

L'IMPRESA SOCIALE

Di Massimo Novarino¹

24/03/19

Per poter compiutamente riflettere sull'impresa sociale e le novità recentemente introdotte, occorre preventivamente inquadrare il tema nell'ambito della più vasta riforma del Terzo settore.

LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

Introduzione

Va innanzitutto segnalata che si parla di "riforma" ma in realtà è la prima volta – dopo oltre 20 anni dal primo utilizzo della locuzione "terzo settore" in una legge italiana – che si giunge ad una definizione di cosa è il "terzo settore": pertanto si dovrebbe più correttamente parlare di una prima "forma" con la quale la normativa riconosce questo universo.

Di conseguenza, le norme approvate – il Codice del Terzo settore e l'annesso disciplina sulla Impresa sociale – ci danno un'occasione per riflettere su noi stessi.

Nei decenni di "leggi speciali" si sono sviluppate molte esperienze e si sono definite e sedimentate alcune identità in riferimento alle diverse tipologie giuridiche: OdV, APS, Coop sociali etc.

Questo ha portato a segmentare il nostro mondo. La mancanza di un riconoscimento giuridico unificante ha agevolato questa segmentazione. Si rischia così di perdere di vista qual è l'elemento che è comune a tutte queste esperienze: il fatto che l'essere umano è un "animale sociale", naturalmente e culturalmente orientato verso gli altri, teso a esprimere empatia e a costruire relazioni. Relazioni che possono essere di aiuto e sostegno delle persone o attente a ciò rendere dignitosa la vita: la salvaguardia dell'ambiente, la tutela della cultura.

Questa capacità di relazionarsi negli anni si è espressa attraverso diverse forme organizzative, secondo i tempi e le leggi dell'epoca, basandosi in primis sulla diretta, libera e autonoma partecipazione dei cittadini, ma anche portando addirittura in alcuni casi a pretendere di costruire artificiosi steccati gli uni dagli altri.

Il Codice, al di là dei suoi aspetti normativi, può quindi essere una occasione per recuperare ciò che ci unisce tutti e provare a costruire una identità comune.

La cd Riforma è una occasione per riannodare i fili di una identità comune e per poter essere ancor più capaci di:

- coinvolgere alla partecipazione – aperta ed inclusiva – altre persone (a partire dai giovani);
- inventare nuove formule organizzative (rendendo in poco tempo la Riforma "vecchia");
- incrementare la capacità di lettura dei bisogni e dei diritti negati;
- di conseguenza, innovare;
- influire sulle scelte delle Istituzioni.

In sintesi, affermare la piena dignità di questo settore (ultimo riconosciuto, ma almeno pari agli altri) quale elemento portante del benessere del nostro Paese.

Senza tale percorso il rischio sarà quello di essere – prendendo a prestito le parole del nostro inno nazionale – "calpesti e derisi, perché non siam popolo, perché siam divisi". Sicuramente ancillari e sudditi delle decisioni altrui.

È importante richiamare l'attenzione su alcune possibili chiavi di lettura che la Riforma presenta:

1. L'impegno sociale di fronte alla riforma
2. La meritorietà di un ente non profit non più data per scontata
3. La riforma in cosa aiuta
4. La riforma cosa chiede

1. L'impegno sociale di fronte alla Riforma

¹ Resp. Ufficio Studi e Documentazione del Forum Nazionale Terzo Settore

Così come già esplicitato nell'introduzione, l'impegno sociale – inteso come volontaria e autonoma propensione a prendersi cura dell'altro dato che l'essere umano è un "animale sociale" – è, per sua natura, pre-giuridico a prescindere da una qualsiasi eventuale legge che lo riconosca (ricordo che l'impegno sociale non fu cambiato neanche dalle legge fasciste, che ebbe il solo risultato di renderlo clandestino e partigiano). L'impegno sociale c'era, c'è, e ci sarà; non viene fondato da una legge che poi lo plasma e lo cambia a suo piacimento. Caso mai è il contrario: basti ricordare il testo di Mauro Magatti "Il potere istituyente della società civile" (Laterza 2005) in cui l'autore argomenta come sia stata nei secoli la società civile a fondare le istituzioni pubbliche per arrivare sino alla fondazione dello Stato.

L'impegno sociale c'era secoli fa, quando neanche esisteva l'idea dello Stato (e relativo corpus giuridico); c'era nei decenni scorsi con le leggi speciali per ciascun settore; c'è oggi con queste nuove norme con cui fare i conti; ci sarà fra 20 o 30 anni quando questa riforma sarà andata in archivio.

È importante avere a mente questo aspetto: non siamo qui per cercare di comprendere come la riforma modella e permea di sé l'impegno sociale, quasi subendola con spirito di sudditanza; al contrario siamo qui, con autonomia e spirito critico, per rilevarne le opportunità, i pregi e i difetti.

2. La meritorietà di un ente non profit non è più data per scontata

La meritorietà non è più data per scontata e riconosciuta a tutti gli enti non profit ma solo a coloro che rispetteranno anche altri criteri, primo fra tutti il perseguimento dell'interesse generale a cui verranno riconosciute opportunità e agevolazioni.

Sinora bastava essere un ente non profit per accedervi (come nel caso del 5 per mille), ma le maglie erano troppo lasche tanto che accedevano a premialità anche enti che perseguono – legittimamente sia chiaro – non l'interesse generale ma l'interessi di alcuni.

Inoltre il nostro mondo è – come tutti i settori – anch'esso vittima di soggetti che, sfruttando le maglie larghe, approfittano della situazione anche andando al di là di quanto consente la legge: i media, correttamente, segnalano le varie furberie e truffe; purtroppo, nel far ciò, è su tutto il mondo degli Ets che viene gettato discredito.

Per quanto riguarda i primi, ovviamente questi enti continueranno a esistere avendo quale riferimento il Codice civile ma non saranno loro più riconosciute opportunità e agevolazioni. Per potervi accedere, inoltre, occorrerà rispettare anche altri criteri. In sostanza il Terzo settore si disegna come un sottoinsieme del più vasto universo degli enti non profit. Per quanto riguarda gli altri, siamo i primi a richiedere correttezza, qualità e trasparenza a partire quel che si può fare da noi stessi, prima ancora che svolto da soggetti esterni. Il Forum da tempo ha avviato il progetto CQA (Codice Qualità Autocontrollo), un percorso teso a definire strumenti agili e quanto più possibile immediati di analisi e verifica del proprio agire affinché gli Ets possano rispondere da un lato alle prescrizioni contenute nella riforma e dall'altro aumentare la consapevolezza critica di se e delle proprie azioni.

3. Il Codice in cosa aiuta

La riforma quindi, per prima cosa, disegna un perimetro. Fondamentale è quindi la definizione. Non basta essere non profit ma occorre anche:

- essere enti privati
- avere finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale
- attuare il principio di sussidiarietà
- promuovere e realizzare attività di interesse generale
- mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi

Dal punto di vista normativo, essa perimetra lo spazio entro il quali far rientrare – o meno - i soggetti meritori.

Da un punto di vista più ampio, aiuta a far risaltare gli elementi comuni a tutte le diverse "famiglie" nate a seguito delle Leggi speciali degli anni scorsi.; in sostanza aiuta alla costruzione di una identità del Terzo settore.

Si può pensare, per analogia, al percorso fatto alcuni decenni fa in Europa:

- francesi, tedeschi, italiani che, a un certo punto, si riconoscono, senza sminuire la propria identità nazionale ma anzi arricchendola, in un disegno comune che è l'EU;
- oggi, OdV, APS, Coop sociali, Coop sviluppo, etc possono riconoscersi, senza sminuire la propria identità ma anzi arricchendola, in ciò che li accomuna tutti: il Terzo settore.

Viene poi riconosciuto che il Terzo settore si basa in primis sulla partecipazione volontaria, libera, autonoma e spontanea dei cittadini. Ne discende che il primo "prodotto" di un ente del Terzo settore è la creazione di fiducia, capitale sociale, coesione sociale. In alcuni casi, l'attività porta anche a realizzare servizi o produrre beni, ma in altri non è così: si pensi ai tanti enti che svolgono azioni di advocacy.

La riforma aiuta a far emergere i tratti distintivi già esistenti di una identità comune così necessaria per poter proseguire nel cammino di crescita di questo settore, dove ognuno – nello svolgere il suo operato quotidiano – si senta parte protagonista di un cammino comune teso a proporre e diffondere una visione e una pratica di una società aperta e includente, combattendo le diseguaglianze e l'iniquità, proponendo nei fatti concreti di ogni giorno un modello di sviluppo socialmente, sostenibile da un punto di vista ambientale ed economico.

Viene così riconosciuta piena dignità ad un intero universo che, da un lato, del pari dello Stato, persegue l'interesse generale; dall'altro, del pari del mercato, è costituito e vede il protagonismo degli enti privati. Un universo popolato da tanti soggetti che possono essere in grado di proporre una nuova visione della società se:

- cresce la consapevolezza di sé stessi; l'ISTAT con i suoi censimenti ha offerto i primi strumenti per cominciare a capire chi siamo, il contributo che diamo al Paese e di conseguenza, la forza che potremmo esprimere.
- Si riconosce e consolida l'identità comune a partire da quanto espresso nella definizione contenuta nella riforma
- sviluppa una cultura comune del Terzo settore

Grazie a tale percorso il Terzo settore potrà diventare attore sociale collettivo in grado di proporsi al Paese non solo quale scuola di democrazia e partecipazione ma anche di proporre un modello di società.

La riforma poi riconosce agli Ets una serie di opportunità e agevolazioni che saranno anche oggetto delle Unità didattiche del progetto Capacità'azione, in alcuni casi introducendo strumenti innovativi (es. i titoli di solidarietà o il social bonus) e allargando di spazio di collaborazione con la PA con la coprogrammazione e la coprogettazione estesi a tutte le attività di interesse generale.

4. Il Codice cosa chiede in cambio

A fronte del riconoscimento di opportunità e agevolazioni, il Codice chiede in cambio **trasparenza e controlli**.

È certo questa una delle parti più complesse della Riforma e che richiede un cambio culturale importante: se finora infatti bastava fare bene la propria attività, ora occorre anche rendere conto di quel che si fa.

Per alcuni può essere tempo perso, distratto dal perseguire la propria attività. Ma deve diventare invece un tempo "guadagnato" nello stesso interesse degli enti, nel raccontare al proprio interno e all'esterno cosa si fa e come lo si fa, guadagnando in **reputazione** per sé e per tutto il Terzo settore. È una sfida cruciale. Sinora i dati di Eurispes testimoniano che oltre il 70% dei cittadini ha fiducia nel nostro mondo. Ancor più importante è la fiducia riconfermata anno dopo anno in quella sorta di "referendum" della fiducia nel nostro mondo che è il 5X1000, dove oltre 15 mln di contribuenti rinnovano la fiducia nei nostri confronti. Purtroppo, anche per demeriti di alcuni Ets, ma anche a seguito di calcoli e convenienze partitiche, il nostro mondo rischia di vedere incrinata tale fiducia. È un capitale sociale che non può essere smarrito e che deve vederci responsabilmente impegnati.

Il Percorso della Riforma

Come noto negli ultimi 30 anni sono state approvate diverse norme su aspetti specifici del mondo non profit (a partire dalla L 47/89 sulle ONG, alla 266/91 sulle ODV, alla L 381/91 sulle coop sociali, etc. etc.). Si è trattato di un affastellamento di norme senza un disegno preciso che ha portato a notevoli confusioni. Già da anni il Forum del Terzo Settore chiedeva un intervento normativo che

portasse ordine alle tante leggi di settore. Vi erano stati negli anni diversi tentativi di intervenire sul Codice Civile Libro I, per poi da lì far discendere un quadro normativo ordinato, purtroppo tutti falliti. Il percorso della riforma prende le mosse nell'aprile 2014, al Festival del Volontariato di Lucca, quando il presidente del Consiglio, a sorpresa, annuncia la volontà del Governo di proporre una legge delega sul terzo settore. Poco dopo viene aperta una consultazione pubblica sul documento «Linee guida per la riforma del terzo settore».

A seguito della consultazione pubblica è stato redatto un Disegno di Legge Delega, presentato alla Camera dei Deputati nell'agosto 2014. Il DDL è discusso, emendato e approvato nell'aprile 2015 presso la Camera dei Deputati. Il testo è esaminato dal Senato a partire dal mese di maggio 2015, profondamente modificato e approvato nel marzo 2016. La legge è approvata definitivamente senza ulteriori modifiche il 25 maggio 2016 e pubblicato come legge 106 del 06/06/2016. **Si tratta di una legge – delega, che fissa alcuni principi e criteri affidando al Governo il compito di approvare decreti che vi diano attuazione.**

Seguono quindi in successione l'approvazione:

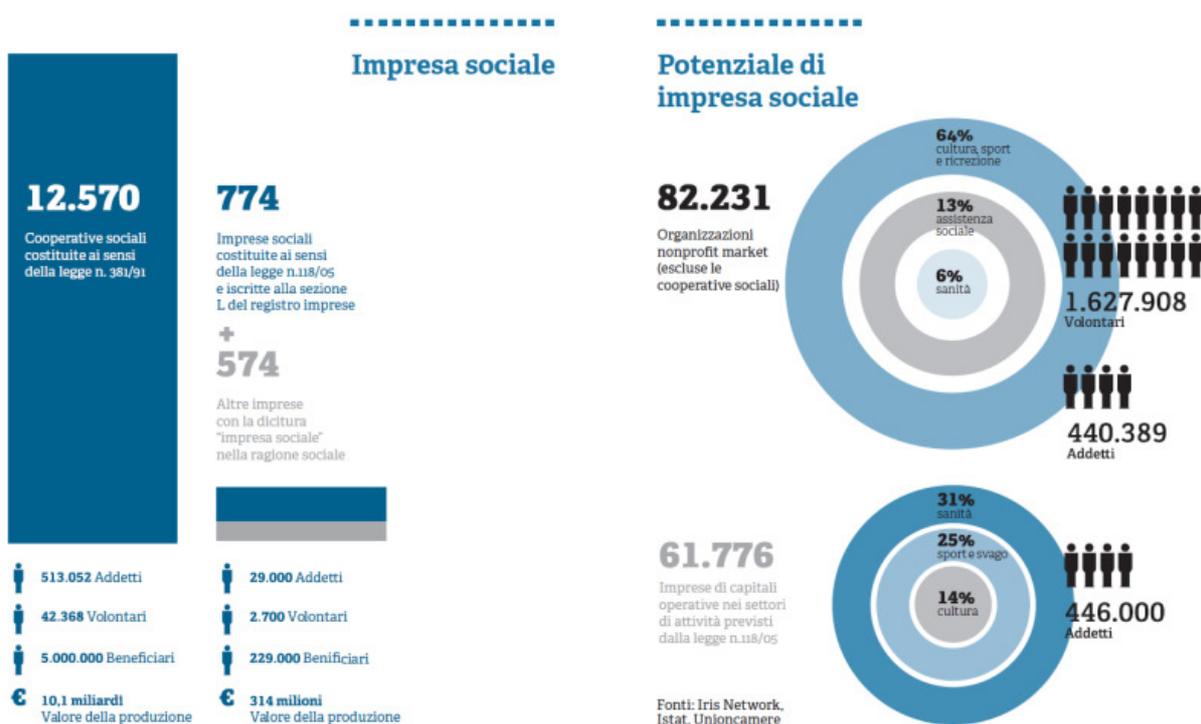
- dei decreti legislativi oggetto della delega (iter completato nel luglio 2017)
- di ulteriori atti, previsti nei decreti legislativi, che regolano taluni provvedimenti, emanano linee guida, ecc. (ma ancora almeno una trentina di provvedimenti sono ancora da approvare)
- Approvazione nel lug-ago 2018 delle misure integrative e correttive (D Lgs. 95/18 e D Lgs. 105/18)

L'IMPRESA SOCIALE

Il D LGs 155/2006 e i suoi limiti

In Italia, l'impresa sociale – che va subito ben ricordato sin dall'inizio, NON è una nuova natura giuridica ma una qualifica che enti di natura diversa (associazioni, fondazioni, società di capitali o persone) possono assumere - era già stata oggetto del D. Lgs 155/2006. I suoi esiti però erano stati assai deludenti, con poco più di 1200 enti qualificati come impresa sociale.

Eppure, stante una rielaborazione di Iris Network su dati del Censimento ISTAT 2011, gli enti potenzialmente imprese sociali sono numerosissime.



Perché quindi il fallimento del D. Lgs. 155/2006? Diversi i possibili motivi:

- Regime vincolistico molto forte
- Assenza di incentivi
- Impossibilità di distribuire anche solo parzialmente gli utili
- Limiti per partecipare alla governance
- Scarsa attenzione culturale al fenomeno e sul conseguente indeterminatezza

Chi può qualificarsi come impresa sociale

Pertanto si è addivenuti, qui sì, ad una riforma, con l'approvazione del D Lgs. 112/17.

Come condivisibilmente scritto da Antonio Fici in un suo articolo pubblicato su *Impresa Sociale* n. 11/18, in effetti, "tale decreto non esaurisce la disciplina dell'impresa sociale. All'impresa sociale, infatti, si applicano, se compatibili con le norme di cui al decreto 112/2017, anche le disposizioni del [d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117](#), recante il Codice del terzo settore (CTS), nonché, in mancanza e per gli aspetti (che rimangono ancora) non disciplinati, le disposizioni del Codice civile concernenti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita (art. 1, comma 5, d.lgs. 112/2017). Lo stesso CTS, del resto, menziona più volte l'impresa sociale: in primo luogo, al fine di chiarire che essa è, a tutti gli effetti, un ente del Terzo settore (art. 4, comma 1; art. 46, comma 1, lett. d); in secondo luogo, al fine di escludere l'applicabilità all'impresa sociale di alcune sue disposizioni.

Nonostante le rilevanti novità introdotte dalla riforma, che costituiscono anche il portato dell'intervenuto inquadramento dell'impresa sociale nel terzo settore e nel suo Codice, l'impianto complessivo della disciplina non è stato rivoluzionato. L'impresa sociale rimane infatti una **qualifica** che enti privati costituiti in una qualsiasi forma giuridica possono acquisire e mantenere se di essa presentano e conservano nel tempo i requisiti essenziali. Il legislatore della riforma ha, tuttavia, svolto un'importante opera di chiarificazione e sistemazione della normativa previgente, apportando peraltro innovazioni, di varia natura (non solo fiscale), utili e necessarie al possibile "rilancio" dell'impresa sociale."

Possono quindi acquisire la **qualifica di impresa sociale** tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile che:

- esercitano in via stabile e principale
- un'attività d'impresa di interesse generale
- senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale
- adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti
- favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività

Agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del D.lgs. n. 112/2017 si applicano a particolari condizioni. Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla [Legge 8 novembre 1991, n. 381](#), acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Ad esse le disposizioni del D. Lgs. n. 112/2017 si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili. Gli enti qualificati come "impresa sociale" **rientrano a pieno titolo nel complesso degli enti del Terzo settore**

Sempre Fici, ricorda che "L'impresa sociale è pertanto un particolare soggetto del Terzo settore. L'art. 4, comma 1, del D Lgs 117/17 include infatti l'impresa sociale in un elenco di enti del Terzo settore "nominati", che comprende altresì le organizzazioni di volontariato (ODV), le associazioni di promozione sociale (APS), gli enti filantropici, le reti associative e le società di mutuo soccorso. In estrema sintesi, può dirsi che l'impresa sociale è la tipologia organizzativa del Terzo settore specificamente ipotizzata dal legislatore per l'esercizio di attività economica d'impresa, anche se tale esercizio non è in principio precluso agli altri enti del Terzo settore (ETS).

L'art. 1, comma 1, d.lgs. 112/2017, chiarisce che quella di impresa sociale è una "qualifica", in principio acquisibile da tutti gli enti privati a prescindere dalla forma giuridica di loro costituzione (che deve comunque avvenire per atto pubblico: art. 5, comma 1), inclusa quella societaria. Ne deriva la possibilità di avere associazioni "imprese sociali", fondazioni "imprese sociali", società cooperative "imprese sociali", società per azioni "imprese sociali", e così via. Ovvero, detto altrimenti, imprese sociali costituite in forma di associazione, di fondazione, di cooperativa, di società per azioni, ecc. Ovviamente, la scelta della forma giuridica dell'impresa sociale dipenderà dalle specifiche esigenze

sottostanti alla sua costituzione, essendo ciascuna forma giuridica la sintesi di un diverso modello di *governance*, e dunque di una diversa combinazione di risorse umane, patrimoniali e non patrimoniali, oltre che di una diversa cultura organizzativa che spesso affonda le sue radici in ragioni d'ordine storico o ideologico.”

Va precisato che non possono acquisire la qualifica di impresa sociale:

- le società costituite da un unico socio persona fisica
- le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del [D Lgs 165/2001](#),
- gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati

Da questo punto di vista – chi può qualificarsi come impresa sociale - cosa cambia rispetto al passato?

- Per Tutti gli enti privati sia del libro primo (associazioni e fondazioni) sia del libro quinto (imprese) del codice civile → **Nulla di rilevante**. Viene specificata l'impossibilità che le società unipersonali diventino imprese sociali (enfasi sulla dimensione collettiva dell'impresa) e confermata la preclusione delle pubbliche amministrazioni
- Per Le cooperative sociali e loro consorzi sono imprese sociali di diritto → Mentre prima era facoltà della cooperative sociale farsi riconoscere (se faceva il bilancio sociale e coinvolgeva i lavoratori) e pochi ebbero motivo di farlo, oggi diventa un **riconoscimento «automatico»**

Che fare per acquisire la qualifica

“Come stabilisce l'art. 1, comma 1, d.lgs. 112/2017,- segnala Fici - la qualifica è riservata agli enti che operano in conformità alle disposizioni del decreto, che cioè osservano e rispettano tutte le regole in esso contenute, da quelle relative all'attività da esercitarsi (art. 2) a quelle relative all'assenza di scopo di lucro (art. 3), a quelle relative alla redazione e deposito del bilancio sociale (art. 9, comma 2) e al coinvolgimento di lavoratori ed utenti (art. 11), ecc. Tali precetti normativi, pertanto, costituiscono, tecnicamente, non già veri e propri obblighi di comportamento, bensì oneri di qualificazione. Servono più a delimitare i confini e il perimetro dell'impresa sociale come fattispecie, che di per sé a prescrivere condotte. Coerentemente con ciò, le irregolarità accertate e non sanate in sede di controllo pubblico danno luogo alla perdita della qualifica di impresa sociale (e alla sua conseguente cancellazione dalla sezione speciale del registro delle imprese) e non già alla liquidazione dell'ente, ferma restando la devoluzione obbligatoria del patrimonio (art. 15, comma 8, d.lgs. 112/2017).”

La qualifica di impresa sociale si ottiene con l'assolvimento del primo onere di qualificazione, cioè con l'iscrizione dell'ente nell'apposita sezione del registro delle imprese (art. 5, comma 2, d.lgs. 112/2017). Tale qualifica può perdersi per atto dell'autorità di controllo o anche volontariamente. Possono acquisire la qualifica enti di nuova costituzione o enti già costituiti. Se da un lato l'iscrizione nella sezione apposita del registro delle imprese è sufficiente ai fini dell'inquadramento dell'ente nel Terzo settore (cfr. art. 11, comma 3, CTS, che a tal fine la equipara all'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore – RUN), dall'altro lato, anche un ente già costituito come ETS può assumere la qualifica di impresa sociale, anche se tale assunzione determina la perdita delle altre qualifiche specifiche del terzo settore incompatibili con quella di impresa sociale (come quella di ODV), come testimonia l'art. 46, comma 2, CTS, che consente l'iscrizione in una sola sezione del RUN (con l'unica eccezione delle reti associative).

Deve sottolinearsi che gli adeguamenti statutari necessari affinché un ETS già costituito possa assumere la qualifica di impresa sociale possono compiersi alla stregua dell'art. 101, comma 2, CTS. L'ETS, pertanto, può beneficiare della possibilità di modificare il proprio statuto “con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria” entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del CTS (dunque, dal 3 agosto 2017). Per di più, tali modifiche statutarie sarebbero esenti dall'imposta di registro poiché “hanno lo scopo di adeguare gli atti a modifiche o integrazioni normative” (art. 82, comma 3, CTS).

In sintesi, gli step per costituire una impresa sociale prevedono:

- Costituzione con atto pubblico e il relativo atto costitutivo deve esplicitare il carattere sociale dell'impresa indicando in particolare l'oggetto sociale e l'assenza dello scopo di lucro.

- L'atto costitutivo e lo statuto devono essere depositati 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, nel termine di **trenta giorni** dal relativo compimento.
- Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali accede anche in via telematica agli atti depositati presso l'ufficio del registro delle imprese per l'esercizio delle funzioni di monitoraggio, ricerca e controllo
- Gli atti che devono essere depositati da parte dell'impresa sociale nonché le relative procedure sono definiti dal [Decreto interministeriale del 16 marzo 2018](#)
- 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
- **Chi è già costituito deve adeguare lo statuto entro 18 mesi** (la scadenza è stata il 19/01/2019). *NON riguarda le coop sociali che non sono obbligate in quanto prevale nella gerarchia delle fonte la sua legge speciale L 381/91.*

Attività dell'impresa sociale

“Al fine di acquisire e mantenere la qualifica di cui al d.lgs. 112/2017 – rammenta Fici -, le imprese sociali sono tenute a svolgere una certa attività per finalità e con modalità predeterminate dal legislatore.

L'attività deve essere un'attività d'impresa di interesse generale. Essa deve essere svolta in via stabile e principale, nonché nel rispetto della sua particolare disciplina, ove esistente (art. 2, d.lgs. 112/2017). Il legislatore non si è affidato ad una clausola generale, ma ha elencato le attività d'impresa che sono da considerarsi di interesse generale ai fini del decreto in questione. Come si noterà, l'elenco è molto lungo (più di quello presente nell'art. 2, comma 1, dell'abrogato d.lgs. 155/2006), ma non comprende tutte le attività di cui all'art. 5, comma 1, CTS. Ciò non deve sorprendere, perché l'art. 5 CTS è per sua natura norma generale rispetto all'art. 2 d.lgs. 112/2017, e comprende alcune attività (come ad es. la beneficenza) che, per la loro natura necessariamente gratuita o erogativa, non potrebbero essere svolte in forma d'impresa. L'elenco può altresì essere aggiornato, e dunque altre attività essere aggiunte, con le modalità e procedure di cui all'art. 2, comma 2. Il comma 3 dell'art. 2 chiarisce cosa debba intendersi per attività svolta in via principale. È tale l'attività i cui ricavi siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale. Tale calcolo deve svolgersi tenendo conto dei criteri fissati da un decreto ministeriale, ancora da approvare”.

Rispetto al vecchio D. Lgs. 155/06, la riforma prevede molti più ambiti di attività (in grassetto le novità introdotte):

- a. servizi sociali;
- b. interventi e prestazioni sanitarie;
- c. prestazioni socio-sanitarie;
- d. educazione, istruzione e formazione professionale;
- e. salvaguardia dell'ambiente **e delle risorse naturali**;
- f. valorizzazione del patrimonio culturale **e del paesaggio**;
- g. formazione universitaria e post-universitaria;
- h. ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- i. attività culturali e ricreative di interesse sociale**;
- j. radiodiffusione sonora a carattere comunitario**;
- k. organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale e religioso;
- l. formazione extra-scolastica;
- m. servizi strumentali alle imprese sociali;
- n. cooperazione allo sviluppo**;
- o. commercio equo e solidale**;
- p. servizi finalizzati all'inserimento lavorativo** (Nota: in analogia con quanto previsto dalla legge 381 del 1991 in qualsiasi settore economico nel caso in cui sono inclusi lavoratori svantaggiati e lavoratori disabili)
- q. alloggio sociale**;
- r. accoglienza umanitaria e integrazione sociale dei migranti**;
- s. microcredito**;
- t. agricoltura sociale**;

u. attività sportive dilettantistiche;
v. riqualificazione beni pubblici inutilizzati e beni confiscati

Una importante avvertenza: le cooperative sociali, può essendo “imprese sociali” di diritto non possono svolgere tutte le attività sopra elencate. Loro possono solo svolgere le attività già previste dalla L 381/92 alle quali sono state aggiunte alcune attività:

- alle cooperative sociali di tipo A, che Prima, poteva svolgere solo servizi socio sanitari ed educativi, viene consentito di svolgere anche le attività di cui alle lettere a, b, c, d, l e p dell'art 2:
 - a. servizi sociali;
 - b. interventi e prestazioni sanitarie;
 - c. prestazioni socio-sanitarie;
 - d. educazione, istruzione e formazione professionale;
 - l. formazione extra-scolastica;
 - p. servizi finalizzati all'inserimento lavorativo;
- alle cooperative sociali di tipo B (inserimento lavorativo) non cambia nulla.

Ne risulta un quadro dove:

- Per la cooperazione sociale appare particolarmente preclusiva l'esclusione da:
 - K) Turismo sociale
 - Q) Housing
 - R) Accoglienza migranti
 - T) Agricoltura sociale
 - V) Gestione beni confiscati
- Per le imprese sociali, rispetto agli altri enti di terzo settore, vige la preclusione alle attività di:
 - beneficenza
 - promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata;
 - promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti
 - iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi e i gruppi di acquisto solidale
 - adozione internazionale
 - protezione civile

L'inserimento di lavoratori svantaggiati

Sempre Fici segnala che “D’interesse generale si considera inoltre, a prescindere dal suo oggetto, l’attività d’impresa nella quale siano occupati i lavoratori molto svantaggiati di cui alla lettera a) del comma 4 dell’art. 2, o le persone svantaggiate o con disabilità o le altre persone indicate alla lettera b) della medesima disposizione, nella percentuale minima di cui al successivo comma 5 (30% dei lavoratori da calcolarsi per teste, ma ai fini del computo del 30% i lavoratori di cui alla lettera a) del comma 4 non possono contare per più di un terzo). 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 il semplice fatto che determinate persone siano impiegate nell’attività d’impresa. È quest’ultima la circostanza che realizza l’interesse generale, in considerazione delle particolari condizioni in cui versano i lavoratori da impiegarsi nella percentuale minima del 30%.

Naturalmente, niente 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.”

Il D. Lgs. 112/17 innova, per le imprese sociali non cooperative sociali, le categorie dei lavoratori svantaggiati, così riassumibile:

Chi sono i lavoratori svantaggiati – art 2 commi 4 e 5

	Offre servizi finalizzati all' <u>occupabilità</u> di fasce deboli	Assume lavoratori svantaggiati (a prescindere dal tipo di attività)	Fiscalizzazione degli oneri sociali per le persone svantaggiate assunte
Terzo settore in generale	Sì (categorie rosse)	No	-
Imprese sociali diverse dalle cooperative sociali	Sì (categorie rosse)	Sì, il 30% (categorie rosse)	No
Cooperative sociali	Sì (categorie rosse) Tipo A dopo la Riforma	Sì, il 30% (categorie blu) Tipo B	Sì

- Disabili fisici, psichici e sensoriali
- Dipendenti
- Salute mentale
- Minori a rischio in età lavorativa
- Detenuti

- Lavoratori molto svantaggiati: 1) disoccupato da almeno 24 mesi o 2) da 12 mesi se ha un'età compresa tra i 15 e i 24 anni; non è diplomato o ha completato la formazione da due anni senza avere trovato lavoro; ha più di 50 anni; è un adulto solo con figlio a carico; lavora in contesti ove il suo genere è fortemente sotto rappresentato; appartiene ad una minoranza etnica e necessità di rafforzare la formazione linguistica e professionale;
- Rifugiati o richiedenti protezione internazionale;
- Persone senza fissa dimora;
- Le persone inserite nel collocamento mirato della legge 68/1999
- Gli svantaggiati ex 381/1991

governance dell'impresa sociale

In generale, la struttura di governo dell'impresa sociale dipende dalla forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita. Vi sono tuttavia delle norme comuni di base che ogni impresa sociale, indipendentemente dalla sua forma giuridica, deve osservare ai fini della conservazione della qualifica. Questo standard minimo è individuato dal d.lgs. 112/2017 in diverse disposizioni. Tra esse sono di particolare rilievo 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 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 del Codice civile, nonché, in presenza di determinate circostanze, un revisore legale iscritto oppure un sindaco che sia revisore legale iscritto (art. 10);
- per assicurare il carattere partecipativo dell'impresa sociale, prevedono forme di coinvolgimento dei lavoratori, utenti ed altri stakeholder (art. 11);
- affinché l'impresa sociale sia un luogo dove regni l'equità nel trattamento dei dipendenti, fissano un tetto alle differenze retributive (art. 13);
- infine, 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*, Codice civile) e il bilancio sociale in conformità a linee guida ministeriali (art. 9);

VA ricorda che, rispetto al D. Lgs. 155/06, dove le imprese private e la PA non possono acquisire direzione e controllo né possono assumere cariche sociali, ora invece, pur restando ferma la impossibilità di acquisire direzione, la presidenza e il controllo, possono assumere cariche sociali nei CdA.

Trasparenza

Come già accennato, una impresa sociale è tenuta a render conto del proprio operato. A tal fine la norma prevede il ricorso ad alcuni strumenti, quali:

- Il bilancio, stato patrimoniale e relazione dei sindaci va depositato in CCIAA
- **Il bilancio sociale:** il D Lgs 155/2006 prevedeva l'obbligo di redigerlo, ma:

- Le imprese sociali devono IN OGNI CASO presentare il bilancio sociale, anche redatto secondo le vecchie linee guida
- Coop sociali: presenteranno il Bilancio sociale solo dopo la emanazione delle nuove linee guida (gli altri enti di terzo settore solo con più di 1 milione di entrate) e pubblicarlo sul sito internet (art 9)
- **La valutazione di impatto:** con altre linee guida verranno anche definite modalità e termini per la sua redazione (non era prevista dal 155/2006)
- Se superano i 100 mila euro, come tutti gli altri ETS, devono **pubblicare su web emolumenti**, compensi e corrispettivi accordati a amministratori, dirigenti e soci (obbligo prima non previsto) (D Lgs 117/17 art 14 comma 2)

Il controllo interno

La norma prevede che un ente che si qualifica come impresa sociale si doti di un organo di controllo interno. In particolare:

- nelle imprese sociali (ma non nelle cooperative sociali)
 - è obbligatoria la presenza di sindaci (qualsiasi sia la dimensione dell'ente)
 - I compiti attengono la vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento.
 - i sindaci esercitano, inoltre, compiti di monitoraggio dell'osservanza delle finalità sociali ed attestano che il bilancio sociale sia stato redatto in conformità alle linee guida. Il bilancio sociale da' atto degli esiti del monitoraggio svolto dai sindaci.
 - se vengono superati almeno due di questi tre limiti - attivo patrimoniale > 4,4 ML€, fatturato maggiore di 8,8 ML€, 50 dipendenti – 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.

Nelle cooperative sociali invece non cambia nulla poiché continuano ad applicarsi le norme previste dalla L 381/91.

Il controllo pubblico

Il legislatore si è occupato della questione nell'art. 15 del d.lgs. 112/2017, segnala Fici, “giungendo ad una revisione della disciplina previgente, attraverso 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. Spetterà ad un successivo decreto ministeriale regolare più dettagliatamente l'attività ispettiva (art. 15, comma 4). 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 deliberati e non distribuiti – o al fondo di cui all'art. 16 o alla Fondazione Italia Sociale (art. 15, comma 8). L'impresa sociale è dunque conseguentemente cancellata dall'apposita sezione del registro delle imprese. Contro questi provvedimenti, è ammesso ricorso davanti al giudice amministrativo (art. 15, comma 9).”

Similmente ad altre situazioni, per le cooperative sociali non cambia nulla.

Partecipazione dei lavoratori e degli utenti

L'art. 11 disciplina tale importante aspetto circa il coinvolgimento degli stakeholders, caratteristico per ogni impresa sociale. In particolare sono previste:

- Forme attraverso cui lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni (attese linee guida)
- Lo statuto deve prevedere i casi in cui i lavoratori e gli utenti possono partecipare all'assemblea e, oltre certe dimensioni, essere presenti negli organi di controllo (ma non vale per le cooperative sociali)

Lavoratori e volontari

L'art 13 definisce il trattamento dei lavoratori così come quanto e come è consentito il coinvolgimento di volontari. In specie:

- è prevista l'applicazione del CCNL firmato dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative
- è richiesto che la retribuzione lorda tra chi guadagna di meno e chi guadagna di più non si differenzi più di uno a otto (disposizione non presente in precedenza; oggi nelle cooperative sociali tra i livelli CCNL A1 – il più basso - e F2 – il più alto - il rapporto è 1 a 2 circa)
- I volontari devono essere di meno dei lavoratori; ne consegue che una OdV o una APS non può acquisire la qualifica di impresa sociale (poiché per le loro le attività devono essere svolte in maggioranza da volontari). Una associazione semplicemente ETS può invece acquisire la qualifica. Per le cooperative non cambia nulla.
- Le prestazioni di attività di volontariato possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva
- i 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 non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione (art 2 comma 5)

l'assenza di scopo di lucro

Le imprese sociali sono annoverate fra gli enti senza scopo di lucro. L'art 3 comma 1 si preoccupa di vincolare l'impresa sociale ad una certa destinazione degli utili ed avanzi di gestione comunque denominati, cioè "allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio".

Va ricordato che il D. Lgs. 112/17 all'art 3 comma 2, così come già previsto nel CdS, pone una serie di barriere alla distribuzione indiretta degli utili. Viene ritenuta distribuzione indiretta degli utili:

- la corresponsione ad amministratori, sindaci e a chiunque rivesta cariche sociali di compensi individuali non proporzionati all'attività svolta;
- la corresponsione ai lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli contrattuali;
- la remunerazione degli strumenti finanziari diversi, in misura superiore a due punti rispetto all'indice Istat
- l'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale;
- le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, a soci, amministratori, ecc.
- la corresponsione a soggetti diversi dalle banche di interessi passivi superiori di quattro punti al tasso annuo di riferimento.

Queste previsioni, ricalcate dalla disciplina delle Onlus, rendono più cogenti i termini contro la distribuzione indiretta rispetto alla normativa preesistente

Per venire incontro all'esigenza di maggior attrattività dello strumento verso gli investitori – uno dei ritenuti limiti del precedente D. Lgs. 155/06 - l'assenza di scopo di lucro però non è totale: viene concessa una limitata possibilità di destinazione degli utili ed avanzi di gestione mutuando un simile meccanismo già in uso da anni per le cooperative a mutualità prevalente, previsto in Codice Civile. Come ricorda Fici, "Il comma 3 dell'art. 3 opera, invece, in deroga al comma 1 del medesimo articolo. Al fine di favorire l'accesso di capitali di rischio nell'impresa sociale permette alle società imprese sociali (e non già, dunque, anche alle associazioni e fondazioni imprese sociali) non solo di rivalutare

il capitale sottoscritto dai soci, ma anche di assegnare dividendi ai propri soci, ponendo però due limiti a questa facoltà: un limite oggettivo (può così destinarsi soltanto una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti) ed un limite soggettivo (il capitale effettivamente versato non può essere remunerato in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo).

La lettera b) del comma 3 trova invece una diversa giustificazione. Consente alle imprese sociali (in qualsiasi forma costituite) di erogare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, in favore di altri ETS, che non abbiano la qualifica di impresa sociale e non siano fondatori, associati o soci dell'impresa sociale erogante o enti controllati da quest'ultima. Tale erogazioni devono essere finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale. In questo caso, il legislatore ha inteso l'impresa sociale, figura imprenditoriale del Terzo settore, come possibile strumento di supporto finanziario del Terzo settore non imprenditoriale. La prospettiva è quella dell'impresa sociale che produce utili sul mercato e ne destina parte per la promozione di iniziative socialmente utili intraprese da ODV o APS o altri soggetti del Terzo settore di natura erogativa.”

Provando a sistematizzare le previsioni di legge, se ne ricava il seguente prospetto:

uso degli utili	Enti del libro primo	Enti del libro quinto	Cooperative sociali
	Associazioni e fondazioni	Imprese	
1 . A Riserva sociale	Non divisibili tra i soci nemmeno allo scioglimento dell'ente	Non divisibili tra i soci nemmeno allo scioglimento dell'ente	Non divisibili tra i soci nemmeno allo scioglimento dell'ente
2. Rivalutazione del capitale	Non consentita	Defiscalizzata destinandovi meno del 50% dell'utile e nei limiti dell'indice Istat => logica di adeguamento del valore del capitale all'inflazione	Defiscalizzata destinandovi meno del 70% dell'utile e nei limiti dell'indice Istat => logica di adeguamento del valore del capitale all'inflazione
3. limitata Distribuzione degli utili	Non consentita	Defiscalizzata destinandovi meno del 50% dell'utile e nei limiti degli interessi accordati per i buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo	Defiscalizzata destinandovi meno del 70% dell'utile e nei limiti degli interessi accordati per i buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo
4. Ristorno	Non consentita	Non si applica	Consentito (anche alle coop ordinarie)
5. Erogazioni ad altri enti di terzo settore diversi da imprese sociali	Defiscalizzata destinandovi meno del 50% dell'utile	Defiscalizzata destinandovi meno del 50% dell'utile	
6. 3% Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali	Consentito e defiscalizzato	Consentito e defiscalizzato	Obbligatorio (ai fondi mutualistici per la cooperazione) e defiscalizzato

Il rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore

Il CdS all'art 55 ha apportato una significativa novità rispetto al rapporto tra PP.AA. e ETS (comprese quindi le imprese sociali). Gli in precedenza, con la L 383/00 (la Legge quadro sui servizi sociali, cd. "Legge Turco") era stato previsto un spazio di collaborazione per quanto attiene i servizi sociali.

Ora la norma, da un lato, estende l'ambito di collaborazione a tutte le attività elencate all'art 5 del D Lgs. 117/17; dall'altro, soprattutto, a fianco del consueto rapporto "verticale" di committente vs fornitore, viene data piena dignità ad un rapporto "orizzontale" tra PP.AA. e ETS, in quanto entrambi soggetti che perseguono l'interesse generale.

Più in dettaglio, l'art 55 disciplina la co-programmazione e la co-progettazione

- La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili
- La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti
- Per realizzare la co-progettazione la pubblica amministrazione individua gli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri per l'individuazione degli enti partner

Pertanto, la formulazione dell'art. 55 tende a configurare una situazione in cui co-programmazione e co-progettazione rappresentino la «normalità» dei rapporti tra PA e terzo settore. Viene assicurata trasparenza e parità di trattamento per essere accreditati come partecipanti a processi di co-programmazione e co-progettazione. La pubblica amministrazione interloquisce a quel punto con i soggetti accreditati per realizzare i progetti di servizio.

Tutto ciò ovviamente richiede un radicale cambiamento culturale e di paradigma sia per le pubbliche amministrazioni che per il TS, da un orientamento al mercato e alla competizione ad uno alla collaborazione e cooperazione.

Incentivi

Infine, la norma prevede all'art. 18 una serie di incentivi, così riassumibili:

- in una società che abbia acquisito la qualifica di impresa sociale alla data di entrata in vigore del presente decreto (20/07/17) e sia costituita da non più di 5 anni :
 - alle persone fisiche: detrazione del 30% della somma investita (fino ad 1 ML di €)
 - alle imprese: deducibilità del 30% della somma investita (fino a 1,8 ML €)
- Possibilità di avviare raccolte di capitale diffuso attraverso portali telematici (come le startup innovative)
- Viene istituito un Fondo rotativo per finanziamenti a tasso agevolato (e piccola parte in conto capitale), importi da 200 mila euro a 10 milioni, durata da 4 a 15 anni; il 70% del finanziamento è a tasso fisso 0,5%, il resto è finanziamento bancario (aperto il bando il 08/11/17 da Invitalia con dotazione 223 mln€) per info cfr. <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/rafforziamo-le-imprese/italia-economia-sociale>

Sono infine previste altre forme di sostegno, rinvenibili nel CdS, quali:

- è favorito l'accesso degli enti del Terzo settore ai finanziamenti del Fondo sociale europeo e ad altri finanziamenti europei per progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali (D Lgs 117/17 art 69)
- l'ente di terzo settore può fare raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, nelle modalità che saranno definite con apposite linee guida volte garantire la trasparenza e la correttezza (D Lgs 117/17 art 7)
- Sono previsti incentivi fiscali per l'emissione e la sottoscrizione di titoli di solidarietà, cioè fondi destinati al sostegno delle attività di terzo settore (D Lgs 117/17 art 77)
- Anche il social bonus, credito d'imposta per liberalità per il recupero di immobili pubblici inutilizzati e beni sottratti alla criminalità è oggi ristretto agli utilizzi non commerciali (D Lgs 117/17 art 81), così come la deducibilità delle donazioni (D Lgs 117/17 art 83)