rendere visibili i risultati raggiunti nel corso del tempo, aumentando il numero di terzi potenzialmente interessati ad associar-

si o sostenerlo finanziariamente. Nulla vieta quindi che quanti non siano tenuti per legge decidano comunque di redigere e pubblicare, ad es. sul proprio sito istituzionale, il bilancio sociale. Naturalmente in questo caso, il documento non dovrà necessariamente essere predisposto in conformità con le presenti linee guida e con la disciplina contenuta nelle disposizioni rinvenibili nei decreti legislativi sopra citati, pur invitando alla loro applicazione.

Ovviamente, solo i documenti conformi alle presenti linee guida potranno fregiarsi della dicitura «Bilancio sociale predisposto ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 117/2017».

§ 4. I destinatari del bilancio sociale

Il bilancio sociale è per sua natura «un documento pubblico, rivolto a tutti gli stakeholders interessati a reperire informazioni sull'ente del Terzo settore che lo ha redatto, attraverso il quale «i lettori devono essere messi nelle condizioni di valutare il grado di attenzione e considerazione che l'Organizzazione riserva nella propria gestione rispetto alle esigenze degli stakeholders» (5) Inoltre, considerato che si tratta di un documento da pubblicare assicurandone una idonea diffusione, lo stesso è destinato a raggiungere un numero elevato di terzi potenzialmente interessati.

L'art. 4, comma 1, lettera g) della legge delega individua anche gli associati e i lavoratori tra i beneficiari degli obblighi di rendicontazione, di trasparenza e di informazione in capo all'ente del Terzo settore.

Infine, considerato che tale strumento può «favorire lo sviluppo, all'in-

terno... di processi di rendicontazione di valutazione e controllo dei risultati, che possono contribuire ad una gestione piu' efficace e coerente con i valori e la missione» (6) , e' evidente come tra i destinatari del bilancio sociale vi siano gli operatori, decisori e amministratori interni, ovvero coloro che all'interno dell'ente formulano e/o approvano le strategie e le pongono in essere, gli associati, che approvano il bilancio annuale e sono chiamati a condividere le strategie di piu' lungo periodo, le istituzioni (autorita' amministrative e decisori politici), il pubblico dei potenziali donatori.

Le informazioni sui risultati sociali, ambientali o economici finanziari rivestono, per i differenti interlocutori dell'ente, importanza diversa in relazione ai contributi apportati e alle attese che ne derivano.

A mero titolo esemplificativo, la lettura del bilancio sociale consente:

agli associati di comprendere se le strategie sono state formulate correttamente, di adattare ad un cambio del contesto esterno, di verificare l'operato degli amministratori; agli amministratori di correggere / riprogrammare le attivita' a breve/medio termine, di «rispondere» a chi ha loro conferito l'incarico evidenziando i risultati positivi conseguiti, di confrontare i risultati nel tempo (relativamente ai risultati precedenti) e nello spazio (con le attivita' di enti analoghi), di verificare l'efficacia delle azioni intraprese in relazione ai destinatari di riferimento; alle istituzioni di acquisire informazioni sulla platea degli enti in vista di eventuali finanziamenti, convenzioni, collaborazioni e di verificare le modalita' di impiego dei fondi pubblici; ai potenziali donatori di individuare in maniera attendibile e traspa-

rente un ente meritevole cui devolvere risorse a determinati fini e verificare ex post in che modo le risorse donate sono state utilizzate e con quale grado di efficienza e coerenza nei confronti delle finalita' istituzionali.

§ 5. I principi di redazione del bilancio sociale

La redazione del bilancio sociale deve attenersi ai principi di:

i. **rilevanza**: nel bilancio sociale devono essere riportate solo le informazioni rilevanti per la comprensione della situazione e dell'andamento dell'ente e degli impatti economici, sociali e ambientali della sua attivita', o che comunque potrebbero influenzare in modo sostanziale le valutazioni e le decisioni degli stakeholder; eventuali esclusioni o limitazioni dell'attivita' rendicontate devono essere motivate;

ii. **completezza**: occorre identificare i principali stakeholder che influenzano e/o sono influenzati dall'organizzazione e inserire tutte le informazioni ritenute utili per consentire a tali stakeholder di valutare i risultati sociali, economici e ambientali dell'ente;

iii. **trasparenza**: occorre rendere chiaro il procedimento logico seguito per rilevare e classificare le informazioni;

iv. **neutralita'**: le informazioni devono essere rappresentate in maniera imparziale, indipendente da interessi di parte e completa, riguardare gli aspetti sia positivi che negativi della gestione senza distorsioni volte al soddisfacimento dell'interesse degli amministratori o di una categoria di portatori di interesse;

v. **competenza di periodo**: le attivita' e i risultati sociali rendicontati devono

essere quelle/i svoltesi / manifestatisi nell'anno di riferimento;

vi. comparabilità: l'esposizione deve rendere possibile il confronto sia temporale (cambiamenti nel tempo dello stesso ente) sia - per quanto possibile - spaziale (presenza di altre organizzazioni con caratteristiche simili o operanti nel medesimo/analogo settore e/o con medie di settore);

vii. chiarezza: le informazioni devono essere esposte in maniera chiara e comprensibile per il linguaggio usato, accessibile anche a lettori non esperti o privi di particolare competenza tecnica;

viii. veridicità e verificabilità: i dati riportati devono far riferimento alle fonti informative utilizzate;

ix. attendibilità: i dati positivi riportati devono essere forniti in maniera oggettiva e non sovrastimata; analogamente i dati negativi e i rischi connessi non devono essere sottostimati; gli effetti incerti non devono essere inoltre prematuramente documentati come certi;

x. autonomia delle terze parti: ove terze parti siano incaricate di trattare specifici aspetti del bilancio sociale ovvero di garantire la qualità del processo o formulare valutazioni o commenti, deve essere loro richiesta e garantita la più completa autonomia e indipendenza di giudizio. Valutazioni, giudizi e commenti di terze parti possono formare oggetto di apposito allegato.

§ 6. La struttura e il contenuto del bilancio sociale

Per gli enti di Terzo settore tenuti ex lege alla redazione, il bilancio sociale dovrà contenere almeno le informazioni di seguito indicate, suddivise in sezioni

a seconda della dimensione oggetto di analisi. In caso di omissione di una o più sotto-sezioni l'ente sarà tenuto a illustrare le ragioni che hanno condotto alla mancata esposizione dell'informazione.

Gli enti di Terzo settore che volontariamente scelgono di redigere il bilancio sociale devono comunque fare riferimento al predetto schema ai fini di una rappresentazione attendibile ed esaustiva delle informazioni. Per questi ultimi è consentita una esposizione ridotta in relazione alle specificità proprie dell'ente ma che sia comunque in grado di rispondere alle finalità informative del bilancio sociale quale strumento di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte dall'organizzazione.

1) Metodologia adottata per la redazione del bilancio sociale:

eventuali standard di rendicontazione utilizzati; (7) cambiamenti significativi di perimetro o metodi di misurazione rispetto al precedente periodo di rendicontazione;

altre informazioni utili a comprendere il processo e la metodologia di rendicontazione.

2) Informazioni generali sull'ente:
 nome dell'ente;
 codice fiscale;
 partita IVA;
 forma giuridica (8) e qualificazione ai sensi del codice del Terzo settore;
 indirizzo sede legale;
 altre sedi;

aree territoriali di operatività;
 valori e finalità perseguite (missione dell'ente); (9) attività statutarie individuate facendo riferimento all'art. 50 del decreto legislativo n. 117/2017

e/o all'art. 2 del decreto legislativo n. 112/2017 (oggetto sociale); evidenziare se il perimetro delle attività statutarie sia più ampio di quelle effettivamente realizzate, circoscrivendo le attività effettivamente svolte; altre attività svolte in maniera secondaria/strumentale; collegamenti con altri enti del Terzo settore (inserimento in reti, gruppi di imprese sociali...); contesto di riferimento.

3) Struttura, governo e amministrazione: consistenza e composizione della base sociale /associativa (se esistente); sistema di governo e controllo, articolazione, responsabilità e composizione degli organi (indicando in ogni caso nominativi degli amministratori e degli altri soggetti che ricoprono cariche istituzionali, data di prima nomina, periodo per il quale rimangono in carica, nonché eventuali cariche o incarichi espressione di specifiche categorie di soci o associati); quando rilevante rispetto alle previsioni statutarie, approfondimento sugli aspetti relativi alla democraticità interna e alla partecipazione degli associati alla vita dell'ente; mappatura dei principali stakeholder (personale, soci, finanziatori, clienti/utenti, fornitori, pubblica amministrazione, collettività) e modalità del loro coinvolgimento. In particolare, le imprese sociali (ad eccezione delle imprese sociali costituite nella forma di società cooperativa a mutualità prevalente e agli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui all'art. 1, comma 3 del decreto legislativo n. 112/2017 «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale») sono tenute a dar conto delle forme e modalità di coinvolgimento di lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale realizzate ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo n. 112/2017;

4) Persone che operano per l'ente: tipologie, consistenza e composizione (10) del personale che ha effettivamente operato per l'ente (con esclusione quindi dei lavoratori distaccati presso altri enti, cd. «distaccati out») con una retribuzione (a carico dell'ente o di altri soggetti) o a titolo volontario, comprendendo e distinguendo tutte le diverse componenti;

(11) attività di formazione e valorizzazione realizzate. Contratto di lavoro applicato ai dipendenti. Natura delle attività svolte dai volontari;

struttura dei compensi, delle retribuzioni, delle indennità di carica e modalità e importi dei rimborsi ai volontari: emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati; rapporto tra retribuzione annua lorda massima e minima dei lavoratori dipendenti dell'ente; in caso di utilizzo della possibilità di effettuare rimborsi ai volontari a fronte di autocertificazione, modalità di regolamentazione, importo dei rimborsi complessivi annuali e numero di volontari che ne hanno usufruito;

Le informazioni sui compensi di cui all'art. 14, comma 2 del codice del Terzo settore costituiscono oggetto di pubblicazione, anche in forma anonima, sul sito internet dell'ente o della rete associativa cui l'ente aderisce.

5) Obiettivi e attività:

informazioni qualitative e quantitative sulle azioni realizzate nelle diverse aree di attività, sui beneficiari diretti e indiretti, sugli output risultanti dalle attività poste in essere e, per quanto possibile, sugli effetti di conseguenza prodotti sui principali portatori di in-

teressi. Se pertinenti possono essere inserite informazioni relative al possesso di certificazioni di qualità. Le attività devono essere esposte evidenziando la coerenza con le finalità dell'ente, il livello di raggiungimento degli obiettivi di gestione individuati, gli eventuali fattori risultati rilevanti per il raggiungimento (o il mancato raggiungimento) degli obiettivi programmati; per gli enti filantropici: elenco e importi delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche, numero dei beneficiari persone fisiche, totale degli importi erogati alle persone fisiche; elementi/fattori che possono compromettere il raggiungimento dei fini istituzionali e procedure poste in essere per prevenire tali situazioni.

6) Situazione economico-finanziaria: provenienza delle risorse economiche con separata indicazione dei contributi pubblici e privati; specifiche informazioni sulle attività di raccolta fondi; finalità generali e specifiche delle raccolte effettuate nel periodo di riferimento, strumenti utilizzati per fornire informazioni al pubblico sulle risorse raccolte e sulla destinazione delle stesse; segnalazioni da parte degli amministratori di eventuali criticità emerse nella gestione ed evidenziazione delle azioni messe in campo per la mitigazione degli effetti negativi.

7) Altre informazioni: indicazioni su contenziosi/controversie in corso che sono rilevanti ai fini della rendicontazione sociale; informazioni di tipo ambientale, se rilevanti con riferimento alle attività dell'ente (12) : tipologie di impatto ambientale connesse alle attività svolte; politiche e modalità di gestione di tali impatti; indicatori di impatto ambienta-

le (consumi di energia e materie prime, produzione di rifiuti ecc.) e variazione dei valori assunti dagli stessi; nel caso delle imprese sociali che operano nei settori sanitario, agricolo, ecc. in considerazione del maggior livello di rischi ambientali connessi, potrebbe essere opportuno enucleare un punto specifico («Informazioni ambientali») prima delle «altre informazioni», per trattare l'argomento con un maggior livello di approfondimento; altre informazioni di natura non finanziaria (13) , inerenti gli aspetti di natura sociale, la parità di genere, il rispetto dei diritti umani, la lotta contro la corruzione ecc.; informazioni sulle riunioni degli organi deputati alla gestione e all'approvazione del bilancio, numero dei partecipanti, principali questioni trattate e decisioni adottate nel corso delle riunioni.

8) Monitoraggio svolto dall'organo di controllo (modalità di effettuazione ed esiti): l'art. 10, comma 3 del decreto legislativo n. 112/2017 per le imprese sociali e l'art. 30, comma 7 del codice del Terzo settore per gli altri enti del Terzo settore prevedono che l'organo di controllo eserciti compiti di monitoraggio sui seguenti aspetti:

a) per le imprese sociali, ad esclusione delle cooperative sociali alle quali non sono applicabili le disposizioni di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 112/2017, osservanza delle finalità sociali, con particolare riguardo alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 112/2017 in materia di: svolgimento da parte dell'impresa, in via stabile e principale, delle attività di cui all'art. 2, comma 1, in conformità con le norme particolari che ne disciplinano l'esercizio; per «via principale» deve intendersi che i relativi ricavi siano superiori al

70% dei ricavi complessivi dell'impresa sociale; oppure delle attività in cui siano occupati in misura non inferiore al trenta per cento dei lavoratori appartenenti ad una delle tipologie di cui all'art. 2, comma 4, lettere a) e b) secondo le modalità di calcolo di cui al comma 5, secondo periodo; perseguimento dell'assenza dello scopo di lucro, attraverso la destinazione di utili ed avanzi di gestione esclusivamente allo svolgimento dell'attività statutaria o all'incremento del patrimonio e l'osservanza del divieto di distribuzione anche indiretta di utili (14), avanzi di gestione, fondi e riserve a fondatori, soci, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, tenendo conto degli indici di cui all'art. 3, comma 2, lettere da a) a f) e fatta salva la possibilità di destinare parte degli utili ad aumenti gratuiti del capitale sociale o a erogazioni gratuite in favore di enti del Terzo settore ai sensi e con i limiti di cui all'art. 3, comma 3; struttura proprietaria e disciplina dei gruppi, con particolare riferimento alle attività di direzione e coordinamento di un'impresa sociale da parte di soggetti di cui all'art. 4, comma 3; coinvolgimento dei lavoratori degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle attività (15), con riferimento sia alla presenza e al rispetto di eventuali disposizioni statutarie, sia alla esplicitazione delle forme e modalità di coinvolgimento in conformità alle linee guida ministeriali di cui all'art. 11, comma 3 (vedi anche punto 3, «Struttura, governo e amministrazione» del presente paragrafo) (16) adeguatezza del trattamento economico e normativo dei lavoratori, tenuto conto dei contratti collettivi vigenti e rispetto del parametro di differenza retributiva massima di

cui all'art. 13, comma 1; rispetto delle prescrizioni relative ai volontari (tenuta di apposito registro, divieto di utilizzare un numero di volontari superiori a quello dei lavoratori, obblighi assicurativi);

b) per gli enti diversi dalle imprese sociali osservanza delle finalità sociali, con particolare riguardo alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 117/2017 in materia di: (art. 5, 6, 7 e 8); esercizio in via esclusiva o principale di una o più attività di cui all'art. 5, comma 1 per finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale, in conformità con le norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, nonché, eventualmente, di attività diverse da quelle di cui al periodo precedente, purché nei limiti delle previsioni statutarie e secondo criteri di secondarietà e strumentalità secondo criteri e limiti definiti dal decreto ministeriale di cui all'art. 6 del codice del Terzo settore; rispetto, nelle attività di raccolta fondi effettuate nel corso del periodo di riferimento, dei principi di verità trasparenza e correttezza nei rapporti con i sostenitori e il pubblico e in conformità alle linee guida ministeriali di cui all'art. 7 comma 2 del codice del Terzo settore; perseguimento dell'assenza dello scopo di lucro, attraverso la destinazione del patrimonio, comprensivo di tutte le sue componenti (ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate) per lo svolgimento dell'attività statutaria; l'osservanza del divieto di distribuzione anche indiretta di utili, avanzi di gestione, fondi e riserve a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, tenendo conto degli indici di cui all'art. 8, comma 3, lettere da a) a e);

Il bilancio sociale dovrà pertanto dare conto del monitoraggio posto in

essere per ciascuno dei punti sopra indicati e degli esiti dello stesso mediante la relazione dell'organo di controllo, costituente parte integrante del bilancio sociale stesso.

§ 7. L'Approvazione, il deposito, la pubblicazione e la diffusione del bilancio sociale

Il bilancio sociale deve essere approvato dall'organo statutariamente competente, dopo essere stato esaminato dall'organo di controllo che lo integra con le informazioni sul monitoraggio e l'attestazione di conformità alle linee guida (punto 8 del precedente paragrafo).

Gli enti sui quali grava l'obbligo di redazione e deposito (paragrafo 3 delle presenti linee guida) provvedono al deposito presso il registro unico nazionale del Terzo settore o nel caso di imprese sociali presso il registro delle imprese, provvedendo altresì alla pubblicazione del documento sul proprio sito internet o, qualora ne siano sprovvisti, su quello della rete associativa cui aderiscono.

In particolare: enti iscritti al registro unico del Terzo settore: 30 giugno di ogni anno con riferimento all'esercizio precedente (art. 48, comma 3, codice del Terzo settore); imprese sociali: in assenza di una specifica disposizione rinvenibile nel decreto legislativo n. 112/2017, si ritiene applicabile per effetto dell'art. 1, comma 5, di quest'ultimo, la medesima scadenza di cui al punto precedente, applicabile pertanto in via generale agli enti del Terzo settore.

La data sopra individuata riguarda il termine per l'effettuazione del deposito del bilancio sociale regolarmente approvato.

Le imprese sociali che, costituite nelle forme di cui al libro V del codice civile, tenute al deposito del bilancio di esercizio presso il registro delle imprese entro trenta giorni dalla data del verbale di approvazione (art. 2435 del codice civile), possono, secondo quanto previsto dalle normative proprie delle loro tipologie societarie, effettuare il deposito del bilancio di esercizio successivamente al 30 giugno, potranno depositare il bilancio sociale entro la medesima scadenza consentita dalla legge per il deposito del bilancio di esercizio, per ragioni di semplificazione procedimentale.

Gli enti che redigono volontariamente il bilancio sociale ne assicurano comunque l'opportuna diffusione tramite i canali di comunicazione digitali propri o delle relative reti associative.

La pubblicazione sul sito internet e sugli altri canali digitali avviene assicurando per quanto possibile criteri di accessibilità e di pronta reperibilità delle informazioni (ad esempio anche creando sul sito una pagina o sezione dedicata).

-
- (1) Agenzia per il Terzo settore, Linee Guida per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni no profit, 2011.
 - (2) cfr. voce «Accountability» in Dizionario Treccani di Economia e Finanza, 2012.
 - (3) Si tratta di un principio ormai diffuso anche in altri contesti (ad esempio già volontariamente adottato dalle imprese cd. «socialmente responsabili», che appartengono all'universo «profit») e recentemente previsto nei confronti della generalità di imprese di dimensioni rilevanti (cfr. la direttiva 2014/95/UE del

Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 recante «Modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni» e il relativo decreto legislativo 30/12/2016 n. 254).

- (4) L'obbligo di redazione e pubblicazione del bilancio sociale in capo alle cooperative sociali, imprese sociali ex lege, discende direttamente dalla qualificazione non emergendo incompatibilità tra l'obbligo in questione e la natura delle cooperative sociali.

Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nota direttoriale prot. 2491 del 22.2.2018, «D.Lgs. 112/2017. Quesiti in materia di cooperative sociali».

- (5) Agenzia per il Terzo settore, Linee Guida e schemi per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit, 2011, pag. 12.
- (6) *Ibidem*, pag. 11
- (7) Standard specifici di settore potranno essere elaborati e promossi ad opera delle reti associative di cui all'art. 41 del Codice del Terzo settore. In ogni caso l'ente deve dichiarare nella nota metodologica se è stato adottato uno standard di rendicontazione sociale e, in tal caso, quale sia e quale sia il livello di conformità con tale standard.
- (8) Dovrà farsi riferimento non solo all'inquadramento civilistico (es. associazione riconosciuta, associazione non riconosciuta, fondazione, società ecc.) ma anche alla qualificazione ai sensi del Codice del Terzo settore (es. associazione di promozione sociale, organizzazione di volontariato, rete associativa, ente filantropico, impresa sociale, società di mutuo soccorso, altro ente del Terzo settore).
- (9) L'espressione del sistema di valori dell'ente deve essere comprensibile ad ogni sta-

keholder. In particolare, i valori devono essere «prescrittivi» (cioè devono essere intesi come la guida effettiva del comportamento e dell'attività dell'ente), «stabili» (essere cioè cogenti per una durata significativa), «generali» (devono essere in grado di caratterizzare l'insieme delle attività e delle relazioni tra l'ente e i suoi stakeholders), «universalizzabili» (devono essere intesi dall'ente in modo non occasionale ed essere considerati come validi in tutti i casi in cui ricorrono le caratteristiche alle quali i valori si riferiscono).

- (10) La composizione terra' conto di eventuali elementi rilevanti (ad es. per genere, per fascia di età, per titolo di studio ecc.).
- (11) Specificare ad es. l'utilizzo di personale religioso, persone distaccate da imprese o enti, operatori volontari del Servizio Civile Universale, volontari di altri enti ecc.
- (12) Le informazioni in materia ambientale assumono rilevanza per gli enti del Terzo settore che gestiscono attività comportanti un impatto ambientale non trascurabile, ad es. per consumo di energia, produzione di rifiuti ecc.
- (13) Quali quelle contenute del decreto legislativo 30/12/2016 n. 254
- (14) Si sottolinea che non costituisce distribuzione indiretta degli utili ed avanzi di gestione la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 112/2017 effettuata ai sensi dell'art. 2545-sexies del codice civile e nel rispetto di condizioni e limiti stabiliti dalla legge o dallo statuto, da imprese sociali costituite in forma di società cooperativa.
- (15) Tra cui i volontari
- (16) Si ricorda che l'art. 11 del decreto legislativo n. 112/2017 non è applicabile alle cooperative a mutualità prevalente e agli enti religiosi civilmente riconosciuti.;

DECRETO DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 7 settembre 2021 (*in Gazz. Uff.*, 4 ottobre 2021, n. 237). - *Adozione delle linee guida per l'individuazione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale.*

IL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» e, in particolare, l'art. 3;
Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;
Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;
Vista la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale»;
Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106», ed in particolare l'art. 11, secondo il quale le modalità di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle attività delle imprese sociali sono individuate nei regolamenti aziendali o negli statuti delle imprese sociali, in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore;
Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106» e, segnatamente, il capo I del titolo VIII;
Visto il decreto ministeriale n. 135 dell'11 giugno 2021, con il quale, ai sensi dell'art. 59, comma 3, del citato decreto legislativo n. 117 del 2017, sono stati nominati i componenti del Consiglio nazionale del Terzo settore;
Acquisito il parere del Consiglio nazionale del Terzo settore, espresso nella seduta del 29 luglio 2021;

Decreta:

Articolo 1
Adozione delle linee guida

Ai sensi dell'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112,

sono adottate le linee guida per l'individuazione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale, di cui all'al-

legato n. 1, che forma parte integrante e sostanziale del presente decreto.

Articolo 2

Clausola di invarianza finanziaria

Dal presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi di controllo e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Allegato 1

Allegato n. 1

Linee guida per l'individuazione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112

1. Oggetto

1. Le presenti linee guida individuano il quadro generale in materia di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle attività delle imprese sociali così come definite dal decreto legislativo n. 112 del 2017, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106». Esse trovano il loro fondamento normativo nell'art. 11 del citato decreto legislativo n. 112/2017, rubricato «Coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività».

2. Il tema del coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività aveva già trovato spazio all'interno

della previgente disciplina in materia di impresa sociale, rinveniente nel decreto legislativo n. 155 del 24 marzo 2006, e, in particolare, all'art. 12, il quale conteneva la definizione di coinvolgimento, rimandando ai regolamenti aziendali o agli atti costitutivi delle imprese sociali la disciplina delle relative forme. L'art. 11 del citato decreto legislativo n. 112/2017 ha rivisitato la previgente disciplina in materia, aumentando il livello minimo di coinvolgimento dei lavoratori e degli stakeholders, in coerenza con la logica partecipativa sottostante alla governance dell'impresa sociale, che, anche a livello europeo, viene considerata una delle principali caratteristiche distintive delle organizzazioni dell'economia sociale. La disposizione sopra citata contiene la definizione di coinvolgimento, da intendersi quale «meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi».

Essa inoltre stabilisce che adeguate forme di coinvolgimento devono essere previste nei regolamenti aziendali o negli statuti delle imprese sociali. Rispetto al passato, la previsione delle forme di coinvolgimento viene opportunamente trasferita dall'atto costitutivo allo statuto dell'impresa sociale. La scelta del legislatore del 2017 obbedisce a ragioni di forma e di sostanza: sotto il primo profilo, lo statuto, in quanto atto destinato a contenere le norme sull'organizzazione e sul funzionamento dell'impresa sociale, rappresenta uno

strumento maggiormente appropriato ai fini della specificazione delle forme e modalità di coinvolgimento in parola rispetto all'atto costitutivo, espressione, quest'ultimo, della volontà degli associati o dei soci di dar vita ad un'impresa sociale. Sotto il profilo sostanziale, lo statuto, in quanto atto per sua natura modificabile dall'organo sociale competente, può, attraverso dette modifiche, recepire gli adeguamenti della disciplina sul coinvolgimento che siano ritenuti necessari o opportuni anche in relazione alle evidenze applicative scaturite dalla precedente regolazione ovvero a mutamenti del contesto socio-economico di riferimento. L'autonomia organizzativa esplicitata attraverso la regolazione dell'istituto di cui all'art. 11 del decreto legislativo n. 112/2017 deve tenere conto di diversi elementi indicati dalla legge: la natura dell'attività esercitata dall'impresa sociale; le categorie dei soggetti da coinvolgere; le dimensioni dell'impresa sociale. Al contempo, essa deve svilupparsi in conformità a linee guida da adottarsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previo parere del Consiglio nazionale del Terzo settore, di cui all'art. 58 del decreto legislativo n. 117/2017. In coerenza con la cornice normativa sopra esposta, la disciplina contenuta nelle presenti linee guida individua esclusivamente il contenuto minimo della regolazione delle forme di coinvolgimento.

3. Le modalità di coinvolgimento individuate nel presente atto, in ossequio al canone dell'adeguatezza espresso nel comma 1 del più volte citato art. 11, devono comunque garantire l'efficacia delle iniziative adottate, attraverso il contemperamento degli interessi dell'impresa sociale con quelli dei lavoratori,

degli utenti e degli eventuali stakeholders.

4. Sono comunque fatti salvi e non riguardano le presenti linee guida gli obblighi informativi previsti dalla normativa vigente (ad es., obblighi a carico del datore di lavoro nei confronti dei lavoratori in materia di sicurezza e salute dei lavoratori ai sensi dell'art. 36 del decreto legislativo n. 81/2008, obblighi informativi nei confronti di consumatori e utenti ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 206/2005, cd. «Codice del consumo», ecc.).

2. Modalità di coinvolgimento

1. Ferme restando le eventuali prassi più favorevoli contenute nei regolamenti aziendali e negli statuti, nonché nei contratti collettivi nazionali di lavoro, anche in considerazione delle differenziazioni esistenti alla luce della natura dell'attività esercitata, delle categorie di soggetti direttamente interessati e quindi da coinvolgere e delle dimensioni dell'impresa sociale, le presenti linee guida definiscono le modalità ed i contenuti minimi del coinvolgimento riconosciuto ai lavoratori, agli utenti e agli altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale.

2. Le imprese sociali di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 112/2017 devono prevedere forme di coinvolgimento che si esplicino nella messa a disposizione, con cadenza almeno annuale, ovvero ogni qualvolta si verificano eventi tali da determinare variazioni qualitative e/o quantitative rilevanti, di informazioni sull'andamento effettivo e prevedibile dell'attività dell'impresa, sulla natura e qualità dei beni o servizi erogati, sulla situazione economica ed occupazionale dell'impresa stessa, sulle eventuali criticità segnalate dall'organo di controllo

interno, su ogni altra decisione aziendale suscettibile di comportare rilevanti cambiamenti in relazione all'organizzazione del lavoro, alle condizioni di lavoro, ai contratti di lavoro e ai profili relativi alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché su decisioni destinate a comportare rilevanti cambiamenti per gli utenti e gli altri soggetti interessati.

Nello specifico:

a. **Informazione** L'informazione avviene secondo modalità che, per tempistica e contenuto, nonché nel rispetto del criterio di proporzionalità, risultino appropriate alle finalità di cui al citato art. 11 del decreto legislativo n. 112/2017, in modo da permettere ai lavoratori, alle rappresentanze sindacali, nonché eventualmente alle rappresentanze degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle attività (intendendosi per tali i soggetti portatori di un interesse concreto, anche diffuso, i volontari operanti nell'impresa, gli stakeholders, i soggetti rappresentativi di interessi anche diffusi ma puntualmente individuati) - queste ultime necessariamente costituite e operanti attraverso forme individuate dai regolamenti o statuti sociali - di procedere ad un esame adeguato delle informazioni fornite e formulare, sempre con modalità individuate dai regolamenti o statuti sociali, eventuali pareri non vincolanti da fornire all'organo amministrativo.

Le informazioni devono essere rese disponibili oltre che presso la sede legale dell'impresa, anche attraverso strumenti telematici e informatici idonei ad assicurare un accesso facile ed incondizionato, come ad esempio il sito internet dell'impresa o una newsletter informativa periodica rivolta agli appartenenti

alle varie categorie o ai loro rappresentanti. Tra le informazioni da rendere disponibili devono essere ricomprese le risultanze dell'attività di monitoraggio dell'organismo di controllo di cui all'art. 10, comma 3, del decreto legislativo n. 112/2017, nonché gli esiti dell'attività di vigilanza di cui all'art. 15 del medesimo decreto legislativo.

Il contenuto minimo delle informazioni potrà essere opportunamente differenziato sulla base delle caratteristiche e degli interessi dei gruppi di riferimento delle rappresentanze destinatarie.

In particolare, le rappresentanze dei lavoratori riceveranno specifiche informazioni relativamente alle condizioni di lavoro - ivi comprese quelle in materia di salute e sicurezza - al welfare aziendale, alla qualità della vita in azienda, ai programmi e alle iniziative per garantire il superamento delle disuguaglianze di genere e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il miglioramento e il benessere organizzativo.

L'informazione destinata alle rappresentanze dell'utenza e degli interessi diffusi dovrà contemplare la tematica della qualità e dell'innovazione migliorativa dei beni e dei servizi prodotti dall'impresa.

Le modalità di messa a disposizione delle informazioni dovranno tenere conto delle eventuali situazioni che possano caratterizzare alcune categorie di utenti, garantendone ad esempio piena accessibilità ove l'informazione sia erogata attraverso strumenti informatici.

b. **Consultazione** La consultazione avviene secondo modalità che, per tempistica e contenuto, nonché nel rispetto del criterio di proporzionalità, siano appropriate allo scopo, in funzione dell'argomento trattato, anche sulla base delle

informazioni di cui al presente comma 2, fornite dall'organo competente dell'impresa sociale. Tali modalità devono essere espressamente previste dallo statuto dell'impresa sociale, oppure, ove esso ne faccia rinvio, dai regolamenti aziendali.

Oltre ad un'interlocuzione con le rappresentanze sopra previste, nel caso in cui sia appropriata l'acquisizione di un numero più ampio di pareri o valutazioni su specifiche tematiche, come nel caso della qualità dei prodotti o dei servizi erogati, la consultazione può prevedere il ricorso a modalità più estese, anche a carattere periodico (ad esempio con cadenza annuale), come quelle telematiche (consultazione on-line degli utenti). In tal caso, i risultati sono condivisi con le rappresentanze delle categorie consultate anche al fine di acquisire proposte da sottoporre alla valutazione dell'impresa.

La consultazione dovrà rispondere ai canoni della regolarità, intesa come stabilità della stessa nel tempo, e dell'effettività, intesa come concreta idoneità della stessa a promuovere la partecipazione dei lavoratori e degli utenti. La consultazione pertanto potrà trovare negli statuti o nei regolamenti diverse declinazioni, quali la costituzione di comitati, ovvero la costituzione di assemblee speciali rappresentative dei lavoratori o degli utenti, oppure l'adozione di ulteriori procedure che, nel rispetto dei canoni sopra descritti, garantiscono il coinvolgimento attivo dei lavoratori e degli utenti, cui affidare i seguenti compiti:

b.1) esprimere pareri sulle materie oggetto di informazione, indicate nella precedente lettera a) e nella successiva lettera c);

b.2) nominare un rappresentante ai fini della partecipazione all'organo as-

sembleare dell'impresa sociale, ai sensi dell'art. 11, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 112/2017;

b.3) nominare un rappresentante nell'organo di amministrazione e nell'organo di controllo, qualora ricorrano i presupposti di cui all'art. 11, comma 4, lettera b) del decreto legislativo n. 112/2017.

I rappresentanti dei lavoratori e i rappresentanti degli utenti e degli altri soggetti individuati come direttamente interessati, con riferimento alle specifiche tematiche di rispettivo interesse, dovranno poter formulare, secondo le modalità previste dagli statuti o dai regolamenti, proposte o pareri non vincolanti da far pervenire all'organo di amministrazione dell'impresa sociale.

c. Nei casi in cui si verificano circostanze eccezionali che incidano notevolmente sugli interessi dei lavoratori, degli utenti e degli altri portatori di interessi, in particolare nel caso di delocalizzazione, trasferimento, chiusura di sedi o di unità produttive, licenziamenti collettivi, nonché in caso di rilevanti modifiche statutarie riguardanti variazioni delle attività di interesse generale previste statutariamente, modifiche sulla facoltà di distribuzione degli utili - nel rispetto del dettato dell'art. 3, comma 3, lettera a) del decreto legislativo n. 112/2017 - la rinuncia alla qualifica di impresa sociale o modifiche delle modalità di coinvolgimento di lavoratori o utenti precedentemente previste, l'organo di amministrazione, indipendentemente dalla periodicità ordinaria, sarà tenuto a richiedere il parere obbligatorio, ma non vincolante dei rappresentanti di cui alla lettera b).

d. L'organo di amministrazione è tenuto a fornire adeguata motivazione,

per iscritto, dell'eventuale mancata adesione ai pareri formulati ai sensi delle lettere precedenti.

e. Gli statuti o i regolamenti dovranno prevedere la possibilità per i rappresentanti dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti interessati, in misura di almeno uno per ciascuna categoria, di prendere parte alle assemblee ordinarie e straordinarie dei soci o degli associati dell'impresa, senza diritto di voto. Gli stessi potranno, secondo le modalità previste dagli statuti o dai regolamenti, richiedere la parola nelle assemblee ordinarie; devono essere consultati in quelle straordinarie sui punti dell'ordine del giorno riguardanti le questioni di cui alla lettera c).

3. In conformità alla previsione contenuta all'art. 11, comma 4, lettera b) del decreto legislativo n. 112/2017, per le imprese sociali che superino due dei limiti indicati nel primo comma dell'art. 2435-bis del codice civile, ridotti della metà (ovvero 2.200.000,00 euro di attivo dello stato patrimoniale; 4.400.000,00

euro di ricavi, 25 dipendenti occupati in media durante l'esercizio), in aggiunta alle modalità di informazione, consultazione e partecipazione di cui sopra, è necessario prevedere altresì la nomina, da parte dei lavoratori, di almeno un componente sia dell'organo direttivo che dell'organo di controllo. Nei medesimi casi, gli statuti possono prevedere che un componente dell'organo di amministrazione e/o di quello di controllo sia nominato da parte degli utenti; in questo caso possono individuare altresì eventuali specifici requi-

siti o attribuire allo stesso specifiche funzioni.

3. Tutela dei diritti

1. Ai sensi dell'art. 10, comma 3, del decreto legislativo n. 112/2017, l'organo di controllo dell'impresa sociale esercita il monitoraggio sul rispetto delle disposizioni in materia di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e delle ulteriori categorie di soggetti interessati previste dagli statuti e/o dai regolamenti, in conformità con le presenti linee guida e con l'art. 11 del richiamato decreto legislativo. Gli esiti del monitoraggio sono diffusi anche attraverso il bilancio sociale. A tal proposito si rinvia a quanto previsto dal decreto ministeriale 4 luglio 2019, di adozione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 9 agosto 2019), e in particolare al paragrafo 6, punti 3 e 8. E' comunque fatto salvo l'accertamento di eventuali violazioni degli obblighi di informazione, di consultazione e di coinvolgimento di cui alle presenti linee guida da parte degli organi competenti dell'impresa sociale, nel corso dell'attività di vigilanza effettuata dagli Ispettorati territoriali del lavoro e dalle altre amministrazioni pubbliche competenti, ovvero dagli altri soggetti individuati ai sensi dell'art. 15, comma 4, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, nonché, per le imprese sociali costituite in forma di cooperativa diversa da quella a mutualità prevalente, dai soggetti deputati alla vigilanza sulle cooperative ai sensi del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220.

DECRETO DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 27 aprile 2018 (in Gazz. Uff., 18 giugno 2018, n. 139). - *Disposizioni in materia di trasformazione, fusione, scissione, cessione d'azienda e devoluzione del patrimonio da parte delle imprese sociali.* (Decreto n. 50/2018).

IL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» e, in particolare, l'art. 3;
Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;
Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;
Vista la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale» e, in particolare, l'art. 1, comma 2, lettera c), che prevede l'adozione di un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di impresa sociale;
Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106»;
Visto in particolare, l'art. 12, comma 2, del citato decreto legislativo n. 112 del 2017, che prevede che gli atti di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda debbano essere posti in essere in conformita' alle disposizioni dell'apposito decreto adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore;
Ritenuto pertanto di procedere alla definizione delle predette disposizioni;
Acquisito il parere espresso dal Consiglio nazionale del Terzo settore nella seduta del 20 aprile 2018;

Decreta:

Articolo 1
Ambito di applicazione e definizioni

Art. 1

1. Il presente decreto definisce, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, le modalita' con cui

le imprese sociali ivi indicate pongono in essere le operazioni straordinarie di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda ed effettuano la comunicazione dei beneficiari della devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento volontario o di perdita volontaria del-

la qualifica. Alle società cooperative si applicano le norme speciali previste dal codice civile.

2. Per gli enti di cui all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, le prescrizioni di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5 del presente decreto si applicano limitatamente alle attività indicate nel regolamento adottato ai sensi del predetto art. 1 del decreto legislativo. Non si applicano le disposizioni di cui all'art. 6 del presente decreto.

3. Per «atto scritto avente data certa» si intende un atto scritto la cui data di sottoscrizione è attestata da un notaio o da un pubblico ufficiale o con le altre modalità consentite dalla legge.

Articolo 2

Procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle operazioni

Art. 2

1. L'organo di amministrazione dell'impresa sociale notifica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con atto scritto avente data certa, l'intenzione di procedere a una operazione straordinaria di trasformazione, fusione, scissione o cessione di azienda o di un ramo d'azienda relativo allo svolgimento dell'attività d'impresa di interesse generale, allegando alla comunicazione la documentazione di cui agli articoli 4 e 5, necessaria alla valutazione di conformità dell'operazione al decreto. Per gli enti religiosi civilmente riconosciuti la predetta comunicazione è disposta dall'organo di amministrazione individuato dal regolamento di cui all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 2017 o, in mancanza, come individuato e risultante

dal registro delle persone giuridiche ai sensi dell'art. 5 comma 2 della legge 20 maggio 1985 n. 222.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sulla base di quanto prodotto dall'impresa sociale, svolge l'istruttoria verificando che a seguito delle operazioni straordinarie siano preservati l'assenza di scopo di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio e il perseguimento delle attività di interesse generale di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 112 del 2017 e delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ai sensi dell'art. 1, comma 1, del medesimo decreto, da parte dei soggetti risultanti dagli atti posti in essere. In caso di cessione di azienda o di ramo di azienda, verifica il perseguimento delle attività di interesse generale e delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale da parte del cessionario.

3. Al termine dell'istruttoria, il Ministero rilascia l'autorizzazione richiesta o emette un provvedimento di diniego; in assenza di un provvedimento espresso, l'autorizzazione si intende concessa decorsi novanta giorni dalla ricezione della notificazione.

Articolo 3

Rinvio alla disciplina civilistica per le operazioni di ù

Art. 3

1. Alle operazioni di trasformazione, fusione e scissione si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 2498 a 2506-quater del codice civile, avendo riguardo alla configurazione giuridica dell'ente avente la qualifica di impresa sociale. Nel caso di operazioni straor-

dinarie poste in essere da soggetti per i quali le norme vigenti richiedono la predisposizione di particolari documenti con contenuto informativo obbligatorio, e' necessario adattare le informazioni alla natura degli stessi.

Articolo 4

Trasformazione, fusione e scissione

Art. 4

1. In caso di trasformazione, fusione o scissione, l'organo di amministrazione dell'impresa sociale deve notificare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, almeno novanta giorni prima della data di convocazione dell'assemblea o di altro organo statutariamente competente a deliberare sull'operazione straordinaria, l'intenzione di procedere al compimento dell'operazione. A tale atto, avente forma scritta e data certa, che dovra' contenere una sintetica descrizione dell'operazione da porre in essere, sono allegate la situazione patrimoniale di ciascuno degli enti coinvolti, secondo le modalita' di cui ai commi 2 e seguenti e la relazione degli amministratori redatta secondo le modalita' di cui al comma 5. Dall'atto deve risultare la data in cui deve riunirsi l'organo statutariamente competente, nonche' quella in cui deve essere depositato il progetto di fusione o scissione.

2. La situazione patrimoniale di ciascuno degli enti coinvolti nell'operazione deve essere riferita:

a) in caso di trasformazione, a una data non anteriore di oltre centoventi giorni rispetto al giorno di convocazione dell'assemblea straordinaria o di altro organo statutariamente competente a deliberare sulla trasformazione;

b) in caso di fusione o scissione, a una data non anteriore di oltre centoventi giorni rispetto a quella in cui il progetto di fusione o scissione viene depositato con le modalita' previste dal codice civile.

3. La situazione patrimoniale deve comprendere i documenti costituenti il bilancio di esercizio ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 112 del 2017 secondo le forme normalmente utilizzate dall'impresa sociale, ed essere redatta con l'osservanza dei principi di cui agli articoli 2423 e seguenti del codice civile.

4. La situazione patrimoniale puo' essere sostituita dall'ultimo bilancio di esercizio:

a) in caso di trasformazione, laddove la delibera sia approvata entro sei mesi dalla data di chiusura dell'ultimo bilancio di esercizio approvato;

b) in caso di fusione o scissione, nel caso in cui l'esercizio cui si riferisce l'ultimo bilancio approvato sia stato chiuso non oltre sei mesi prima del giorno del deposito del progetto di fusione o scissione secondo le modalita' previste nel codice civile.

In tali casi l'organo di amministrazione e' tenuto a fornire un supplemento di informativa a integrazione di quanto indicato nel bilancio, al fine di aggiornare le informazioni.

5. La relazione degli amministratori deve indicare:

a) le ragioni che inducono a compiere l'operazione straordinaria;

b) le modalita' attraverso cui il soggetto risultante dall'operazione si impegna a garantire il rispetto del requisito dell'assenza dello scopo di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio e il perseguimento delle attivita' e delle finalita' proprie dell'impresa sociale;

c) la prevedibile evoluzione dell'attività dell'impresa dopo l'effettuazione dell'operazione.

6. Qualora debba essere predisposta la relazione di cui all'art. 2500-sexies del codice civile ovvero la relazione di cui all'art. 2501-quinquies del codice civile, le informazioni di cui al comma 5 possono essere inserite nel medesimo documento.

Articolo 5

Cessione d'azienda o di un ramo d'azienda

Art. 5

1. In caso di cessione d'azienda o di un ramo d'azienda relativo allo svolgimento dell'attività d'impresa di interesse generale, l'organo di amministrazione dell'impresa sociale deve notificare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, almeno novanta giorni prima della data di convocazione dell'assemblea o di altro organo statutariamente competente a deliberare, l'intenzione di procedere all'operazione. A tale atto, avente forma scritta e data certa e nel quale deve risultare la data in cui deve riunirsi l'organo statutariamente competente, e' allegata la situazione patrimoniale dell'ente, secondo le modalità di cui al comma 2, la relazione giurata di cui al comma 3 e la relazione degli amministratori ai sensi del comma 4.

2. La situazione patrimoniale dell'ente, redatta con le modalità di cui all'art. 4, comma 2, deve essere riferita a una data non anteriore di oltre 120 giorni rispetto al giorno di convocazione dell'organo statutariamente competente a deliberare sulla cessione.

3. La relazione giurata, redatta da un esperto designato dal tribunale nel cui circondario ha sede l'impresa sociale, deve attestare il valore effettivo del patrimonio dell'impresa sociale.

4. La relazione degli amministratori deve indicare:

a) le ragioni che giustificano il compimento della cessione;

b) le modalità con cui il cessionario intenda garantire il perseguimento delle attività e finalità di interesse generale dell'impresa sociale cedente;

c) la prevedibile evoluzione dell'attività dell'ente dopo il compimento dell'operazione;

d) il prezzo di vendita previsto e i criteri di determinazione dello stesso.

Articolo 6

Devoluzione

Art. 6

1. In caso di scioglimento volontario dell'ente o di perdita volontaria della qualifica di impresa sociale, ai fini della prevista devoluzione del patrimonio ai sensi dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 112 del 2017, l'organo di amministrazione dell'impresa sociale notifica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con atto scritto avente data certa, i dati identificativi dell'ente che devolve e dell'ente o degli enti beneficiari della devoluzione - ivi inclusi, per questi ultimi, qualora siano enti del terzo settore costituiti e operanti da almeno tre anni, gli estremi di iscrizione al Registro unico del Terzo settore - e l'ammontare del patrimonio da devolvere.

2. All'atto di cui al comma 1 sono allegati:

a) il verbale dell'assemblea o di altro organo statutariamente competente, contenente la delibera di scioglimento e la messa in liquidazione oppure la decisione di rinunciare alla qualifica di impresa sociale;

b) copia dell'atto costitutivo o dello statuto del soggetto che devolve, contenente le disposizioni sulla devoluzione nonché dell'atto costitutivo e dello statuto del beneficiario qualora lo stesso sia un ente del Terzo settore costituito e operante da almeno tre anni ai sensi dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 112 del 2017;

c) accettazione della devoluzione da parte del beneficiario.

3. In caso di inottemperanza alle disposizioni relative alla devoluzione del patrimonio di cui al presente articolo e all'art. 12 del decreto legislativo n. 112 del 2017, si applicano le previsioni di cui all'art. 15, comma 6 e seguenti.

Articolo 7

Clausola di invarianza finanziaria

Art. 7

1. Dal presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Articolo 8

Abrogazioni ed entrata in vigore

Art. 8

1. Il decreto del Ministro della solidarietà sociale 24 gennaio 2008, recante «Adozione delle linee guida per le operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda, poste in essere da organizzazioni che esercitano l'impresa sociale», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 11 aprile 2008, n. 86, è abrogato.

Le disposizioni recate dal presente decreto acquisiscono efficacia decorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

DECRETO DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 26 agosto 2020 (in Gazz. Uff., 2 ottobre 2020, n. 244). - *Individuazione di criteri e modalita' di remunerazione dei commissari liquidatori e dei membri dei comitati di sorveglianza delle imprese sociali.*

IL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

di concerto con

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE

Visto il regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante «Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa»;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» e, in particolare, l'art. 3;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;

Vista la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale» e in particolare l'art. 1, comma 2, lettera c), che prevede l'adozione di un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di impresa sociale;

Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106»;

Visto in particolare l'art. 14, comma 3, del menzionato decreto legislativo n. 112 del 2017, il quale demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'individuazione dei criteri e delle modalita' di remunerazione dei commissari liquidatori e dei membri del comitato di sorveglianza nelle procedure di liquidazione coatta amministrativa delle imprese sociali, ad esclusione di quelle aventi la forma di societa' cooperativa, sulla base dell'economicita', efficacia ed efficienza delle attivita' svolte;

Richiamato, inoltre, il successivo comma 4 del medesimo art. 14, ai sensi del quale, fino all'adozione del decreto di cui al citato comma 3, la liquidazione del compenso dei commissari liquidatori e dei componenti dei comitati

di sorveglianza e' stabilita sulla base del decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 novembre 2016, recante « Criteri per la determinazione e la liquidazione dei compensi spettanti ai commissari liquidatori e ai membri dei comitati di sorveglianza delle procedure di liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 2545-terdecies del codice civile e di scioglimento per atto dell'autorita' ai sensi dell'art. 2545-septiedecies del codice civile»;

Decreta:

Articolo 1 **Oggetto**

1. Il presente decreto individua, ai sensi dell'art. 14, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, i criteri e le modalita' di remunerazione dei commissari liquidatori e dei membri dei comitati di sorveglianza nelle procedure di liquidazione coatta amministrativa delle imprese sociali non aventi la forma di societa' cooperativa.

Articolo 2 **Definizioni**

1. Ai fini del presente decreto si intendono:

a) per «legge fallimentare» il regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;

b) per «Autorita' di vigilanza» il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

c) per «commissario liquidatore» il commissario nominato a norma dell'art. 198, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;

d) per «comitato di sorveglianza» il comitato nominato a norma dell'art. 198, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267;

e) per «attivo realizzato» gli importi complessivamente realizzati dalla pro-

cedura attraverso: la vendita dei beni, ivi compresa la vendita di aziende e rami d'azienda; il recupero e la riscossione di crediti non pertinenti all'esercizio dell'impresa; le azioni giudiziali, le transazioni e le somme comunque acquisite alla procedura, ivi comprese le somme disponibili all'apertura della procedura, gli interessi attivi sui depositi bancari al netto delle ritenute fiscali di legge e in generale i proventi della gestione finanziaria e patrimoniale;

f) per «passivo accertato» l'insieme dei crediti anteriori alla liquidazione dell'impresa sociale, ammessi al concorso sul patrimonio dell'ente a norma degli articoli 92 e seguenti della legge fallimentare;

g) per «somme ripartite ai creditori» il quantum attribuito ai creditori anteriori alla liquidazione dell'impresa sociale, con le ripartizioni di cui agli articoli 212 e 213 della legge fallimentare o con un concordato di cui all'art. 214 della legge fallimentare.

Articolo 3 **Compenso del commissario liquidatore**

1. Al commissario liquidatore spetta un compenso, liquidato a norma dell'art. 213 della legge fallimentare, in percentuale all'ammontare dell'attivo

realizzato, come definito all'art. 2, lettera e), nelle misure seguenti:

a) 12,71% quando l'attivo non supera euro 51.000,00;

b) 8,47% sulle somme eccedenti euro 51.000,00 e fino a euro 258.000,00;

c) 4,23% sulle somme eccedenti euro 258.000,00 e fino a euro 516.000,00;

d) 1,69% sulle somme eccedenti euro 516.000,00 e fino a euro 1.549.000,00;

e) 0,84% sulle somme eccedenti euro 1.549.000,00 e fino a euro 5.165.000,00;

f) 0,70% sulle somme eccedenti euro 5.165.000,00.

2. Le aliquote percentuali di cui al comma 1 sono incrementate, rispettivamente, del 18%, 12% e 6% con riferimento all'attivo realizzato entro il primo, secondo e terzo anno dal decreto di liquidazione coatta amministrativa e, viceversa, sono ridotte del 10% in ragione d'anno a partire dall'ottavo anno successivo al suddetto decreto, limitatamente all'attivo realizzato dalla vendita di beni mobili e immobili e dalla riscossione e recupero di crediti non contenziosi.

3. In sede di determinazione del compenso finale, inoltre, al commissario liquidatore spetta un compenso supplementare, calcolato sull'ammontare dello stato passivo accertato, come definito all'art. 2, lettera f), pari:

a) allo 0,50%, fino all'importo di euro 103.000,00;

b) allo 0,30%, sulle somme eccedenti euro 103.000,00 e fino a euro 258.000,00;

c) allo 0,20% sulle somme eccedenti euro 258.000,00 e fino a euro 516.000,00;

d) allo 0,10% sulle somme eccedenti euro 516.000,00.

4. Al commissario liquidatore spetta, inoltre, un rimborso forfettario delle spe-

se generali in ragione del 4% sull'importo del compenso finale, nonché il rimborso, sotto il controllo del comitato di sorveglianza, delle spese vive e documentate sostenute per l'espletamento dell'incarico, nel rispetto di criteri e limiti approvati dall'Autorità di vigilanza. È escluso qualsiasi altro compenso, rimborso o indennità e qualsiasi altro onere diretto o indiretto a carico della procedura.

5. Qualora la liquidazione si concluda con un concordato, ai sensi dell'art. 214 della legge fallimentare, il compenso spettante al commissario liquidatore è calcolato con le medesime percentuali di cui ai commi 1 e 2, sull'ammontare complessivo attribuito ai creditori con il concordato. Spetta al commissario, altresì, il compenso supplementare e il rimborso delle spese previsti ai precedenti commi 3 e 4.

6. Ove sia autorizzata la continuazione dell'esercizio dell'impresa, ai sensi dell'art. 206 della legge fallimentare, al commissario liquidatore è corrisposto un ulteriore compenso pari allo 0,10% sull'ammontare dei ricavi lordi e al 5% degli utili netti conseguiti a chiusura di ogni esercizio.

7. Il compenso del commissario liquidatore è a totale carico della liquidazione, e' imputato in prededuzione alle spese di procedura e, in ogni caso, non può essere inferiore a euro 2.500,00.

8. Il compenso è determinato a seguito di specifica istanza del commissario liquidatore, con provvedimento dell'Autorità di vigilanza da adottarsi all'atto dell'autorizzazione al deposito del bilancio finale della procedura e del conto della gestione, a norma dell'art. 213 della legge fallimentare, ovvero, nel caso in cui la procedura si chiuda mediante concordato, all'atto dell'autorizzazione al deposito in tribunale della proposta di concordato ai

sensi dell'art. 214 della legge fallimentare. L'erogazione del compenso è comunque subordinata all'esecuzione del piano di riparto finale, ovvero alla esecuzione degli adempimenti concordatari.

9. Nel corso della procedura e, di regola, contestualmente all'effettuazione di riparti parziali possono essere attribuiti al commissario liquidatore acconti sul compenso in misura non superiore al 60% del compenso calcolato sull'attivo a quel momento realizzato e al 50% del compenso calcolato sull'ammontare del passivo accertato.

10. Il commissario liquidatore esercita personalmente le funzioni del proprio ufficio. Nel caso di delega a terzi di specifiche operazioni, previa autorizzazione dell'Autorità di vigilanza su parere favorevole del comitato di sorveglianza, l'onere per il compenso del delegato è detratto dal compenso del commissario.

11. Qualora il commissario liquidatore, previa autorizzazione dell'Autorità di vigilanza su parere favorevole del comitato di sorveglianza, si avvalga dell'ausilio di tecnici o altre persone retribuite sotto la sua responsabilità, il 15% del compenso riconosciuto a tali soggetti è detratto dal compenso finale del commissario.

12. Le disposizioni di cui al comma 11 non si applicano all'eventuale nomina di stimatori incaricati della valutazione dei beni ai fini della redazione dell'inventario.

Articolo 4

Compenso nel caso di avvicendamento nelle funzioni di commissario

1. La sommatoria dei compensi dei commissari liquidatori eventualmente

sucedutisi nella carica, determinati nel rispetto della consecutività dei realizzamenti e sulla base del principio di unicità del compenso, non deve superare l'ammontare massimo stabilito all'art. 3.

2. Al commissario liquidatore che per qualunque motivo cessa dall'incarico prima della conclusione della liquidazione, il compenso è provvisoriamente liquidato con i criteri indicati nel presente decreto, dopo l'approvazione del conto della gestione da parte dell'Autorità di vigilanza previo parere del comitato di sorveglianza. Nel caso di mancata presentazione o di non approvazione del conto della gestione o ricorrendo comunque gravi motivi, l'Autorità di vigilanza sospende cautelativamente la provvisoria liquidazione del compenso, ovvero l'esecuzione del provvedimento di liquidazione, nelle more dell'accertamento di eventuali responsabilità del commissario per atti e fatti compiuti nell'esercizio della funzione.

3. Qualora, in sede di definitiva liquidazione del compenso, sia accertato che specifiche attività alle quali è conseguita la realizzazione di attivo, l'accertamento di passivo o ripartizioni ai creditori, sono state espletate con il concorso di soggetti succedutisi nel tempo nelle funzioni di commissario, si provvede, previo contraddittorio con gli interessati, alla imputazione pro-quota del compenso maturato in relazione a quelle specifiche attività, sulla base dell'attività rispettivamente svolta dai commissari pro tempore, ovvero sulla base di un criterio temporale, ove non sia individuabile un criterio oggettivo di imputazione. In ogni caso, al commissario che ha provveduto al deposito dello stato passivo, spetta il compenso supplementare in misura non superiore

al 50% di quello previsto al comma 3 del precedente art. 3.

Articolo 5

Compenso ai componenti del comitato di sorveglianza

1. Ai componenti dei comitati di sorveglianza viene corrisposta, a carico della liquidazione, un'indennità annua in prededuzione, imputata alle spese di procedura, da calcolarsi sulla base dell'effettiva partecipazione alle riunioni del comitato, determinata sulla base dell'attivo realizzato, nelle seguenti misure massime:

a) euro 1.500,00 per le procedure che presentino nell'anno di riferimento un attivo realizzato fino a 2,5 milioni di euro;

b) euro 2.000,00 per le procedure che presentino nell'anno di riferimento un attivo realizzato superiore a 2,5 milioni euro e fino a 7,5 milioni di euro;

c) euro 2.500,00 per le procedure che presentino nell'anno di riferimento un attivo realizzato superiore ai 7,5 milioni di euro.

2. Nel caso in cui la procedura è autorizzata alla continuazione dell'esercizio dell'impresa, l'indennità di cui al comma 1 è maggiorata del 50% fino alla scadenza dell'autorizzazione.

3. L'indennità spettante al presidente è maggiorata del 20%.

4. Il compenso di cui ai commi che precedono è liquidato dal commissario con cadenza annuale, nell'importo ragguagliato all'effettiva partecipazione di ciascun componente alle riunioni del comitato di sorveglianza.

5. Ai componenti dei comitati di sorveglianza spetta il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documen-

tate per la partecipazione alle riunioni dell'organo collegiale, nel rispetto di criteri e limiti approvati dall'Autorità di vigilanza.

Articolo 6

Clausola di invarianza finanziaria

Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 7

Disposizioni finali

1. Il presente decreto entra in vigore nel quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

2. Le disposizioni di cui al presente decreto si applicano alle liquidazioni coatte amministrative disposte successivamente all'entrata in vigore del decreto medesimo.

3. Con cadenza quinquennale, a far data dall'entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può provvedere all'adeguamento dei valori indicati nelle classi dimensionali relative all'attivo, al passivo e ai ricavi lordi, sulla base degli indici nazionali Istat dei prezzi al consumo.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto è abrogato il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 11 novembre 2016.

5. Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi di controllo e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

DECRETO DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 29 marzo 2022 *(in Gazz. Uff., 30 aprile 2022, n. 100).* - *Definizione delle forme, dei contenuti e delle modalità dell'attività ispettiva sulle imprese sociali, nonché del contributo per l'attività ispettiva da porre a loro carico e l'individuazione dei criteri, dei requisiti e delle procedure per il riconoscimento degli enti associativi tra imprese sociali, e le forme di vigilanza su tali enti da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.*

IL MINISTRO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» e in particolare l'art. 3;
Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;
Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;
Visto il decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, concernente le norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'art. 7, comma 1 della legge 3 aprile 2001, n. 142;
Vista la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore e per la disciplina del servizio civile universale»;
Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106», ed in particolare l'art. 15, il quale, ai commi 2 e 3, stabilisce che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di verificare il rispetto da parte delle imprese sociali delle disposizioni previste nel medesimo decreto legislativo, demanda all'Ispettorato nazionale del lavoro le funzioni ispettive, e che lo stesso Ministero può avvalersi, ai fini dell'esercizio dell'attività ispettiva, di enti associativi riconosciuti, cui aderiscano almeno mille imprese sociali iscritte nel registro delle imprese di almeno cinque diverse regioni o province autonome, nonché delle associazioni di cui all'art. 3 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, recante «Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142»;
Visto il comma 4 dell'art. 15 del decreto legislativo n. 112 del 2017, secondo cui, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono definiti le forme, i contenuti e le modalità dell'attività ispettiva sulle imprese sociali, nonché il contributo per l'attività ispettiva da porre a loro carico, e, ai fini del comma 3 del medesimo articolo, sono individuati i criteri, i requisiti e le procedure per il riconoscimento degli enti associativi tra imprese sociali,

e le forme di vigilanza su tali enti da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Considerato che, ai fini del presente decreto, sono fatte salve le attribuzioni del Ministero dello sviluppo economico, le modalità e i termini di cui al decreto legislativo n. 220 del 2002 relativamente alle imprese sociali costituite in forma di società cooperativa, e che con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi ai sensi dell'art. 15, comma 5 del decreto legislativo n. 112 del 2017, si procederà ad individuare le norme di coordinamento necessarie al fine di assicurare l'unicità, la completezza, la periodicità e l'efficacia dell'attività ispettiva;

Individuati, ai sensi dei commi 6, 7 e 8 dell'art. 15 del decreto legislativo n. 112 del 2017, i provvedimenti che a seguito degli esiti dei controlli e delle ispezioni possono assumersi nei confronti delle imprese sociali a carico delle quali siano emerse irregolarità non sanabili, per garantire l'osservanza delle norme di cui al medesimo decreto legislativo;

Richiamato il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e, segnatamente, l'art. 93, comma 2, in materia di controlli sugli enti del Terzo settore con particolare riferimento alle imprese sociali, e l'art. 96 che prevede l'attribuzione ai soggetti autorizzati ad effettuare i controlli delle risorse finanziarie ivi individuate;

Decreta:

Titolo I

Principi generali

Articolo 1

Oggetto e ambito di applicazione

1. Il presente decreto ha per oggetto la definizione delle forme, dei contenuti e delle modalità di effettuazione dei controlli volti a verificare il rispetto da parte delle imprese sociali delle disposizioni di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, nonché del contributo per l'attività ispettiva da porre a carico delle medesime imprese, e l'individuazione dei criteri, dei requisiti e delle procedure per il riconoscimento degli enti associativi ai fini dell'esercizio dell'attività

ispettiva, e le forme di vigilanza su tali enti da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2. I controlli sulle imprese sociali di cui al presente decreto si differenziano dall'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché dai controlli di competenza di altre amministrazioni, sono esercitati esclusivamente nell'interesse pubblico e producono effetti nei soli confronti delle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei provvedimenti previsti dagli articoli 14 e 15 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

3. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di seguito denominato «Ministero», demanda all'Ispettorato

nazionale del lavoro, di seguito denominato «Ispettorato», le funzioni ispettive sulle imprese sociali non costituite in forma di società cooperativa, negli ambiti territoriali in cui siano presenti uffici dell'Ispettorato.

4. Nella Regione Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano il Ministero provvede alla sottoscrizione di appositi accordi o protocolli d'intesa con le amministrazioni competenti al fine di garantire, in detti territori, l'uniforme svolgimento dell'attività di cui al presente decreto.

5. Il Ministero può avvalersi degli enti associativi riconosciuti e delle associazioni di cui all'art. 15, comma 3 del decreto legislativo n. 112 del 2017, di seguito denominati «Associazioni», ai fini dell'esercizio dell'attività ispettiva sulle imprese sociali alle medesime aderenti.

6. La vigilanza sulle imprese sociali costituite in forma di società cooperativa rimane attribuita al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, nel rispetto delle attribuzioni, delle modalità e dei termini ivi previsti, nonché delle norme stabilite dal decreto del Ministero medesimo di cui all'art. 15, comma 5 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

7. Sono fatte salve le diverse tipologie di controlli previste dalle disposizioni vigenti, con particolare riguardo ai controlli fiscali di cui dall'art. 94 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore). Gli eventuali elementi utili a valutare la perdita della qualifica di impresa sociale, risultanti dalle attività di controllo svolte dall'amministrazione finanziaria, ai sensi dell'art. 94, comma 2 del Codice del Terzo settore, sono trasmessi al Ministero.

Articolo 2

Destinatari dell'attività di controllo

1. Sono assoggettati ai controlli di cui al presente decreto gli enti in possesso della qualifica di impresa sociale, compresi quelli in scioglimento volontario o in concordato preventivo, ad eccezione di quelli sottoposti alla gestione commissariale, ai sensi dell'art. 18, comma 8-ter del decreto legislativo n. 112 del 2017, e di quelli sottoposti alle altre procedure concorsuali ai sensi del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ovvero del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14.

2. I controlli di cui al comma 1 hanno luogo almeno una volta all'anno. Le imprese sociali che hanno acquisito la qualifica o si sono costituite entro il 31 dicembre di ciascun anno sono sottoposte ai controlli a partire dall'anno successivo.

Articolo 3

Articolazione dell'attività di controllo

1. I controlli si articolano in controlli ordinari e in ispezioni straordinarie. Per l'effettuazione dei controlli ordinari il Ministero può avvalersi delle associazioni di cui all'art. 1, comma 5. Per le ispezioni straordinarie le funzioni ispettive sono sempre demandate all'Ispettorato, salvo quanto disposto all'art. 1, comma 4.

Articolo 4

Modulistica

1. I modelli di verbale dei controlli ordinari e delle ispezioni straordinarie nei confronti delle imprese sociali non

costituite in forma di società cooperativa sono approvati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

2. Le risultanze delle attività di controllo devono essere riportate esclusivamente nel modello di verbale approvato con il decreto di cui al comma 1.

Articolo 5

Modalità per il riconoscimento e l'autorizzazione delle associazioni

1. Ai fini di cui all'art. 1, comma 5, il riconoscimento delle associazioni è disposto con apposito decreto del direttore generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese.

2. Le associazioni cui aderiscono almeno mille imprese sociali che, iscritte nel registro delle imprese di almeno cinque diverse regioni o province autonome, non abbiano deliberato lo scioglimento, presentano al Ministero un'istanza di riconoscimento corredata dai seguenti documenti:

a) una copia dell'atto costitutivo, dello statuto e dell'eventuale regolamento interno;

b) le dichiarazioni di adesione delle imprese sociali aderenti;

c) un documento da cui risultino nome, cognome e qualifica degli amministratori, sindaci e direttori in carica e delle altre persone autorizzate a trattare per conto dell'associazione richiedente;

d) documentazione comprovante che le stesse sono in grado di effettuare i controlli ordinari nei confronti degli enti aderenti, per il tramite delle loro articolazioni organizzative centrali e periferiche, e disporre di un numero di controllori, in possesso dei requisiti

utili ai fini dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 7, comma 1, tale da garantire l'esecuzione dei controlli ordinari di propria competenza.

3. Le associazioni di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 220 del 2002 possono essere autorizzate all'effettuazione dei controlli nei confronti delle imprese sociali purché associno queste ultime anche in numero inferiore a mille. A tal fine, le associazioni medesime presentano apposita istanza, corredata dai seguenti documenti:

a) una copia dell'atto costitutivo, dello statuto e dell'eventuale regolamento interno;

b) le dichiarazioni di adesione delle imprese sociali aderenti;

c) un documento da cui risultino nome, cognome e qualifica degli amministratori, sindaci e direttori in carica e delle altre persone autorizzate a trattare per conto dell'associazione richiedente;

d) documentazione comprovante l'appartenenza alla categoria di cui all'art. 3, comma 1 del decreto legislativo n. 220 del 2002.

4. Nei casi di cui al comma precedente l'autorizzazione può essere rilasciata senza l'effettuazione della specifica istruttoria da parte del Ministero. La revoca del riconoscimento da parte del Ministero dello sviluppo economico comporta la decadenza automatica dell'autorizzazione in essere da parte del Ministero e la necessità, al fine di continuare a svolgere l'attività di controllo sulle imprese sociali, di richiedere il riconoscimento ai sensi del comma 2 del presente articolo.

5. Nell'esecuzione dei controlli sulle imprese sociali aderenti le associazioni sono tenute ad osservare le disposizioni stabilite dal Ministero.

Articolo 6

Vigilanza sulle associazioni da parte del Ministero

1. Le associazioni di cui all'art. 5, a cura dei rispettivi rappresentanti legali, trasmettono al Ministero le variazioni all'atto costitutivo o allo statuto o all'eventuale regolamento interno, nonché quelle concernenti i titolari di cariche sociali e gli altri soggetti autorizzati a rappresentare l'Associazione, entro trenta giorni dal verificarsi di tali variazioni.

2. Le associazioni sono sottoposte alla vigilanza del Ministero per quanto attiene all'osservanza delle disposizioni del presente decreto.

3. Il Ministero revoca il riconoscimento alle associazioni che abbiano perduto i requisiti previsti dalla legge e dal presente decreto o che, sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui all'art. 22, non siano in grado di espletare efficacemente i controlli sulle imprese sociali aderenti.

4. Il Ministero revoca l'autorizzazione alle associazioni di cui all'art. 5, comma 3 che, sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui all'art. 22, non siano in grado di espletare efficacemente i controlli sulle imprese sociali aderenti.

Articolo 7

Elenco del personale abilitato ai controlli e alle ispezioni

1. Ai fini dell'effettuazione dei controlli ordinari e delle ispezioni straordinarie di cui al presente decreto, è istituito, presso il Ministero, l'elenco dei controllori, di seguito denominato «Elenco». Sono incaricati dell'effettua-

zione dei controlli e delle ispezioni solo i soggetti inseriti nell'elenco medesimo.

2. L'elenco si articola in sezioni distinte, relative rispettivamente:

a) ai controllori dipendenti dell'Ispettorato;

b) ai controllori delle altre amministrazioni con le quali sono stati sottoscritti accordi o protocolli d'intesa;

c) a coloro che prestano l'attività per conto delle associazioni di cui all'art. 1, comma 5.

3. Per ciascun controllore è indicata l'amministrazione o l'associazione di appartenenza. L'elenco è tempestivamente aggiornato e viene pubblicato sul sito istituzionale del Ministero.

4. L'iscrizione dei controllori nell'elenco avviene su comunicazione delle amministrazioni o dei rappresentanti legali delle associazioni di appartenenza. Nella comunicazione si dà atto del possesso da parte dei candidati all'iscrizione dei requisiti previsti dal presente decreto.

5. All'atto dell'iscrizione nell'elenco, a ciascun controllore viene attribuito un numero di posizione, che l'interessato è tenuto ad utilizzare in tutte le comunicazioni con le imprese intercorrenti, in ragione delle attività e dei controlli di cui al presente decreto.

6. I controllori, che non siano dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nell'esercizio delle loro funzioni si intendono incaricati di pubblico servizio.

7. Ai controllori si applicano le cause di incompatibilità previste dall'art. 2399 del codice civile.

8. Il controllore che ha già effettuato nell'anno precedente o che ha in corso un'attività di vigilanza in materia del lavoro o di legislazione sociale a carico dell'impresa sociale non può procedere ai controlli di cui al presente decreto.

9. Il controllore è tenuto alla riservatezza e al segreto d'ufficio nei confronti dei terzi.

10. Il controllore che effettua l'attività di vigilanza in situazione di incompatibilità è cancellato dall'elenco e non può utilizzarne il numero di iscrizione.

11. Il Ministero può altresì cancellare il controllore dall'elenco quando viene meno il necessario rapporto fiduciario tra Ministero e controllore stesso, o tra quest'ultimo e l'amministrazione o l'associazione di appartenenza, o qualora per altre ragioni il controllore non possa più garantire lo svolgimento dell'attività. A tal fine l'Ispettorato, l'amministrazione e l'associazione di appartenenza comunicano tempestivamente al Ministero la necessità di cancellare il controllore dall'elenco.

Articolo 8

Requisiti di iscrizione nell'elenco dei controllori

1. Sono iscritti nell'elenco di cui all'art. 7 i dipendenti dell'Ispettorato, delle amministrazioni e i soggetti appartenenti alle associazioni che hanno frequentato con esito positivo i corsi di formazione di cui all'art. 9.

2. Nelle more dell'attivazione dei corsi e fino al terzo anno dall'entrata in vigore del presente decreto sono iscritti nell'elenco i seguenti soggetti:

a) dipendenti dell'Ispettorato o delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 4 iscritti al registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39;

b) dipendenti dell'Ispettorato, delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 4 e soggetti appartenenti alle associazio-

ni abilitati alle attività di revisione delle imprese cooperative di cui al decreto legislativo n. 220 del 2002.

3. Non possono essere iscritti nell'elenco quanti si trovino nelle condizioni di cui all'art. 2382 del codice civile.

Articolo 9

Corsi di abilitazione all'attività di controllo sulle imprese sociali

1. Ai fini della iscrizione nell'elenco di cui all'art. 7, fatto salvo quanto previsto all'art. 8 comma 2, il Ministero trasferisce all'Ispettorato le risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione di appositi corsi di abilitazione per il proprio personale, utilizzando il contributo annuale a carico delle imprese sociali, nonché parte delle risorse di cui all'art. 96, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 117 del 2017.

2. Le associazioni riconosciute e quelle autorizzate promuovono e realizzano, previa autorizzazione del Ministero, analoghi corsi finanziati anche con il contributo annuale a carico delle imprese sociali. Al fine di garantire percorsi formativi comuni ed una preparazione uniforme, le associazioni di cui al presente comma e l'Ispettorato possono realizzare di comune intesa corsi rivolti a tutto il personale interessato.

3. I corsi di cui ai commi 1 e 2 devono fornire ai partecipanti le specifiche conoscenze tecniche volte all'esecuzione dei controlli.

4. Ai corsi possono essere ammessi i soggetti in possesso almeno del diploma di laurea magistrale in materie giuridiche o economiche, nonché, qualora privi del titolo di studio sopra citato, i soggetti già abilitati ai sensi dell'art. 7, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 220 del 2002.

5. I corsi, che non possono avere durata inferiore alle ottanta ore per i soggetti di prima abilitazione e alle quaranta ore per quelli già abilitati ai sensi dell'art. 7, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 220 del 2002, si concludono con un esame di idoneità.

Le commissioni esaminatrici sono composte da esperti in materia di impresa sociale, di cui almeno uno per commissione indicato dal Ministero.

6. Nella richiesta di autorizzazione all'organizzazione di corsi ai sensi del comma 2, le Associazioni richiedenti devono allegare il programma didattico, l'elenco e il curriculum vitae dei docenti, l'elenco dei discenti con il relativo titolo di studio. Prima dell'avvio dei corsi, le medesime Associazioni devono trasmettere il calendario delle lezioni e comunicare le generalità dei componenti della commissione d'esame, ad esclusione di quelli di nomina ministeriale.

7. Il Ministero rilascia l'autorizzazione di cui al comma 2 previa valutazione dell'idoneità dei corsi a fornire ai partecipanti quanto previsto al comma 3.

8. Successivamente agli esami di abilitazione, gli enti di appartenenza trasmettono al Ministero i nominativi degli idonei, ai fini dell'iscrizione nell'elenco ai sensi dell'art. 7, comma 4.

Titolo II

Il controllo ordinario

Articolo 10

Modalità del controllo ordinario

1. Ciascuna impresa sociale è assoggettata a controllo ordinario almeno una volta all'anno.

2. Si intendono controllate nell'anno le imprese sociali nei confronti delle

quali il controllo, iniziato comunque entro la data del 31 dicembre, si conclude entro i termini stabiliti dall'art. 15.

3. Nei confronti delle imprese sociali aderenti alle associazioni, i controlli ordinari sono effettuati dalle associazioni medesime a mezzo di controllori iscritti nell'elenco di cui all'art. 7, dalle stesse incaricati.

4. Per ogni finalità connessa all'attuazione del presente decreto, tra cui l'effettuazione dei controlli di cui al comma 3, si considerano aderenti a ciascuna associazione le imprese sociali inserite nell'elenco di cui all'art. 22, comma 1, lettera a).

5. L'attività di controllo nei confronti delle imprese sociali non indicate negli elenchi di cui all'art. 22 comma 1, lettera a) è assicurata dall'Ispettorato con propri dipendenti iscritti nell'elenco di cui all'art. 7.

6. Per l'attività di controllo prevista dal comma precedente il Ministero può altresì avvalersi delle associazioni riconosciute ed autorizzate di cui all'art. 5, sulla base di apposite convenzioni stipulate con le medesime.

Articolo 11

Programmazione dei controlli ordinari

1. Entro il 30 aprile di ciascun anno il Ministero, sulla base della documentazione prodotta dalle associazioni ai sensi dell'art. 22, approva il programma dei controlli ordinari presentato da ciascuna associazione e individua le imprese per le quali i controlli ordinari sono demandati all'Ispettorato. Nel caso di imprese sociali aderenti a più associazioni, sono individuati i criteri di assegnazione del controllo.

Articolo 12

Oggetto e finalità del controllo ordinario

1. Il controllo ordinario è finalizzato ad accertare il rispetto da parte dell'impresa sociale delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 112 del 2017, anche attraverso la verifica: della gestione amministrativo-contabile; dell'effettivo perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociali; dell'effettivo svolgimento in via principale e in forma di impresa di una o più attività di interesse generale di cui all'art. 2, comma 1 o del sussistere delle condizioni di cui all'art. 2, commi 4 e 5; del rispetto dei limiti e delle condizioni concernenti il principio dell'assenza dello scopo di lucro, ai sensi dell'art. 3; dell'osservanza di quanto previsto dagli articoli 4, 7, 9 e 10; del rispetto delle disposizioni in materia di coinvolgimento dei lavoratori e degli altri soggetti interessati al governo dell'impresa.

2. Il controllore incaricato può fornire all'organo di amministrazione dell'impresa raccomandazioni riguardanti la gestione, i livelli di partecipazione e democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci, dei lavoratori e degli altri soggetti interessati al governo dell'impresa sociale.

Articolo 13

Svolgimento del controllo ordinario

1. Le attività di controllo ordinario sulle imprese sociali sono effettuate da uno o più controllori appositamente incaricati dall'ente di appartenenza e

devono svolgersi alla presenza del legale rappresentante dell'impresa o di un socio o amministratore appositamente delegato, nel rispetto del principio del contraddittorio.

2. Il rappresentante dell'impresa può essere assistito da altri amministratori, sindaci, soci, dipendenti o professionisti di fiducia. Gli amministratori ed i sindaci intervengono ogni qualvolta ciò sia richiesto dal controllore.

3. Il controllo ha luogo, di norma, presso la sede sociale dell'impresa, ovvero presso altro luogo concordato con il rappresentante dell'ente.

4. Gli enti assoggettati a controllo hanno l'obbligo di mettere a disposizione del controllore i libri sociali, i registri ed i documenti, nonché di fornire i dati, le informazioni ed i chiarimenti richiesti.

5. I libri, i registri e i documenti devono trovarsi presso la sede dell'impresa.

6. Nel caso in cui il controllo sia effettuato in luogo diverso dalla sede dell'impresa, il legale rappresentante dell'ente interessato o il suo delegato si reca in detto luogo con i libri sociali, i registri e la documentazione richiesta.

7. Il controllore può chiedere copia dei libri sociali, dei registri e degli altri documenti ed ha facoltà di siglarli al fine di impedirne alterazioni o manomissioni.

8. Il controllore ha facoltà, ove lo ritenga utile per gli accertamenti di competenza e nei limiti degli stessi, di effettuare sopralluoghi e verifiche presso sedi secondarie, succursali, magazzini, spacci, impianti od altre dipendenze dell'impresa, sentire i singoli soci dell'ente, i dipendenti ed eventuali terzi interessati, dandone conto nel verbale del controllo.

Articolo 14

Esiti del controllo ordinario

1. Nel caso in cui non siano state rilevate irregolarità, il controllo ordinario si conclude con la sottoscrizione del verbale di avvenuto controllo senza rilievi.

2. Se nel corso del controllo sono riscontrate irregolarità sanabili, il controllore diffida l'organo di amministrazione dell'impresa sociale a regolarizzarle, assegnandogli a tale scopo un termine non inferiore a trenta giorni e non superiore a novanta giorni. Alla scadenza del termine indicato il controllore verifica l'avvenuta regolarizzazione dandone atto nel relativo verbale. La diffida può essere impartita anche nel caso in cui, per il comportamento del legale rappresentante, l'attività di controllo venga ostacolata.

3. In caso di mancata ottemperanza, anche parziale, alla diffida, il controllore, attraverso l'apposito verbale, formalizza una motivata proposta, non vincolante, di adozione del provvedimento di nomina di un commissario ad acta ai sensi dell'art. 15, comma 7, o del provvedimento che dispone la perdita della qualifica di impresa sociale, ai sensi dell'art. 15, comma 8 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

4. Nel caso in cui, a causa del comportamento ostativo del legale rappresentante, venga verificata l'impossibilità di effettuare il controllo, anche a seguito della diffida impartita, il controllore, dando atto nel verbale del mancato controllo, propone l'adozione del provvedimento di nomina di un commissario ad acta. Nel caso in cui il mancato controllo sia dovuto all'irreperibilità dell'ente, il controllore propone l'adozione del provvedimento

che dispone la perdita della qualifica di impresa sociale.

5. Se nel corso del controllo sono riscontrate irregolarità non sanabili, il controllore, mediante l'apposito verbale, formalizza motivata proposta di adozione del provvedimento che dispone la perdita della qualifica di impresa sociale. Il controllore può inoltre evidenziare situazioni sulla base delle quali il Ministero potrà richiedere l'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza ai fini dell'adozione del provvedimento di cui all'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

6. Entro quindici giorni il controllore invia i verbali, anche tramite posta elettronica certificata, all'impresa, nonché all'amministrazione o all'associazione di appartenenza. Queste ultime verificano la completezza del controllo e la coerenza tra le risultanze dello stesso e le proposte formulate dal controllore, potendo disporre, ove necessario, sentito il controllore, ulteriori approfondimenti attraverso un supplemento di controllo, il conferimento di un nuovo incarico, ovvero il ricorso ad altre forme di autotutela. Degli ulteriori approfondimenti viene data comunicazione all'impresa, anche tramite posta elettronica certificata.

7. Qualora il verbale, completo anche degli esiti degli eventuali approfondimenti disposti, contenga la proposta di adozione di provvedimenti ai sensi dell'art. 15, comma 7 o 8 del decreto legislativo n. 112 del 2017, o vi siano evidenziate le situazioni di cui all'ultimo periodo del comma 5 del decreto medesimo, l'amministrazione o l'associazione ne dispongono l'invio al Ministero, entro trenta giorni dal ricevimento.

Articolo 15

Durata del controllo ordinario

1. Il controllo ordinario sulle imprese sociali deve essere avviato entro trenta giorni dal conferimento dell'incarico ed essere completato entro novanta giorni dal primo accesso, con la redazione del verbale e l'adozione di eventuali diffide.

2. Qualora sia impartita una diffida, la verifica dell'avvenuta regolarizzazione deve concludersi entro trenta giorni dalla scadenza del termine assegnato a tal fine all'impresa.

Titolo III

Il Commissario ad acta

Articolo 16

Nomina del commissario ad acta

1. Con il provvedimento di nomina del commissario ad acta il Ministero individua gli specifici adempimenti volti al superamento delle irregolarità sanabili emerse nel corso del controllo e assegna il termine per il loro espletamento.

2. Nei quindici giorni successivi alla scadenza del termine assegnato, il commissario ad acta trasmette al Ministero una relazione nella quale dà conto delle attività effettuate.

3. Nel caso in cui dalla relazione risulti inequivocabilmente il superamento di tutte le irregolarità sanabili, il Ministero ne dà atto con propria comunicazione all'impresa.

4. Nel caso di mancata trasmissione della relazione, o qualora dalla relazione risulti il mancato o parziale superamento delle irregolarità sanabili, il Ministero può disporre la perdita della qualifica di impresa sociale, ai sensi dell'articolo 15, comma 8 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

5. Nel caso in cui si renda necessario accertare situazioni non adeguatamente chiarite dalla relazione, il Ministero può disporre un'ispezione straordinaria ai sensi delle disposizioni di cui al titolo IV del presente decreto.

Titolo IV

L'ispezione straordinaria

Articolo 17

Modalità e soggetti incaricati

1. Le ispezioni straordinarie sono disposte dal Ministero qualora si rendano necessari approfondimenti sugli esiti dei controlli effettuati, al fine di effettuare verifiche a campione, a seguito di esposti di soci o di soggetti privati, su segnalazione di pubbliche amministrazioni e comunque ogni qualvolta se ne ravvisi l'opportunità.

2. Le ispezioni interessano anche le imprese sociali aderenti alle associazioni di cui all'art. 5, e sono effettuate da due o più funzionari dell'Ispettorato o delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 4, iscritti nell'elenco di cui all'art. 7.

3. Per giustificati motivi, anche in ragione della specificità delle verifiche, in aggiunta ai funzionari di cui al comma 2 il Ministero può avvalersi dell'ausilio di funzionari di altre amministrazioni, non iscritti nell'elenco medesimo, in qualità di esperti, nell'ambito di eventuali forme di collaborazione con le medesime amministrazioni.

Articolo 18

Oggetto dell'ispezione straordinaria

1. Le ispezioni straordinarie sono volte, in particolare, a verificare l'esatta

osservanza delle norme legislative, regolamentari e statutarie dell'impresa sociale, la sussistenza dei requisiti della stessa, il regolare funzionamento dell'ente, il regolare svolgimento delle attività, la consistenza patrimoniale dell'impresa e delle relative attività e passività.

2. Il Ministero, con l'atto con cui viene disposta l'ispezione straordinaria, può fornire ulteriori indicazioni circa i contenuti della stessa.

Articolo 19

Svolgimento dell'ispezione straordinaria

1. L'ispezione straordinaria deve essere avviata entro quindici giorni dal conferimento dell'incarico, o entro un termine più breve in caso di urgenza, e si svolge di norma presso la sede dell'impresa e negli altri luoghi ove si svolge l'attività della stessa, alla presenza del legale rappresentante o, se consentito dai funzionari incaricati, di un suo delegato. Il rappresentante dell'impresa può essere assistito da soci, dipendenti o professionisti di fiducia. Per ragioni eccezionali adeguatamente verbalizzate, può non essere consentita la presenza di specifici soggetti. Gli amministratori e i componenti dell'organo di controllo devono intervenire se richiesto dai funzionari incaricati.

2. Ai fini dell'ispezione l'impresa ha l'obbligo di mettere a disposizione degli ispettori i libri sociali, i registri e i documenti, nonché di fornire i dati le informazioni e i chiarimenti richiesti. Gli incaricati, se necessario ai fini dell'ispezione, possono visionare anche documentazione già esaminata nel corso di controlli pregressi.

3. In aggiunta a quanto previsto dall'art. 13, commi 7 e 8, i funzionari incaricati, qualora le circostanze lo richiedano, possono acquisire e trattenere temporaneamente la documentazione sociale per il periodo necessario per l'esecuzione dell'ispezione, non superiore a trenta giorni, dandone atto nel verbale. I funzionari medesimi possono convocare, sentire informalmente ed acquisire in dichiarazione tutti i soggetti coinvolti nell'attività dell'impresa sociale, compresi i terzi. Le dichiarazioni possono essere raccolte in un apposito processo verbale redatto dai funzionari e sottoscritto dal soggetto che le rilascia, o essere anche rese in forma libera con atto sottoscritto dall'interessato, e a conclusione delle verifiche sono allegate al verbale.

4. Qualora, nel corso dell'ispezione, i funzionari incaricati accertino irregolarità sanabili, mediante apposita diffida assegnano all'impresa un termine per la regolarizzazione non inferiore a quindici giorni e non superiore a novanta giorni. Decorso tale termine, in caso di mancata regolarizzazione i funzionari possono proporre i provvedimenti di cui all'art. 15, comma 7 o 8 del decreto legislativo n. 112 del 2017, e possono altresì evidenziare situazioni sulla base delle quali il Ministero potrà richiedere l'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza, ai fini dell'adozione del provvedimento di cui all'art. 14, comma 2 del medesimo decreto legislativo.

5. All'esito dell'ispezione, anche in assenza di irregolarità o in caso di irregolarità sanate, il verbale è notificato all'impresa e trasmesso al Ministero per il tramite dell'Ispettorato o dell'amministrazione cui appartengono i funzionari incaricati.

6. L'ispezione deve essere completata entro novanta giorni dal primo accesso, a meno dell'adozione di eventuali diffide, e fatti salvi motivati casi di necessità e urgenza che richiedono una riduzione del termine di cui al presente comma, individuati nell'atto con il quale l'ispezione è disposta. I funzionari incaricati possono presentare richiesta motivata di una proroga dei termini assegnati.

7. In caso di nomina di un commissario ad acta, gli ispettori verificano la corretta esecuzione dell'incarico nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine assegnato al commissario.

Titolo V **Effetti dell'attività di controllo**

Articolo 20 **Provvedimenti**

1. Il Ministero, sulla base delle risultanze emerse in sede di controllo ordinario o di ispezione straordinaria, assume le determinazioni ai fini dell'adozione dei provvedimenti proposti. Ove siano ritenuti sussistenti i presupposti per accogliere le proposte pervenute, Il Ministero richiede al tribunale competente di accertare lo stato di insolvenza dell'impresa sociale, ai fini dell'adozione del provvedimento che dispone la liquidazione coatta amministrativa dell'impresa sociale, di cui all'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 112 del 2017, o nomina un commissario ad acta ai sensi dell'art. 15, comma 7 del medesimo decreto.

2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 2638, secondo comma, del codice civile, la direzione generale competente propone al Ministro l'adozione del provvedimento che dispone la perdita

da parte dell'impresa della qualifica di impresa sociale, con conseguente devoluzione del patrimonio ai sensi dell'art. 15, comma 8 del decreto legislativo n. 112 del 2017, nei seguenti casi:

- a) irreperibilità dell'ente;
- b) irregolarità non sanabili o non sanate;
- c) accertata impossibilità di effettuazione della vigilanza per reiterato ostacolo ai controlli e alle ispezioni.

3. La perdita della qualifica di impresa sociale è comunicata, entro dieci giorni, dal Ministero all'Agenzia delle entrate, in conformità con l'art. 18, comma 8-bis del decreto legislativo n. 112 del 2017, nonché alla camera di commercio competente, ai fini della cancellazione dell'impresa dall'apposita sezione. La comunicazione viene effettuata alle medesime amministrazioni anche nell'ipotesi di rinuncia volontaria della qualifica di impresa sociale, ai sensi dell'art. 12, comma 5 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

4. Dei provvedimenti adottati ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo, e della comunicazione di cui al comma 3, è informata l'associazione, nel caso in cui l'impresa sociale destinataria sia alla stessa aderente.

Articolo 21 **Comunicazione dell'esito del controllo o dell'ispezione**

1. Le imprese sociali sono tenute a rendere disponibili le risultanze dei controlli ai soci, ai lavoratori e ai rappresentanti dei soggetti direttamente interessati all'attività, con le modalità di cui alle linee guida adottate con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 7 settembre 2021.

2. Il rispetto della presente disposizione è verificato nel corso del controllo o della ispezione straordinaria successiva.

Articolo 22 Monitoraggio

1. Entro il 1° aprile di ogni anno, le associazioni riconosciute e quelle autorizzate trasmettono al Ministero, a cura dei rispettivi rappresentanti legali:

a) l'elenco di tutte le imprese sociali aderenti al 31 dicembre dell'anno precedente;

b) l'elenco delle imprese sociali controllate nell'anno precedente;

c) l'elenco delle imprese sociali non controllate nell'anno precedente;

d) una dettagliata relazione sull'attività complessivamente svolta nell'anno precedente, riguardante i controlli avviati, quelli conclusi, gli esiti degli stessi, le eventuali criticità emerse e le soluzioni ipotizzate ai fini del loro superamento;

e) un programma delle attività di controllo per l'anno in corso, che preveda in via prioritaria l'effettuazione dei controlli sulle imprese non controllate nell'anno precedente.

2. Entro la data di cui al comma 1, l'Ispettorato trasmette al Ministero una relazione sui controlli ordinari effettuati

nell'anno precedente e le relative risultanze, nonché sugli esiti dei controlli in corso, con le eventuali criticità emerse e le soluzioni ipotizzate ai fini del loro superamento.

Titolo VI Contributo di vigilanza

Articolo 23 Contributo di vigilanza

1. Entro il 30 giugno di ogni anno le imprese sociali sono tenute a versare il contributo per le spese relative al sistema di vigilanza disciplinato dal presente decreto. Resta fermo, per le imprese sociali costituite in forma di cooperativa e per le società di mutuo soccorso, quanto previsto dalle disposizioni in materia di contributo dovuto dagli enti cooperativi per l'attività di vigilanza.

2. La misura del contributo è determinata tenendo conto del fatturato relativo all'anno precedente il sorgere dell'obbligo, secondo quanto indicato nella sottostante tabella:

Fascia	Importo (euro)	Fatturato
a)	150,00	Fino a euro 50.000,00
b)	300,00	Da euro 50.000,01 a euro 250.000,00
c)	600,00	Da euro 250.000,01 a euro 500.000,00
d)	1.250,00	Da euro 500.000,01 a euro 1.000.000,00
e)	2.500,00	Da euro 1.000.000,01 in su

3. Con cadenza biennale l'ammontare del contributo di cui alla tabella del comma 2 può essere aggiornato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

4. Le imprese sociali aderenti alle associazioni di cui all'art. 5, commi 2 e 3 corrispondono il contributo a queste ultime, secondo le modalità dalle stesse stabilite.

5. I contributi a carico delle imprese sociali che non aderiscono ad alcuna associazione sono di pertinenza del Ministero e sono riscossi esclusivamente per il tramite dell'Agenzia delle entrate. Tali contributi sono destinati alla copertura delle spese connesse con i controlli ordinari e le ispezioni straordinarie, nonché alla formazione di personale qualificato per l'esecuzione dei controlli e delle ispezioni, e sono trasferiti annualmente all'Ispettorato e alle associazioni sottoscrittrici delle convenzioni di cui all'art. 10, comma 6, in base ai controlli e alle ispezioni di rispettiva competenza(1).

6. Con provvedimento dell'Agenzia delle entrate sono individuate le modalità di riscossione dei contributi di cui al comma 5.

7. In sede di prima applicazione, il contributo è versato dalle imprese sociali entro novanta giorni dalla pubblicazione del provvedimento di cui al comma precedente. Successivamente, le imprese sociali versano il contributo entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio di esercizio relativo all'anno precedente a quello in cui il contributo è dovuto. Gli enti che acquisiscono la qualifica di impresa sociale versano il contributo entro novanta giorni dall'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese.

8. L'omesso pagamento, totale o parziale, del contributo costituisce irregolarità sanzionabile ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

9. Il mancato versamento del contributo all'associazione non esime quest'ultima dall'obbligo di effettuare il controllo.

10. Al fine di garantire l'effettività e l'efficacia del sistema di vigilanza di cui al presente decreto, ove l'ammontare dei contributi riscossi non risulti sufficiente in rapporto alle attività da porre in essere, lo stesso può essere incrementato attraverso la destinazione di una quota delle risorse di cui all'art. 96 del decreto legislativo n. 117 del 2017, per effetto di quanto disposto dall'art. 93, comma 2 del decreto medesimo.

[1] Vedi l'articolo 1, comma 1, del D.M., 20 luglio 2022.

Titolo VII

Disposizioni finanziare e finali

Articolo 24

Clausola di invarianza finanziaria

1. Il presente provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Articolo 25

Disposizione transito

1. In sede di prima applicazione, le associazioni di cui all'art. 5, comma 3, che associno imprese sociali in forma non cooperativa, possono chiedere di essere autorizzate a svolgere i controlli sulle imprese sociali aderenti, trasmettendo al Ministero, oltre alla documen-

tazione richiesta, l'elenco dei soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 8, comma 2, al fine del popolamento iniziale dell'elenco di cui all'art. 7. Entro i trenta giorni successivi al rilascio dell'autorizzazione, le associazioni medesime presentano il programma dei controlli per l'anno in corso.

2. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, l'Ispettorato trasmette l'elenco dei propri dipendenti in possesso dei requisiti di cui

all'art. 8, comma 2, per le medesime finalità di cui al comma precedente.

Articolo 26 **Entrata in vigore**

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi di controllo.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2022
dalla *Vulcanica srl* – Nola (NA)