

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo in esame, che si compone di 21 articoli, è predisposto in attuazione della delega conferita al Governo con la legge 6 giugno 2016, n. 106, per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, e prevede la revisione della disciplina dell'impresa sociale, nel rispetto degli specifici principi e criteri di delega contenuti negli articoli 6, 7, comma 1, e 9, comma 1, lettera f). Esso tiene altresì conto dei più recenti orientamenti comunitari in materia di economia sociale, di cui l'impresa sociale costituisce uno degli attori principali: (COM (2011) 682; Risoluzione (2015) 0320 del Parlamento europeo del 10.9.2015; Conclusioni del Consiglio UE del 7.12.2015; Raccomandazioni di ottobre 2016 dell'Expert Group on Social Entrepreneurship (GECES).

La fattispecie dell'impresa sociale trovava già riconoscimento e disciplina nell'ordinamento giuridico italiano nel decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, che con il presente provvedimento viene abrogato. Dal quadro dei principi e dei criteri direttivi sopra citati emerge la inequivocabile volontà legislativa di promuovere l'impresa sociale e di favorire il rilancio di questa figura, sin qui poco utilizzata tra quelle del Terzo settore, anche in ragione di insufficienze e contraddizioni della vigente normativa.

Con il decreto legislativo che qui si illustra ci si propone, in sintonia con la legge delega, di migliorare la disciplina dell'impresa sociale, colmando le sue lacune, relative soprattutto al regime fiscale dell'impresa sociale, rimuovendo le principali barriere sostanziali allo sviluppo dell'impresa sociale quale particolare fattispecie normativa del Terzo settore, e introducendo misure sostanziali volte al rafforzamento dell'impresa sociale, anche in chiave di sistema. Nella prospettiva di rafforzare e preservare l'identità dell'impresa sociale quale specifico soggetto del Terzo settore, la disciplina dell'impresa sociale è, inoltre, integrata in alcuni aspetti relativi alla *governance* dell'impresa sociale, quali il coinvolgimento degli *stakeholder*, e al controllo pubblico, nei quali risultava piuttosto carente.

Nell'attuare i principi e i criteri individuati nella legge delega, la scelta metodologica è stata quella di redigere un nuovo decreto legislativo specificamente dedicato all'impresa sociale, che abroga il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, di cui, tuttavia, conserva la struttura essenziale, anche se profondamente modificata nei suoi contenuti, con particolare riferimento alla *governance* dell'impresa sociale e alla materia dei controlli.

**L'articolo 1** reca la definizione di impresa sociale, quale organizzazione privata, costituita anche in forma societaria, che esercita 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 e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività. Tale definizione riprende e sviluppa alcuni principi enunciati nella legge delega. In particolare, l'impresa sociale viene ricompresa nel perimetro degli enti del Terzo settore, in quanto anch'essa presenta l'elemento caratterizzante tale categoria giuridica, individuato nell'aspetto teleologico, cioè il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, realizzate attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi. L'attività deve essere svolta in via stabile e principale: la stabilità richiama la definizione di imprenditore contenuta nell'articolo 2082 del codice civile, intendendosi per tale l'attività svolta professionalmente e non occasionalmente; per l'ulteriore requisito della principalità si fa rinvio al successivo articolo 2. Poiché l'impresa sociale costituisce la sede naturale per l'adozione di comportamenti socialmente responsabili nei confronti dei lavoratori dell'impresa

stessa, dei destinatari dei beni e dei fruitori dei servizi e della società in generale, la norma in commento prevede altresì l'adozione di modalità di gestione dell'impresa sociale ispirate ai principi della responsabilità sociale, alla trasparenza ed al coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e più in generale degli stakeholders. Dall'articolo in esame emerge che l'impresa sociale si configura non già come uno *status* soggettivo di un particolare tipo giuridico, bensì come una qualifica normativa che tutti i tipi di enti giuridici, inclusi quelli societari, possono acquisire se presentano i requisiti essenziali contemplati nel decreto agli articoli da 2 a 13, ed operano in conformità alle sue disposizioni. Una disciplina specifica è dettata, infine, per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e per gli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, per i quali trova applicazione il regime giuridico proprio di tale categoria di enti. Agli enti in questione la disciplina del decreto in esame si applica limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale, a condizione che per tali attività gli enti medesimi adottino un regolamento, in forma di scrittura privata autenticata o atto pubblico, che recepisca le norme del presente decreto e contenga i requisiti richiesti per gli atti costitutivi delle imprese sociali. Si prevede inoltre, ai fini dello svolgimento di tali attività, l'obbligo di costituire un patrimonio destinato e di adottare una contabilità separata.

L'articolo 1 reca, al comma 4, una disposizione specificamente dedicata alle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. In ossequio alla legge delega, che espressamente disponeva in questi termini (cfr. articolo 6, comma 1, lett. c): "acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi"), si stabilisce, infatti, che le cooperative sociali, e i loro consorzi, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. L'attribuzione della qualifica *ope legis* comporta che le cooperative sociali (e i loro consorzi) di cui alla legge n. 381 del 1991, diversamente dalle altre tipologie di enti, si considerano imprese sociali a prescindere dalla verifica in concreto del possesso dei requisiti di qualificazione posti dagli articoli da 2 a 13 del decreto, la cui applicazione a questi enti è infatti esclusa. Alle cooperative sociali (e loro consorzi) si applicheranno le disposizioni di cui agli articoli 14, 15, 16 e 18, incluse le disposizioni di natura fiscale, che sono rivolte a tutte le imprese sociali, comprese quelle che tali sono di diritto, nel rispetto della normativa specifica delle cooperative, in quanto compatibili.

Il comma 5 dell'articolo 1 individua le fonti di disciplina delle imprese sociali. Esse sono regolate dal decreto in esame di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106 e, dalle disposizioni dell'emanando codice del terzo settore e del codice civile, nonché per gli aspetti non disciplinati, dal codice civile con riferimento alle norme relative alla forma giuridica di costituzione dell'impresa sociale (associazione, fondazione, società, ecc.).

Il comma 7 è dedicato alle fondazioni bancarie, al fine di precisare, nel rispetto di quanto previsto dalla legge delega a loro riguardo, che ad esse non si applicano le disposizioni del presente decreto.

**L'articolo 2** contiene l'elencazione delle attività di interesse generale da esercitarsi affinché un ente possa assumere la qualifica di impresa sociale: la norma prevede una ridefinizione ed un ampliamento di dette attività, rispetto alla vigente disciplina, che tiene conto, da un lato, dei progressivi mutamenti del contesto sociale e della conseguente estensione degli ambiti di azione da parte degli enti del Terzo settore, capaci di diventare soggetti più attivamente presenti in molteplici ambiti di intervento, incidenti sul perseguimento e la tutela di valori giuridici costituzionalmente orientati, e dall'altro, delle novelle normative succedutesi nel tempo. In coerenza con quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge delega, si prevede che, tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale di cui all'articolo 1, comma 1, della legge delega, in attuazione del principio di sussidiarietà, l'elenco delle attività di interesse generale sarà suscettibile di aggiornamento da farsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In tal modo si individua uno strumento normativo più flessibile, rispetto alla fonte di rango primario, capace di adeguare con maggiore rapidità il quadro normativo all'evoluzione del contesto socio-economico esterno. L'attività di impresa di interesse generale nei settori riportati nell'articolo in commento deve essere svolta, ai sensi del precedente articolo 1, comma 1, in via stabile e

principale: a tal fine la norma, in continuità con la disciplina contenuta nel d.lgs. n.155 del 2006, espressamente considera principale l'attività produttiva di almeno il 70 per cento dei ricavi complessivi. Ciò comporta che l'impresa sociale possa svolgere anche attività diverse da quelle di interesse generale, purché i relativi ricavi non eccedano la soglia del 30 per cento dei ricavi complessivi. L'interesse generale ricorre inoltre, oltre che nel caso di svolgimento di attività d'impresa riconducibile ad una o più voci riportate nell'elenco di cui al comma 1, anche con riferimento alle imprese sociali di inserimento lavorativo, nelle quali, indipendentemente dall'oggetto dell'attività, non necessariamente riconducibile alle fattispecie incluse nell'elenco in parola, sono occupate persone svantaggiate o con disabilità, i beneficiari di protezione internazionale, le persone senza fissa dimora, nonché i lavoratori molto svantaggiati (articolo 2, comma 4). La disposizione in esame tiene conto delle nuove forme di esclusione sociale, adottando una tecnica di individuazione *per relationem* delle categorie di soggetti deboli, mediante il richiamo a disposizioni normative dell'ordinamento nazionale o comunitario. Sotto tale profilo, una rilevante novità è costituita dall'ampliamento della portata applicativa della disposizione anche ai lavoratori molto svantaggiati, come individuati nell'articolo 2, numero 99) del regolamento (UE) n. 651/2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno. In tale prospettiva, il successivo comma 5 fissa al 30 per cento del totale dei lavoratori dipendenti la percentuale minima di soggetti deboli, come definiti nel precedente comma 4, occupati alle dipendenze dell'impresa sociale, specificando che ai fini del computo di detta percentuale minima, i lavoratori molto svantaggiati non possono essere superiori ad un terzo.

Significative innovazioni sono presenti nell'articolo 3 sull'assenza di scopo di lucro. In principio, quale ente del Terzo settore, l'impresa sociale non può avere come scopo principale quello di distribuire ai propri soci, amministratori, dipendenti, ecc., gli utili ed avanzi di gestione eventualmente derivanti dall'impresa esercitata. Ed infatti, l'articolo 3, comma 1, prevede che ogni utile o avanzo di gestione debba essere destinato dall'impresa sociale allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio. Rafforzano questo vincolo le specifiche disposizioni sul divieto della c.d. distribuzione indiretta di utili (articolo 3, comma 2), di cui la norma offre una tipizzazione non esaustiva, tra cui si rileva la previsione dell'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale (*cf.* articolo 6 del DPR 22 dicembre 1986, n. 917 - Testo Unico delle Imposte sui Redditi). Tuttavia, al fine di favorire il finanziamento dell'impresa sociale mediante capitale di rischio, il decreto, in attuazione della delega, ha introdotto la possibilità per le imprese sociali (costituite in forma di società) di remunerare in misura limitata il capitale conferito dai soci attraverso la distribuzione di dividendi, cui però l'impresa sociale può destinare una quota inferiore al 50 per cento dei propri utili ed avanzi di gestione, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti (articolo 3, comma 3). V'è anche un limite soggettivo alla distribuzione di dividendi (l'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato), che è lo stesso che, ai sensi dell'articolo 2514 del codice civile, si applica alle cooperative a mutualità prevalente e alle cooperative sociali. Il decreto ha inoltre previsto la possibilità (sempre nel rispetto del limite di impiego di una quota inferiore al 50 per cento degli utili ed avanzi di gestione, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti) per le imprese sociali di rivalutare il capitale sottoscritto dai soci e di effettuare erogazioni gratuite ad enti del Terzo settore ad essa non associati, né fondatori della stessa e non aventi la qualifica di imprese sociali. In particolare, quest'ultima previsione serve a rafforzare le connessioni tra le varie tipologie organizzative (o "famiglie") del Terzo settore, rendendo l'impresa sociale un possibile strumento finanziario di crescita e di sviluppo a supporto di enti del Terzo settore a carattere non imprenditoriale.

L'articolo 4 ripropone la normativa contenuta nel d.lgs. n.155 del 2006 in tema di disciplina dei gruppi di imprese sociali, per i quali continua a trovare applicazione la disciplina codicistica in

materia di direzione e coordinamento di società e di gruppo cooperativo paritetico, al fine di preservare i diritti di coloro che subiscono le decisioni del gruppo. Al gruppo è esteso l'obbligo di redazione e pubblicizzazione del bilancio sociale. Viene inoltre ribadito il divieto per le pubbliche amministrazioni e gli enti con finalità lucrative, partecipanti ad un'impresa sociale, di detenere la direzione, il coordinamento o il controllo di un'impresa sociale, prevedendo la sanzione dell'annullabilità degli atti compiuti in violazione del divieto e la legittimazione straordinaria di impugnare gli atti medesimi in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in ragione delle funzioni di vigilanza attribuite alla medesima amministrazione.

**L'articolo 5** non contiene innovazioni sostanziali rispetto alla vigente disciplina in tema di costituzione dell'impresa sociale: l'articolo in esame fa rinvio alle norme cui è assoggettata la tipologia giuridica nella cui forma è esercitata l'impresa sociale, salva la specificazione della solennità formale dell'atto e l'esplicitazione degli elementi caratterizzanti l'impresa sociale (oggetto sociale e assenza dello scopo di lucro). La prevista iscrizione in apposita sezione del registro delle imprese ha natura costitutiva ai fini dell'acquisizione della qualifica di impresa sociale. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha accesso al registro delle imprese per l'esercizio delle funzioni di monitoraggio, ricerca e controllo disciplinate nel successivo articolo 15. Gli enti ecclesiastici e gli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese sono tenuti al deposito del solo regolamento. È infine previsto un decreto ministeriale che individui gli atti che devono essere depositati presso il registro delle imprese e le procedure per il relativo deposito.

Anche nell'**articolo 6** non si rinvencono elementi innovativi rispetto alla vigente disciplina: le norme sulla denominazione ivi inserite rispondono all'esigenza di tutela dell'affidamento dei terzi. Esse non si applicano agli enti di cui all'articolo 1, comma 3, in ragione delle peculiarità proprie di tale categoria di enti.

**L'articolo 7** contiene la disciplina delle cariche sociali, regolata in modo da rispettare la democraticità della struttura. Per ricoprire le cariche sociali è richiesta la previsione, nell'atto costitutivo, di specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza, a garanzia della socialità dell'impresa. Le cariche sociali, diverse dalla presidenza dell'ente, possono essere assunte anche da soggetti nominati da pubbliche amministrazioni e da enti con scopo di lucro, purché non sia violato il divieto per tali categorie di soggetti di esercitare il controllo sull'impresa sociale, come previsto dall'articolo 4. Si dispone, inoltre, al comma 1 che qualora l'atto costitutivo o lo statuto riservino 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 è riservata all'assemblea degli associati o dei soci dell'impresa sociale. La disposizione serve a realizzare un collegamento comunque forte negli enti associativi e societari tra base sociale e gestione dell'impresa.

**L'articolo 8** prevede che i provvedimenti di ammissione ed esclusione nell'impresa sociale non devono ledere il principio di non discriminazione e che deve sempre essere garantita nello statuto o nell'atto costitutivo la possibilità per l'interessato di beneficiare al riguardo di una decisione dell'organo assembleare o di altro organo eletto dalla medesima assemblea. Deroche a tale principio possono essere giustificate in ragione della peculiarità della compagine sociale (come nel caso degli enti confessionali) o della struttura dell'ente, tenendo quindi conto della normativa applicabile alla forma giuridica assunta dal soggetto che esercita l'attività di impresa sociale.

**L'articolo 9** pone a carico dell'impresa sociale l'obbligo di tenuta delle scritture contabili, individuate, attraverso il richiamo alle norme codicistiche, nel libro giornale e nel libro degli inventari, nonché l'obbligo di redazione e pubblicizzazione del bilancio d'esercizio, in ossequio alle corrispondenti norme del codice civile. Il bilancio di esercizio deve essere redatto, a seconda dei

casi, ai sensi degli articoli 2423 e seguenti, 2435-*bis* o 2435-*ter* del codice civile. L'impresa sociale è tenuta a pubblicizzare, anche attraverso il proprio sito internet, il bilancio sociale, da redigersi in ossequio a specifiche linee guida da adottarsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. L'obbligo di redazione del bilancio sociale rileva anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale generato dalle attività svolte dall'impresa sociale. La valutazione dell'impatto sociale è definita dall'articolo 7, comma 3, della legge n. 106 del 2016, come valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato. Infine, per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, gli obblighi in argomento si intendono riferiti al solo svolgimento delle attività indicate nel regolamento.

Rilevanti modifiche alla vigente disciplina sono apportate dal decreto in esame con riferimento al tema dei controlli. Con specifico riguardo ai controlli interni, l'**articolo 10** stabilisce l'obbligatorietà per tutte le imprese sociali della nomina di uno o più sindaci, per i quali si richiede il possesso dei requisiti e l'insussistenza delle cause di ineleggibilità e di decadenza stabiliti dalla normativa codicistica. In aggiunta ai poteri e doveri propri dell'organo di controllo interno, come stabiliti dal codice civile, i sindaci dell'impresa sociale sono chiamati ad esercitare compiti di monitoraggio sull'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa, con particolare riguardo a quelle disposizioni del decreto in esame che maggiormente connotano la qualifica di impresa sociale, nonché ad attestare la conformità del bilancio sociale alle linee guida stabilite in materia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Rispetto alla disciplina vigente si è inteso operare un rafforzamento del sistema dei controlli interni all'impresa sociale, abrogando, da un lato, le soglie dimensionali di cui all'articolo 2435-*bis* del codice civile, il cui superamento in passato determinava l'insorgere dell'obbligo di nominare uno o più sindaci; e dall'altro, ampliando i compiti del suddetto organo, affinché l'esercizio della vigilanza sia adeguatamente rispondente all'interesse pubblico sottostante al rispetto del particolare regime giuridico proprio dell'impresa sociale. Il superamento delle soglie dimensionali fissate dal sopra citato articolo 2435-*bis* del codice civile rileva, viceversa, ai fini dell'ulteriore obbligo di sottoposizione dell'impresa sociale al controllo contabile da parte dei revisori legali. Sia per il controllo interno che per quello contabile è in ogni caso fatta salva la disciplina più restrittiva prevista per ciascun tipo giuridico adottato dall'organizzazione che esercita l'impresa sociale (ad esempio per l'impresa sociale costituita in forma di società per azioni).

Un'altra importante novità riguarda la materia del coinvolgimento di lavoratori e degli utenti dell'impresa sociale, che l'**articolo 11** ha profondamente rivisitato, intensificando i vincoli per le imprese sociali a beneficio dei suoi *stakeholders* ed aumentando in tal modo il livello minimo di coinvolgimento degli stessi, che, anche a livello europeo, viene considerata una delle principali caratteristiche distintive dell'entità dell'economia sociale. La nozione di coinvolgimento ivi contenuta costituisce il frutto dell'elaborazione dottrinale e normativa (*ex multis* direttiva n. 2001/86/CE) in materia di responsabilità sociale delle imprese. È prevista l'adozione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di specifiche linee guida per la definizione più puntuale ed articolata di questo importante aspetto della disciplina. In ogni caso la norma in commento stabilisce alcune prescrizioni minime, che investono la generalità delle imprese sociali (nel caso del diritto dei lavoratori e degli utenti di partecipare, anche tramite loro rappresentanti, all'organo assembleare) e talune imprese sociali in ragione delle dimensioni dell'impresa medesima (il diritto dei lavoratori e, ove possibile, eventualmente anche degli utenti di nominare almeno un componente degli organi di amministrazione e di controllo, in caso di superamento di almeno due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-*bis* del codice civile ridotti della metà).

**L'articolo 12** contiene la disciplina relativa alle vicende riguardanti l'impresa sociale, per le quali è posto l'obbligo di preservare l'assenza dello scopo di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio ed il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale da parte dei soggetti coinvolti negli atti posti in essere. È prevista l'adozione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un decreto, a cui dovranno conformarsi gli atti di trasformazione, fusione, scissione, cessione d'azienda (inclusa la cessione di un ramo attinente allo svolgimento dell'attività d'impresa di interesse generale) e devoluzione del patrimonio, la cui efficacia resta comunque subordinata al rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'articolo disciplina il procedimento per il rilascio di detta autorizzazione, prevedendo il meccanismo del silenzio - accoglimento, decorsi inutilmente 90 giorni dalla notificazione dell'istanza da parte dell'organo di amministrazione dell'impresa sociale, nonché la tutela davanti al giudice amministrativo avverso i provvedimenti ministeriali di diniego dell'autorizzazione. In caso di scioglimento volontario dell'ente o di perdita volontaria della qualifica di impresa sociale, è prevista la possibilità, conformemente alle indicazioni statutarie, di devoluzione del patrimonio residuo solo in favore di un altro ente del Terzo settore, ovvero dei fondi disciplinati dal successivo articolo 16, salvo quanto previsto dalla normativa specifica applicabile alle società cooperative. Tale norma non si applica agli enti di cui all'articolo 1, comma 3, rispetto ai quali non si pongono le medesime ragioni di tutela.

**L'articolo 13** aggiunge alla previsione dell'obbligo del rispetto del trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi, la fissazione di un limite all'eventuale divario salariale tra i lavoratori dipendenti dell'impresa sociale. È ammessa la prestazione di attività di volontariato all'interno dell'impresa sociale. Al fine di evitare possibili elusioni alle norme in materia lavoristica, viene fissato un limite quantitativo all'impiego dei volontari, il cui numero non può essere superiore a quello dei lavoratori dipendenti dell'impresa sociale e viene altresì previsto l'obbligo della tenuta di un apposito registro dei volontari. Si prevede, infine, l'obbligo per l'impresa sociale di 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.

**L'articolo 14** assoggetta l'impresa sociale, in caso di insolvenza, alla liquidazione coatta amministrativa, quale procedura concorsuale che la legge fallimentare destina a particolari categorie di enti a notevole rilevanza pubblica in ragione delle finalità e degli interessi che li caratterizzano e, perciò, soggetti al controllo e alla vigilanza dell'autorità pubblica. Il sistema ordinario della concorsualità appare insufficiente a coprire la problematica delle imprese operanti nel campo dell'economia sociale, per le quali si pone l'esigenza di un rigoroso contesto di legalità, specialmente quando i comportamenti dell'impresa vanno a confliggere con le finalità pubblicistiche (civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nel caso del Terzo settore) che il legislatore intende perseguire, rispetto alle quali la ricomposizione degli equilibri colpiti dalla crisi dell'impresa non può tenere esclusivamente conto del principio della *par condicio creditorum*. Il provvedimento che dispone la liquidazione coatta amministrativa assume la forma di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, quale autorità vigilante sull'impresa sociale; ove l'impresa sociale abbia assunto la forma di una società cooperativa, la competenza all'adozione del provvedimento si radica in capo ad altra pubblica autorità vigilante, il Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 2545-terdecies del codice civile e dell'articolo 1 del d.lgs. n. 220 del 2002. È, inoltre, previsto - in applicazione dell'articolo 213 della legge fallimentare, il quale attribuisce all'autorità che vigila sulla liquidazione coatta amministrativa il compito di liquidare il compenso al commissario liquidatore - per le procedure di liquidazione coatta amministrativa di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'adozione di un decreto ministeriale

con il quale 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. La norma detta, inoltre, la disciplina transitoria, prevedendo che fino all'adozione del decreto sopra citato, continuino a trovare applicazione le disposizioni del decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 novembre 2016, concernente i 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.

**L'articolo 15** attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali una funzione di raccordo con le altre pubbliche amministrazioni, il Consiglio nazionale del Terzo settore e le parti sociali al fine di esercitare le attività di monitoraggio e di ricerca. Rilevanti novità sono introdotte in tema di controlli sulle imprese sociali. Innanzitutto la norma in esame individua la finalità dei controlli, che sono diretti a verificare il rispetto, da parte delle imprese sociali, delle disposizioni contenute nel decreto in commento. La titolarità dei poteri di controllo sulle imprese sociali è radicata in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, restando fuori dal perimetro della vigilanza di quest'ultimo le imprese sociali aventi la forma di società cooperative, per le quali l'autorità vigilante è, come già espresso precedentemente, il Ministero dello sviluppo economico. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali demanda, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera i) del d.lgs. n.149 del 2015, le relative funzioni ispettive all'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia che svolge attività di carattere tecnico – operativo di interesse nazionale, in materia di ispezioni del lavoro, sottoposta alla vigilanza del Ministero medesimo. Tale scelta trova la sua giustificazione nella diffusa presenza territoriale delle sedi dell'Ispettorato e nelle specifiche competenze del personale dell'agenzia medesima. L'attività ispettiva può altresì essere svolta mediante avvalimento, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di enti associativi tra imprese sociali che soddisfino i requisiti dimensionali e di diffusione territoriale previsti dalla norma in esame, e gli ulteriori requisiti tecnici da fissarsi con successivo decreto ministeriale, o delle associazioni nazionali di rappresentanza degli enti cooperativi riconosciuti dal Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 220 del 2002. Tale disposizione ripropone analoga previsione contenuta nel già citato d.lgs. n. 220 del 2002, in tema di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, estendendola anche alle imprese sociali non aventi la forma di società cooperativa. Essa costituisce al contempo applicazione del principio di autocontrollo degli enti del Terzo settore, contenuto nell'articolo 7, comma 2, della legge n. 106 del 2016. Viene, inoltre, disciplinato il procedimento ispettivo prevedendo, in caso di accertata violazione delle disposizioni del decreto in esame, un meccanismo sanzionatorio ispirato a criteri di gradualità e proporzionalità, che parte dalla diffida a regolarizzare i comportamenti illegittimi entro un congruo termine, per arrivare, in caso di inottemperanza alla diffida o di ostacolo allo svolgimento dell'attività ispettiva, alla nomina di un commissario *ad acta* - che affianchi gli organi dell'impresa sociale e provveda allo specifico adempimento richiesto - fino alla perdita della qualifica di impresa sociale, nel caso di irregolarità non sanabili o non sanate. Il provvedimento che dispone la perdita della qualifica (da adottarsi da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ovvero da parte del Ministero dello sviluppo economico, nel caso di enti cooperativi), a titolo di sanzione ulteriore, la devoluzione del patrimonio residuo dell'impresa sociale al fondo specificamente destinato alla promozione e allo sviluppo dell'impresa sociale, istituito dall'ente associativo cui l'impresa sociale aderisce, o in mancanza, dalla Fondazione Italia sociale, salvo quanto specificamente previsto in tema di società cooperative. È prevista, infine, la tutela innanzi al giudice amministrativo avverso i provvedimenti ministeriali che dispongono la perdita della qualifica di impresa sociale.

**L'articolo 16** promuove (senza tuttavia imporre) la destinazione da parte delle imprese sociali di una quota, non superiore al 3 per cento, dei loro utili o avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, a fondi specificamente ed esclusivamente destinati alla

promozione e allo sviluppo delle imprese sociali, da costituirsi da parte degli enti associativi delle imprese sociali (cui aderiscono almeno duemila imprese sociali iscritte nel registro delle imprese di almeno cinque diverse regioni o province autonome), dalle associazioni nazionali di rappresentanza degli enti cooperativi riconosciuti dal Ministero dello sviluppo economico, ovvero dalla Fondazione Italia sociale. L'istituto trova il suo significativo precedente nei fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, introdotti dall'articolo 11 della legge n. 59 del 1992, rispetto ai quali si differenzia, oltre che per la destinazione finalistica delle risorse affluenti al fondo, per la facoltatività del versamento da parte delle imprese sociali, in luogo dell'obbligatorietà prevista per gli enti cooperativi. Attraverso le risorse del fondo si intendono sviluppare, in particolare, attività e programmi caratterizzati dall'innovatività sociale e finalizzati a contribuire alla crescita sociale ed economica dei territori di riferimento. Ulteriore elemento distintivo è individuabile nei soggetti legittimati alla costituzione dei fondi, tra i quali è ricompresa la Fondazione Italia Sociale, prevista dall'articolo 10 della legge n. 106 del 2016, la quale, nel rispetto del principio della prevalenza dell'impiego di risorse provenienti dai soggetti privati, è chiamata, tra l'altro, a realizzare e sviluppare interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore. Giova rammentare che i fondi in parola sono alimentati, oltre che dai versamenti volontari, anche dalla devoluzione del patrimonio residuo, conseguente al provvedimento dispositivo della perdita della qualifica di impresa sociale, e dalla devoluzione volontaria del patrimonio di cui all'articolo 12, comma 5.

**L'articolo 17** contiene talune disposizioni di coordinamento e transitorie, tra cui, al comma 1, una norma relativa alle società cooperative edilizie di abitazione e loro consorzi, in ordine all'esercizio delle attività di alloggio sociale.

Viene inoltre fissato un termine di 12 mesi entro il quale le imprese sociali già costituite alla data di entrata in vigore del decreto legislativo in esame potranno adeguarsi, anche attraverso le necessarie modifiche statutarie, alla novella legislativa. Rimane ferma la modifica già apportata dal decreto legislativo n. 155 del 2006 all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153.

**L'articolo 18**, in sintonia con quanto previsto dalla delega, introduce importanti misure di sostegno e fiscali volte alla promozione e allo sviluppo dell'impresa sociale. Come detto, quella di impresa sociale è una qualifica normativa che può essere assunta da diverse tipologie di enti. Di conseguenza, i relativi redditi sono determinati secondo le norme tributarie ordinariamente applicabili alle diverse tipologie di enti che possono assumere la qualifica di impresa sociale.

Le imprese sociali presentano comunque alcune caratteristiche peculiari di cui si deve tenere conto per delinearne il trattamento fiscale. In attesa che venga completata la più ampia riforma del Terzo settore, nel quale rientrano a pieno titolo i soggetti che acquisiscono la qualifica in esame, occorre infatti tenere conto che l'impresa sociale è tenuta a destinare i propri utili o avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio, con possibilità di distribuirli ai soci nei soli limiti previsti dall'articolo 3, comma 3 (interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo, rispetto al capitale effettivamente versato). Tale specifica caratteristica giustifica, da un punto di vista strutturale, la detassazione degli utili o avanzi di gestione che incrementino le riserve indivisibili dell'impresa sociale in sospensione d'imposta in sede di approvazione del bilancio dell'esercizio in cui sono stati conseguiti e che vengano effettivamente destinati allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio (analogamente a quanto già previsto per le cooperative sociali di cui alla legge n. 381 del 1991 e per i consorzi tra piccole e medie imprese di cui alla legge n. 240 del 1981).

Per analoghe ragioni di simmetria fiscale devono, invece, considerarsi imponibili gli utili o avanzi di gestione distribuiti sotto qualsiasi forma (ad esempio, emissione di strumenti finanziari o aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto o versato dai soci, oltre i limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati calcolate dall'ISTAT per il periodo corrispondente all'esercizio sociale in cui gli utili o avanzi di



gestione sono stati prodotti), mentre non sono tassabili gli aumenti gratuiti del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci (effettuati per adeguare all'inflazione il valore delle azioni o quote di capitale sottoscritte dai soci).

Per completezza si ricorda che l'impresa sociale deve svolgere in via stabile e principale un'attività di impresa di interesse generale nei settori di cui all'articolo 2 e che si considera principale l'attività produttiva di almeno il 70 per cento dei ricavi complessivi. Ciò comporta che l'impresa sociale possa finanziarsi anche mediante lo svolgimento di attività diverse da quelle di interesse generale, purché i relativi ricavi non eccedano la soglia del 30 per cento dei ricavi complessivi. A questo riguardo, si ritiene che anche questi proventi vadano esclusi dalla tassazione ai fini delle imposte dirette, nella misura in cui l'impresa proceda a reinvestirli nelle modalità sopra specificate.

In aggiunta a quanto sopra occorre considerare che per espressa previsione dell'articolo 9, comma 1, lettera f), della legge delega n. 106 del 2016 devono essere introdotte "*misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale*" nelle imprese sociali le quali, in mancanza di questo incentivo, sarebbero eccessivamente penalizzate rispetto alle società lucrative, che non soggiacciono ai suddetti limiti di remunerazione del capitale. L'incentivo consiste, da un lato, nella possibilità per le imprese sociali di accedere alla raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici regolati dal d.lgs. n. 58 del 1998 e, dall'altro, in agevolazioni fiscali a favore dei soggetti che investono nelle imprese sociali.

Per quanto riguarda, in particolare, questa seconda tipologia di agevolazione si è tenuto conto delle norme per le *start-up* innovative (articolo 29 del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012) e le PMI innovative (articolo 4 del decreto-legge n. 3 del 2015, convertito dalla legge n. 33 del 2015). Più in dettaglio, si prevede di introdurre una misura che consenta alle persone fisiche di detrarre dalla propria IRPEF lorda un importo pari al 30 per cento della somma da essi investita nel capitale sociale di una o più imprese sociali, costituite dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo in esame o da non più di trentasei mesi da quella data. L'importo massimo per il quale è consentito fruire dell'agevolazione è pari ad euro 1.000.000,00 per ogni periodo di imposta e la detrazione può essere esercitata entro il terzo periodo d'imposta successivo a quello in cui è eseguito l'investimento. Per garantire la stabilità dell'investimento la norma prevede che questo debba essere integralmente mantenuto per almeno tre anni, a pena di decadenza dal beneficio complessivamente fruito.

Un'agevolazione fiscale di carattere analogo è prevista anche per gli investimenti effettuati da soggetti IRES. In questo caso si tratta di una deduzione dalla base imponibile pari al 30 per cento, fruibile in relazione ad investimenti fino ad euro 1.800.000,00 per ogni periodo di imposta.

Inoltre, allo scopo di non creare disparità di trattamento tra le imprese sociali costituite in forma societaria e quelle costituite in forma non societaria, si prevede di estendere l'agevolazione anche alle imprese sociali costituite in forma di fondazione. Analoga misura non si applica invece alle imprese sociali costituite in forma di associazione, dal momento che queste ultime hanno con maggiore facilità (stante la base personale che, al pari delle società, le contraddistingue) la possibilità di acquisire per trasformazione la forma societaria qualora intendano avvalersi di capitale di rischio, ed usufruire delle agevolazioni di cui al presente decreto.

Sempre in analogia con le *start-up* e PMI innovative, è previsto che alle imprese sociali non si applichino le norme in materia di società di comodo (articolo 30 della legge 23 dicembre 1994, n. 724) e di società in perdita sistematica (articolo 2, commi da 36-*decies* a 36-*duodecies* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011). Alle sole imprese sociali, inoltre, non si applicheranno gli studi di settore (articolo 62-*bis* del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito dalla legge n. 427 del 1993) ed i parametri (articolo 3, commi da 181 a 189, della legge 28 dicembre 1995, n. 549) nonché gli indici sintetici di affidabilità (articolo 7-*bis* del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225). Le suddette disposizioni, costituendo norme di carattere antielusivo e di valutazione della normale capacità economica per soggetti che agiscono con finalità lucrativa, non sembrano infatti adattabili alla situazione di soggetti che agiscono con una logica economica, improntata però a finalità di

interesse generale, la salvaguarda delle quali è già affidata ad altre norme più calibrate alla fattispecie (si pensi, ad esempio, alle presunzioni di indiretta distribuzione degli utili previste dall'articolo 3, comma 2).

L'efficacia delle disposizioni fiscali di cui sopra, che non costituiscono aiuti di stato poiché motivati da evidenti profili di simmetria fiscale tra divieto di distribuire utili e non imponibilità degli stessi, è stata prudenzialmente subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

**L'articolo 19** prevede l'abrogazione della previgente disciplina in materia di impresa sociale, contenuta nel d.lgs. n. 155 del 2006.

**L'articolo 20** individua la copertura finanziaria delle disposizioni aventi un effetto di spesa (segnatamente, l'articolo 18, commi da 1, 3, 4 e 7 per 5,42 milioni di euro per l'anno 2018 e per 3,1 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019) che trova la sua imputazione nella corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che prevede risorse per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale pari a 190 milioni di euro annui a regime dall'anno 2017. L'ultimo comma dell'articolo in esame prevede la clausola di invarianza finanziaria in base alla quale, dall'attuazione del decreto, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**L'articolo 21** reca la norma sull'entrata in vigore del decreto.

## RELAZIONE TECNICA

Lo schema di decreto legislativo in esame, che si compone di 21 articoli, è predisposto in attuazione della delega conferita al Governo con la legge 6 giugno 2016, n. 106, e, segnatamente dell'articolo 6, riguardante il riordino e la revisione della disciplina in materia di impresa sociale.

**L'articolo 1** contiene la definizione di impresa sociale: le disposizioni in esso contenute non comportano oneri finanziari.

**L'articolo 2** individua i settori nei quali può essere svolta l'attività dell'impresa sociale, da ricondurre ad una o più voci ricomprese nell'elenco delle attività di interesse generale, contenute nel medesimo articolo. L'interesse generale si considera altresì sussistente nel caso di imprese sociali di inserimento lavorativo, nelle quali sono occupate particolari categorie di soggetti svantaggiati. Da tale disposizione non derivano effetti di spesa.

**L'articolo 3** esplicita uno degli elementi caratterizzanti l'impresa sociale, consistente nell'assenza dello scopo di lucro, che si traduce nella prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale e fissando al 49 per cento la soglia massima degli utili e degli avanzi di gestione suscettibili di essere destinati ad aumento gratuito del capitale sociale, alla distribuzione di dividendi ai soci oppure ad erogazioni gratuite in favore di altri enti del terzo settore, non aventi la qualifica di impresa sociale, che non siano fondatori, associati o soci dell'impresa sociale erogante, finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale inerenti alle loro attività di interesse generale. Rafforzano il vincolo normativo le specifiche disposizioni sul divieto della c.d. distribuzione indiretta di utili, di cui la norma offre una tipizzazione non esaustiva. Anche tale norma non è generativa di effetti di spesa.

**L'articolo 4** contiene la disciplina relativa alla direzione e al coordinamento dell'impresa sociale, rinveniente, in quanto compatibili, dalle vigenti disposizioni del codice civile in tema di direzione e coordinamento di società. La partecipazione delle amministrazioni pubbliche nell'impresa sociale non può integrare forme di direzione, coordinamento o controllo sull'impresa stessa. Dall'attuazione della disposizione in esame non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



**L'articolo 5** stabilisce i requisiti prescritti per la costituzione dell'impresa sociale, prevedendo la forma dell'atto pubblico ed il contenuto necessario dell'atto costitutivo. Ad un successivo decreto da adottarsi da parte del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è demandata l'individuazione degli atti societari da depositare presso l'ufficio del registro delle imprese territorialmente competente. Le disposizioni in esso contenute non comportano oneri finanziari.

**L'articolo 6** enuncia il principio dell'obbligatorietà dell'uso della qualifica di impresa sociale nella denominazione sociale, nonché negli atti e nella corrispondenza dell'impresa sociale. A tale principio si accompagna il divieto dell'uso di tale qualifica da parte dei soggetti non legittimati. Anche tale disposizione è priva di effetti di spesa.

**L'articolo 7** disciplina la nomina dei componenti dell'organo di amministrazione dell'impresa sociale, radicanone la competenza in capo all'assemblea degli associati o dei soci dell'impresa sociale. La norma richiede altresì la previsione, nell'atto costitutivo, di specifici requisiti di professionalità, onorabilità ed indipendenza per i titolari di cariche sociali. Tali disposizioni non producono effetti di spesa.

**L'articolo 8** pone il principio di non discriminazione alla base del rapporto sociale il principio di non discriminazione (tenuto conto delle specifiche peculiarità della compagine sociale e della configurazione strutturale dell'impresa sociale), con specifico riguardo all'ammissione ed all'esclusione degli aderenti all'impresa sociale. Per sua natura, tale disposizione non comporta effetti di spesa.

**L'articolo 9** pone a carico dell'impresa sociale l'obbligo di redazione e deposito presso il registro delle imprese del bilancio d'esercizio, per la cui formazione si fa rinvio alle vigenti disposizioni contenute nel codice civile in tema di redazione del bilancio, bilancio in forma abbreviata e bilancio delle micro imprese. Viene altresì previsto l'obbligo a carico dell'impresa sociale di depositare presso il registro delle imprese e pubblicare presso il proprio sito internet il bilancio sociale, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dall'impresa sociale. La valutazione dell'impatto sociale consiste nella valutazione qualitativa e quantitativa sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulle comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato. La norma prevede che con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del terzo settore, siano stabilite le linee guida la redazione del



bilancio sociale, in conformità alla previsione contenuta nell'articolo 7, comma 2, della legge n. 106 del 2016. Dalle disposizioni in esame non derivano effetti di spesa.

**L'articolo 10** regola la disciplina degli organi di controllo dell'impresa sociale e, come tale, è insuscettibile di produrre oneri finanziari.

**L'articolo 11** prevede disposizioni dirette a favorire il coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli *stakeholders* di riferimento. Il principio di coinvolgimento si attua attraverso plurimi strumenti di consultazione e/o partecipazione atti a porre i lavoratori, gli utenti e gli *stakeholders* in condizione di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con specifico, ma non esclusivo, riguardo agli aspetti incidenti sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e servizi prodotti o scambiati. La norma stabilisce altresì l'obbligo negli statuti delle imprese sociali di disciplinare la partecipazione dei lavoratori e degli utenti all'organo assembleare, nonché, in riferimento alle imprese sociali di maggiori dimensioni, il diritto ad essere rappresentati nell'organo di amministrazione e nell'organo di controllo. Viene rimesso a specifiche linee guida, da adottarsi da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'individuazione dei criteri di dettaglio relativi alle modalità di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti delle attività sociali. Da tali disposizioni non derivano nuovi o maggiori spese.

**L'articolo 12** contiene la disciplina relativa alla trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda, nonché alla devoluzione del patrimonio, stabilendo i limiti che devono essere rispettati nell'esecuzione di tali operazioni. L'efficacia di tali operazioni è subordinata ad un'autorizzazione da rilasciarsi da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per detto regime autorizzatorio si applica l'istituto del silenzio assenso (decorsi inutilmente novanta giorni dalla ricezione dell'istanza) e la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo. Viene inoltre previsto che con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del terzo settore, sia stabilita la disciplina relativa alla materia. Da tali disposizioni non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari.

**L'articolo 13** stabilisce il diritto dei lavoratori dell'impresa sociale ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria. A tale prescrizione la norma in esame aggiunge la fissazione di



un limite all'eventuale divario salariale tra i lavoratori dipendenti dell'impresa sociale L'impresa sociale può avvalersi anche dell'attività prestata dal volontario in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro e per fini esclusivi di solidarietà. In ogni caso, il numero dei volontari impiegati nell'attività d'impresa non può superare il numero dei lavoratori dell'impresa medesima. L'articolo in esame non genera effetti di spesa, anche con riferimento all'obbligo assicurativo ivi previsto, tenuto conto che tale obbligo è stato introdotto dall'articolo 4 della legge 11 agosto 1991, n. 266.

**L'articolo 14** prevede la sottoposizione dell'impresa sociale, in caso di insolvenza, alla procedura concorsuale della liquidazione coatta amministrativa disciplinata nella legge fallimentare n. 267 del 1942. La norma stabilisce altresì che la liquidazione coatta amministrativa delle imprese sociali non aventi forma cooperativa è disposta con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al quale compete altresì, con contestuale o separato provvedimento, disporre la nomina del commissario liquidatore. Il medesimo articolo rimanda ad un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione dei criteri e delle modalità di remunerazione degli organi della liquidazione coatta amministrativa, sulla base dell'economicità, efficacia ed efficienza delle attività svolte. E' altresì previsto che fino all'adozione di tale decreto, continuano a trovare applicazione le disposizioni contenute nel vigente 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-septiedecies c.c.". Tale disposizione non genera nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto i compensi per gli organi della liquidazione coatta amministrativa trovano la loro copertura nell'attivo emergente dalla procedura concorsuale.

**L'articolo 15** attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali funzioni di monitoraggio e ricerca in materia di impresa sociali, da implementarsi attraverso il raccordo con le altre pubbliche amministrazioni, il Consiglio nazionale del terzo settore e le parti sociali. Particolare rilevanza rivestono le funzioni di controllo sulle imprese sociali, parimenti assegnate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il cui esercizio, nella forma dell'ispezione sull'impresa medesima, è demandato dal Ministero medesimo all'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 300 del 1999, che integra i servizi ispettivi già esercitati dal Ministero, dall'INPS e dall'INAIL, ai sensi del d.lgs n.149 del 2015. L'attività ispettiva può essere svolta



mediante avvalimento, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di enti associativi riconosciuti, cui aderiscono almeno duemila imprese sociali, o alle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo. Tale ultima previsione costituisce applicazione del principio di autocontrollo degli enti del Terzo settore, contenuto nell'articolo 7, comma 2, della legge n. 106 del 2016. Il comma 4 dell'articolo in esame demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali la definizione della disciplina di dettaglio relativa allo svolgimento dell'attività ispettiva (da svolgersi almeno una volta all'anno), al riconoscimento degli enti associativi tra imprese sociali e alla determinazione del contributo da porre a carico delle imprese sociali per la copertura delle spese connesse all'attività ispettiva. Il successivo comma 5 detta disposizioni atte ad assicurare il coordinamento con l'attività ispettiva esercitata dal Ministero dello sviluppo economico sulle imprese sociali aventi forma di società cooperativa, per le quali continuerà a trovare applicazione il regime giuridico di cui al d.lgs. n. 220 del 2002. L'articolo in esame definisce la procedura conseguente all'accertamento, all'esito dell'attività ispettiva, di situazioni di contrarietà alla disciplina dettata dal decreto in commento, che può portare, in caso di inottemperanza alla diffida ad adempiere o di ostacolo allo svolgimento dell'attività ispettiva alla nomina, da parte del Ministero vigilante, di un commissario ad acta fino, nei casi più gravi, alla sanzione della perdita della qualifica di impresa sociale in conseguenza di accertate violazioni alle fattispecie nel decreto in commento. Tale sanzione è adottata con provvedimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avverso il quale è configurata la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo. Con il medesimo provvedimento, si dispone altresì la devoluzione del patrimonio residuo al fondo disciplinato dal successivo articolo 16. Lo svolgimento dell'attività ispettiva è finanziariamente alimentato dal contributo posto a carico delle imprese sociali e, comunque, avviene, sulla base delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Parimenti, non discendono oneri a carico della finanza pubblica dall'eventuale nomina di un commissario ad acta.

**L'articolo 16** prevede che gli enti associativi riconosciuti, cui aderiscono almeno duemila imprese sociali, e le associazioni nazionali riconosciute di rappresentanza del movimento cooperativo possano istituire un fondo specificamente destinato alla promozione ed allo sviluppo delle imprese sociali, indicandone le relative linee di attività. Analoga facoltà è riconosciuta alla Fondazione Italia sociale, in coerenza con la missione istituzionale alla medesima assegnata dalla legge delega n. 106 del 2016, consistente nel sostenere la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati.



Il fondo è alimentato dal versamento volontario delle imprese sociali, che vi possono destinare una quota non superiore al 3 per cento degli utili. Per detto versamento è prevista il regime di deduzione dall'IRES. Al riguardo non sono ascrivibili alla disposizione in esame effetti finanziari, sia in considerazione del carattere facoltativo del versamento, sia perché quest'ultimo è da considerarsi alla stregua di qualsiasi altro costo deducibile sostenuto dalle imprese e pertanto, incidendo sulla redditività delle stesse, determina esclusivamente effetti finanziari indiretti.

**L'articolo 17** introduce alcune norme transitorie prive di effetti di spesa.

**L'articolo 18** introduce alcune misure di sostegno agli investimenti di capitali nell'impresa sociale. Viene da subito stabilito al comma 1 che non costituiscono reddito imponibile ai fini delle imposte dirette gli utili e gli avanzi di gestione destinati ad apposita riserva indivisibile in sospensione d'imposta in sede di approvazione del bilancio dell'esercizio in cui sono stati conseguiti, e risultino effettivamente destinati, entro il secondo periodo di imposta successivo a quello in cui sono stati conseguiti, allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio.

Detta disposizione non impatta sulle cooperative sociali (per le quali si applica il vigente regime fiscale).

Parimenti, secondo quanto previsto dal comma 2, non costituiscono reddito imponibile ai fini delle imposte dirette, limitatamente alle imprese sociali aventi forma societaria, gli utili e gli avanzi di gestione destinati ad aumento gratuito del capitale sociale.

Sulla base dei dati di bilancio ultimi disponibili specifici per le imprese sociali, risulta un utile di esercizio di circa 2,5 milioni di euro. In considerazione delle peculiarità dei soggetti in parola, nella ipotesi prudenziale che gli stessi destinino l'intero utile allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio la perdita massima annua di gettito, all'aliquota IRES del 24 per cento, la perdita di gettito risulterebbe di circa 0,6 milioni di euro su base annua.

Il comma 4 del medesimo articolo dispone che non concorre alla formazione del reddito dei soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società il 30 per cento della somma investita nel capitale sociale di una o più società, incluse società cooperative, che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente alla di entrata in vigore del presente decreto e siano costituite da non più di trentasei mesi dalla medesima data. Al riguardo, si stima che la disposizione in esame comporti una perdita di gettito di circa 0,2 milioni di euro su base annua.

Il comma 7, inoltre, prevede che alle imprese sociali non si applichi la disciplina prevista per le società di cui all'articolo 30 della legge n. 724 del 1994, 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, e all'articolo 3, commi da 181 a 189, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (all'articolo 7-bis del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225).

In via prudenziale, si stima che la suddetta disposizione comporti una perdita di gettito di circa 0,5 milioni di euro su base annua.

Ne consegue, pertanto, una perdita di gettito complessiva derivante dai commi 1, 4 e 7 di circa 1,3 milioni di euro su base annua.

	2017	2018	2019
IRES	0	-2,27	-1,3

*milioni di euro*

Infine il comma 3 dispone, ai fini IRPEF, la detrazione del 30 per cento della somma investita dal contribuente nel capitale sociale di una o più società, incluse società cooperative, che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto e siano costituite da non più di trentasei mesi dalla medesima data. L'ammontare 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 1.000.000 di euro e deve essere mantenuto per almeno tre 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.

In base ai dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nell'anno 2016, risulta un ammontare di investimenti detraibili al 25 per cento in start up a vocazione sociale o in ambito energetico e in piccole e medie imprese (PMI) di circa 6 milioni di euro. Nell'ipotesi che un ammontare di pari importo sia investito nel capitale sociale delle società in esame, applicando l'aliquota del 30 per cento si stima una perdita IRPEF di competenza annua di circa -1,8 milioni di euro. Nell'ipotesi che la norma entri in vigore a partire dall'anno 2017, l'andamento finanziario risulta il seguente:

	2017	2018	2019
IRPEF	0	-3,15	-1,8

*milioni di euro*



Conseguenzialmente, si prevede che la disposizione in argomento generi i seguenti effetti finanziari complessivi:

	2017	2018	2019
IRESIRPEF	0	-5,42	-3,1

*milioni di euro*

**L'articolo 19** prevede l'abrogazione della previgente disciplina in materia di impresa sociale contenuta nel decreto legislativo 24 marzo 2006, n.155. Anche da tale norma non scaturiscono nuovi o maggiori oneri finanziari.

**L'articolo 20** individua la copertura finanziaria delle disposizioni aventi un effetto di spesa (segnatamente, l'articolo 18, commi 1, 3, 4 e 7) che trova la sua imputazione, nella corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n.190, che prevede risorse per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale pari a 190 milioni di euro annui a regime dall'anno 2017. L'ultimo comma dell'articolo in esame prevede la clausola di invarianza finanziaria in base alla quale, dall'attuazione del decreto, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

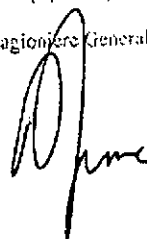
**L'articolo 21** reca la norma sull'entrata in vigore del decreto.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato



19 MAR. 2017

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Amministrazione proponente: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Titolo: SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “REVISIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE”

### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

#### 1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

L'attuale intervento di regolamentazione è predisposto in attuazione della delega conferita al Governo con la legge 6 giugno 2016, n. 106, nel rispetto degli specifici principi e criteri di delega contenuti nei suoi articoli 6, 7, comma 1, e 9, comma 1, lettera f). Esso tiene altresì conto dei più recenti orientamenti comunitari in materia di economia sociale, di cui l'impresa sociale costituisce uno degli attori principali: (COM (2011) 682; Risoluzione (2015) 0320 del Parlamento europeo del 10.9.2015; Conclusioni del Consiglio UE del 7.12.2015; Raccomandazioni di ottobre 2016 dell'Expert Group on Social Entrepreneurship (GECES). Esso ha come obiettivo principale quello di migliorare la disciplina dell'impresa sociale, colmando le sue lacune, relative soprattutto al regime fiscale dell'impresa sociale, rimuovendo le principali barriere sostanziali al suo sviluppo quale particolare fattispecie normativa del Terzo settore, e introducendo misure sostanziali volte al suo rafforzamento, anche in chiave di sistema. Nella prospettiva di rafforzare e preservare l'identità dell'impresa sociale quale specifico soggetto del Terzo settore, la sua disciplina è inoltre integrata in alcuni aspetti relativi alla *governance*, quali il coinvolgimento degli *stakeholder*, e al controllo pubblico, nei quali risultava piuttosto carente. Infine, il decreto legislativo contiene alcune modifiche alla disciplina delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, necessarie al fine di garantire il trattamento paritario di questa forma di impresa sociale *ope legis* rispetto alle altre imprese sociali in particolare sotto il profilo delle attività di interesse generale esercitabili.

Atteso quanto sopra, il provvedimento in esame risulta in linea e in perfetta coerenza con l'obiettivo del Governo, di introdurre misure per la costruzione di un rinnovato sistema che favorisca la partecipazione attiva e responsabile delle persone, singolarmente o in forma associata, valorizzare il potenziale di crescita e occupazione insito nell'economia sociale e nelle attività svolte dal cd. *Terzo settore*, anche attraverso il riordino e l'armonizzazione di incentivi e strumenti di sostegno.

#### 2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

La materia su cui incide il presente intervento regolatorio, è attualmente disciplinata dalle seguenti fonti:

- Libro V, Titolo V, del codice civile;

- Legge 13 giugno 2005, n. 118, recante “Delega al Governo concernente la disciplina dell’impresa sociale”
- Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, recante “Disciplina dell’impresa sociale, a norma della L. 13 giugno 2005, n. 118”
- Legge 8 novembre 1991, n. 381, recante “Disciplina delle cooperative sociali”
- Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante “Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa”
- Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, recante “Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell’articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: “Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore”
- Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, recante “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”
- Legge 15 aprile 1886, n. 3818, recante “Costituzione legale delle società di mutuo soccorso”
- Decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, recante “Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all’articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461”;
- D.M. 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 atto dell’autorità ai sensi dell’articolo 2545-septiedecies c.c.

### 3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

Il presente schema di decreto incide sulla seguente normativa primaria vigente:

- norme del codice civile e disposizioni di attuazione, relative alla forma giuridica in cui l’impresa sociale è costituita (associazione, fondazione, società, ecc.);
- decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, in relazione al divieto per le pubbliche amministrazioni e gli enti con finalità lucrative, partecipanti ad un’impresa sociale, di detenere la direzione, il coordinamento o il controllo di un’impresa sociale;
- decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.”, con riferimento alla previsione, nell’atto costitutivo, di specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza, a garanzia della socialità dell’impresa;
- decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.”, in relazione alle funzioni proprie dei sindaci di vigilanza sull’osservanza delle legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione.

Si prevede, inoltre, all’articolo 1, la non applicabilità alle fondazioni bancarie di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 delle disposizioni di cui allo schema di decreto in esame, in attuazione di quanto previsto dall’articolo 1, comma 1, della legge n. 106 del 2016, in base al quale alle fondazioni bancarie, in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi.

L'articolo 18, comma 7, dello schema di decreto prevede, in analogia con le start-up e PMI innovative, che alle imprese sociali non si applichino le norme in materia di società di comodo (art. 30 della legge 23 dicembre 1994, n. 724) e di società in perdita sistematica (art. 2, commi da 36-decies a 36-duodecies del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138). Alle sole imprese sociali, inoltre, non si applicheranno gli studi di settore (art. 62-bis del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331) ed i parametri (art. 3, commi 181-189, della legge 28 dicembre 1995, n. 549) nonché gli indici sintetici di affidabilità (art. 7-bis del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225). Le suddette disposizioni, costituendo norme di carattere antielusivo e di valutazione della normale capacità economica per soggetti che agiscono con finalità lucrativa, non sembrano infatti adattabili alla situazione di soggetti che agiscono con una logica economica, improntata però a finalità di interesse generale, la salvaguarda delle quali è già affidata ad altre norme più calibrate alla fattispecie.

Una disciplina specifica è dettata infine per gli enti ecclesiastici e per gli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, per i quali trova applicazione il regime giuridico proprio di tale categoria di enti. Agli enti in questione la disciplina del decreto in esame si applica limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale, a condizione che per tali attività gli enti medesimi adottino un regolamento, in forma di scrittura privata autenticata, che recepisca le norme del presente decreto e contenga i requisiti richiesti per gli atti costitutivi delle imprese sociali. Si prevede inoltre, ai fini dello svolgimento di tali attività, l'obbligo di costituire un patrimonio destinato e di adottare una contabilità separata.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Non vi sono incompatibilità con l'ordinamento costituzionale.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Le disposizioni contenute nel provvedimento in esame disciplinano materia di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l). L'intervento normativo è compatibile con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, in quanto reca la disciplina civilistica e fiscale dell'impresa sociale, quale ente del Terzo settore, quale organizzazione privata, costituita anche in forma societaria, che esercita 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. L'articolo 2 dello schema di decreto si limita a fornire un'elencazione delle attività di interesse generale da esercitarsi affinché un ente possa assumere la qualifica di impresa sociale, alcune di queste rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali, senza però dettarne la disciplina applicabile, che rimane pertanto quella vigente propria dei settori individuati.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

L'intervento normativo è conforme ai principi previsti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Non si rilevano, pertanto, profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie ed a statuto speciale nonché degli Enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

- 7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

L'intervento normativo non contiene rilegificazioni di norme delegificate e non sono stati utilizzati strumenti di semplificazione normativa.

- 8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

È presente all'esame del Parlamento il progetto di legge A.S. 1418 "Disposizioni a sostegno dell'impresa sociale" – Sen. Lepri, assegnato alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale) in sede referente il 23 aprile 2014, di cui non è iniziato l'esame.

- 9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Le disposizioni contenute nel provvedimento in esame non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale.

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

## PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

- 10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario. L'efficacia delle disposizioni fiscali previste dall'articolo 18 dello schema di decreto in esame, che non costituiscono aiuti di stato poiché motivati da evidenti profili di simmetria fiscale tra divieto per le imprese sociali di distribuire utili e non imponibilità degli stessi, è stata comunque subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

- 11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano in corso procedure di infrazione nei confronti dell'Italia nella materia trattata dal provvedimento in esame.

- 12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

- 13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

- 14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

- 15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.*

Non vi sono indicazioni al riguardo in quanto trattasi di materia demandata a ciascuno Stato membro.

### PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il provvedimento non ha introdotto nuove definizioni normative.

- 2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

Nel testo sono state richiamate le pertinenti norme del codice civile applicabili alla fattispecie disciplinata dal presente schema di decreto.

Sono state richiamate inoltre disposizioni comunitarie dettanti la definizione relativa ai lavoratori molto svantaggiati (articolo 2, numero 99, regolamento UE n. 651/2014 della Commissione 17 giugno 2014).

Sono inoltre state richiamate, sempre a fini definitivi, l'articolo 112, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sulle persone svantaggiate o con disabilità, il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 in relazione alle persone beneficiarie di protezione internazionale e l'articolo 2, comma 4, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, in relazione al registro in cui sono iscritte persone senza fissa dimora.

Dei riferimenti normativi suddetti è stata verificata la correttezza.

- 3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre le seguenti modificazioni e integrazioni:

- articolo 1, comma 5-novies, e comma 5-duodecies, di nuova introduzione, rubrica del capo III-quater, del titolo III, della Parte II, articolo 50-quinquies, articolo 50-quinquies, commi 1 e 2, articolo 100-ter, commi 1, 2, 2-bis e 2-quater del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

- 4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Non sono previsti interventi abrogativi impliciti. E' prevista l'abrogazione espressa del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Allo stato è aperta la delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge n. 106 del 2016, relativa al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore mediante la redazione di un apposito Codice del Terzo settore, che pur non avendo il medesimo oggetto del provvedimento in esame, incide in parte sulla materia in esso disciplinata.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

E' prevista l'adozione di decreti attuativi successivi:

- articolo 2, comma 2: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di aggiornamento dell'elenco delle attività d'impresa di interesse generale;
- articolo 2, comma 3: decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- articolo 5, comma 5: decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di individuazione degli atti che devono essere depositati e le procedure per la costituzione dell'impresa sociale;
- articolo 9, comma 2: decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore, di adozione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale;
- articolo 14, comma 3: decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di individuazione, nelle procedure di liquidazione coatta amministrativa dei criteri e delle modalità di remunerazione dei commissari liquidatori e dei membri del comitato di sorveglianza;
- articolo 15, comma 4: decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per la definizione delle forme, contenuti e modalità dell'attività ispettiva sulle imprese sociali, nonché il contributo per l'attività ispettiva da porre a loro carico, individuazione dei criteri, requisiti e 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;
- articolo 15, comma 4: decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di approvazione di un modello di verbale per lo svolgimento dell'attività ispettiva sulle imprese sociali;
- articolo 15, comma 5: decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per l'individuazione delle norme di coordinamento necessarie al fine di assicurare l'unicità, la completezza, periodicità ed efficacia della attività ispettiva;



- articolo 18, comma 6: decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente schema di decreto.

Il termine per l'adozione del decreto di cui all'articolo 18, comma 6, è stato ritenuto congruo.

*8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati nella disponibilità dell'Amministrazione proponente.

## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

**Amministrazione proponente: Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

**Titolo:** Schema di decreto legislativo recante *“Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”*.

### SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

#### **A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate**

In Europa, l'economia sociale dà lavoro a circa il 6,5% dei lavoratori dell'Unione ed esistono circa due milioni di operatori economici dell'economia sociale, che rappresentano il 10% delle imprese dell'Unione.<sup>1</sup> A seguito della crisi economica e finanziaria, i livelli di povertà ed esclusione sociale sono aumentati, unitamente alla disoccupazione giovanile, a quella di lungo periodo ed alle disuguaglianze sociali. In tale contesto, le istituzioni comunitarie guardano alla crisi economica e finanziaria anche come un'opportunità per adoperarsi a favore di un modello economico dell'Unione più sostenibile, che presti maggiore attenzione alla coesione sociale e territoriale ed alla sostenibilità ambientale; in tale prospettiva, il miglioramento del quadro macroeconomico e della situazione finanziaria dovrebbe essere integrato da un forte sostegno ad un'occupazione inclusiva: rilevante diventa pertanto il ruolo dell'economia sociale che ha dimostrato, pur nel contesto sopra descritto, la duplice capacità di creare nuovi posti di lavoro, anche in periodi di crisi, e di rafforzare la coesione sociale e territoriale, favorendo l'erogazione di servizi in settori particolarmente rilevanti, quali quelli riguardanti l'assistenza sociale e sanitaria. L'impresa sociale si caratterizza pertanto per essere un operatore economico il cui principale obiettivo non è generare utili, ma esercitare un impatto sociale, attraverso l'innovazione sociale, intesa come capacità di sviluppare e attuare nuove idee, siano esse prodotti, servizi o modelli di organizzazione, concepite per rispondere alle nuove esigenze e sfide sociali, territoriali ed ambientali.

---

<sup>1</sup> Commissione Europea, *“Economia sociale e imprenditoria sociale Social Europe Guide | Volume 4”*, 2014

Nel contesto europeo, la definizione di “impresa sociale” rinvenibile già nella “Social Business Initiative” (ottobre 2011), individua “un operatore ...il cui obiettivo principale è quello di avere un impatto sociale piuttosto che generare un profitto per i proprietari o azionisti... (che) opera producendo beni o servizi per il mercato in modo imprenditoriale e innovativo, e utilizza i propri profitti primariamente per raggiungere obiettivi di natura sociale. È gestita in modo aperto e responsabile e, in particolare, coinvolge lavoratori, consumatori e stakeholder interessati dalle sue attività economiche”<sup>2</sup>.

Si tratta di un concetto che a livello europeo prescinde da particolari configurazioni organizzative e qualificazioni giuridiche, che invece sono rinvenibili nella specifica disciplina positiva che caratterizza ciascun regime nazionale. A titolo di esempio possono citarsi le “Community Interest Companies” britanniche (società a responsabilità limitata che svolgono attività commerciale in settori di interesse della comunità, le cooperative sociali e le imprese sociali italiane, le “imprese cooperative di interesse collettivo” (SCIC) francesi. Anche dal punto di vista dei settori di operatività le situazioni nazionali si caratterizzano in maniera differente da Paese a Paese (es. in Romania e Ungheria si registra, a differenza delle più varie situazioni britannica e svedese, una sostanziale prevalenza dei settori della salute, dell’educazione, dei servizi sociali; in Italia, nel caso delle imprese cooperative di tipo sociale, prevalentemente volte all’inserimento sociale di persone svantaggiate, sono particolarmente presenti gli enti operanti nel settore delle pulizie, delle manutenzioni, della gestione di strutture, del restauro e della produzione di mobili; nel caso delle imprese sociali in senso stretto (d.lgs. 155/2006) invece i settori economici prevalenti sono quelli della produzione di servizi educativi, socio sanitari e socioassistenziali anche di tipo residenziale.<sup>3</sup>

La presenza di una elevata variabilità da Paese a Paese contribuisce alla difficoltà di avere elaborazioni statistiche standardizzate e al contempo approfondite. Pertanto, spesso, nelle rilevazioni a carattere europeo, oggetto di osservazione non sono soltanto le “imprese sociali” corrispondenti alla definizione normativa italiana, ma il complesso di enti cooperativi, mutualistici, associativi e fondazioni, banche di credito cooperativo ecc. Di questo deve tenersi conto quanto si esaminano rapporti sullo stato dell’economia sociale in Europa, che quantificano in oltre 97.000 gli enti operanti in Italia, contro i 192.500 della Francia, i 118.500 dell’Austria, gli oltre 875.000 del Regno Unito, i quasi 514.000 della Germania, gli oltre 94.000 della Polonia<sup>4</sup>.

In Italia, a partire dall’entrata in vigore della normativa che disciplina le imprese sociali (D.Lgs. n.155/2006), ed ancor prima di quella relativa alle cooperative sociali (L. n.381/1991) l’impresa sociale (nella forma particolare della cooperativa sociale) ha evidenziato la già descritta capacità di mantenere e creare posti di lavoro a dispetto della crisi. Le imprese sociali in Italia rispondono alle specifiche esigenze delle persone e sono fortemente radicate nelle comunità e questo le ripara dai rischi speculativi e dai licenziamenti dovuti alla riallocazione della produzione. Difatti, mentre le imprese tradizionali hanno perso quasi 500.000 posti di lavoro tra il 2008 e il 2014, il numero complessivo dei lavoratori delle cooperative sociali è passato da 340.000 a 407.000, registrando così una crescita del 20,1%.<sup>5</sup> Nel nostro Paese – indipendentemente dalla forma giuridica – ci sono circa 15.000 imprese sociali, tra cooperative sociali, consorzi (14.342 entità) e imprese sociali “ex lege”, iscritte all’apposita sezione del registro delle imprese (che

---

<sup>2</sup> Commissione Europea, “Social Enterprises and their Eco-systems: Developments in Europe”, 2016.

<sup>3</sup> Commissione Europea, “Economia sociale e imprenditoria sociale Social Europe Guide | Volume 4”, 2014

<sup>4</sup> Commissione Europea, “Economia sociale e imprenditoria sociale Social Europe Guide | Volume 4”, 2014, su dati 2012.

<sup>5</sup> Commissione Europea, “Social Enterprises and their Eco-systems: Developments in Europe”, 2016.

ammontano a circa 800), con un totale di circa 735.000 addetti secondo le fonti più recenti<sup>6</sup>; dati relativi al 2014 riportano un numero di imprese sociali registrate inferiore (774), di cui circa il 33% cooperative sociali, 12.570 cooperative sociali e circa 513.000 lavoratori<sup>7</sup>. Dai dati estrapolati dal Registro imprese<sup>8</sup> 4.100 cooperative sociali risultano costituite tra il 2014 e il 2016.

I settori in cui operano le imprese sociali sono settori “di interesse generale” predefiniti per legge (assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria, servizi educativi formazione e ricerca, attività economiche per l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate, turismo sociale, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale); le attività di istruzione (30,6%), sanità e assistenza (27,1%), artistiche, sportive, di intrattenimento (8,3%) risultano avere la dimensione prevalente<sup>9</sup>, cui corrisponde, quale principale categoria di utenti quella di cittadini e famiglie.

Con riferimento alla dimensione lavorativa l’indagine condotta nel 2014 su un campione di imprese sociali iscritte al registro ha consentito di individuare una dimensione media di oltre 40 addetti per impresa per un totale stimato di circa 29.000 persone<sup>10</sup>.

Una elaborazione effettuata su 184 imprese sociali costituite tra il 2012 e il 2014<sup>11</sup> e attive al 2 settembre 2016 ha consentito di individuare, sia in termini aggregati che di valore medio, con riferimento a patrimonio netto, capitale sociale e utile/perdita di esercizio i seguenti valori e tendenze:

	2012	2013	2014
<b>Patrimonio netto (€):</b>			
<b>Valore aggregato</b>	2.034.976	4.698.423 (+131%)	7.077.119 (+51%)
<b>Valore medio</b>	37.685	52.205	47.181
<b>Capitale sociale (€):</b>			
<b>Valore aggregato</b>	2.052.755	3.283.055 (+ 60%)	4.382.891 (+ 33%)
<b>Valore medio</b>	38.014	36.478	29.219
<b>Utile/perdita di esercizio (€)</b>			
<b>Valore aggregato</b>	-37.774	-392.385	-1.113.941
<b>Valore medio</b>	-700	-4.360	-7.426

La legge di delega 6 giugno 2016, n.106 sul Terzo settore si è posta l’obiettivo, da realizzare attraverso l’adozione di più decreti legislativi, di operare un riordino complessivo ed organico del sistema normativo di riferimento, in attuazione del principio di sussidiarietà, al fine di sostenere la libera iniziativa dei cittadini associati per perseguire il bene comune, elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l’inclusione e il pieno sviluppo della persona, valorizzando al contempo il potenziale di crescita ed occupazione del settore. Del

<sup>6</sup> Rapporto ricerca AICCON, da fonti ISNET – INFOCAMERE.

<sup>7</sup> Venturi, P, Zandonai F., III Rapporto Iris Network sull’impresa sociale in Italia, 2014.

<sup>8</sup> Database AIDA – Bureau Van Dijk , rapporto ricerca AICCON

<sup>9</sup> Venturi, P, Zandonai F., III Rapporto Iris Network sull’impresa sociale in Italia, 2014.

<sup>10</sup> Venturi, P, Zandonai F., III Rapporto Iris Network sull’impresa sociale in Italia, 2014.

<sup>11</sup> Database AIDA – Bureau Van Dijk , rapporto ricerca AICCON

Terzo settore, per espressa previsione normativa, fa parte l'impresa sociale, in quanto organizzazione privata che svolge attività d'impresa per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale, adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività. Dal quadro dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge delega, emerge inequivocabile la volontà legislativa di promuovere l'impresa sociale e di favorire il rilancio di questa figura, sin qui poco utilizzata tra quelle del Terzo settore, anche in ragione di insufficienze della previgente normativa.

Più specificamente, la prima criticità che si intende affrontare riguarda l'ambito di operatività dell'impresa sociale, limitato dall'elencazione dei settori individuati dal già citato D.lgs. n.155/2006, che risulta datata rispetto all'evoluzione del contesto sociale di riferimento ed al potenziale di crescita che l'impresa sociale è in grado di offrire.

Un ulteriore punto critico riguarda il divieto totale di redistribuzione degli utili, che scoraggia i soggetti potenzialmente interessati, che considerano l'impresa sociale meno redditizia delle altre forme di impresa.

Altro profilo di problematicità è dato dall'insufficienza di forme di controllo, sia interno che esterno. In ordine al primo aspetto, difatti, l'obbligatorietà della presenza dell'organo di controllo interno è rinvenibile esclusivamente per le imprese sociali di maggiori dimensioni. Sotto il secondo aspetto, le forme di controllo pubblico in grado di accertare il rispetto delle finalità pubblicistiche (civiche, solidaristiche e di utilità sociale), caratterizzanti l'impresa sociale, si attivano solo nella fase successiva alla dichiarazione dello stato di insolvenza.

L'impresa sociale dovrebbe caratterizzarsi, tra l'altro, per l'adozione di una *governance* democratica, con una forte partecipazione dei membri o dei soci alla gestione dell'impresa. Tuttavia, la previsione normativa di meccanismi di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività dell'impresa sociale, in ragione della sua eccessiva genericità, non ha trovato praticamente applicazione e si è rivelata inadeguata ad assicurare il soddisfacimento della finalità partecipativa.

Ultimo profilo di problematicità è legato alla neutralità fiscale di questo tipo di impresa: considerata la presenza di vincoli quali l'assenza di scopo di lucro, le limitazioni ai compensi agli amministratori e alle retribuzioni, alla composizione societaria e alle cariche sociali, il regime autorizzatorio previsto per le operazioni straordinarie, tutti connessi alla salvaguardia delle finalità di interesse generale perseguite dall'impresa sociale, l'assenza di qualunque tipo di premialità fiscale finisce per costituire un obiettivo ostacolo allo sviluppo dell'impresa sociale.

In considerazione delle criticità sopra descritte, si rende necessario intervenire per risolvere le seguenti problematiche:

- Limitatezza degli ambiti di operatività dell'impresa sociale;
- Scarsa attrattività dell'impresa sociale per i potenziali investitori e per le organizzazioni interessate a diventare impresa sociale;
- Insufficienza delle forme di controllo;
- Implementazione della *governance* responsabile, trasparente e partecipata;
- Assenza di forme di fiscalità di vantaggio.

## **B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo**

L'obiettivo a breve termine da raggiungere con l'intervento normativo è di esercitare la delega normativa, recependo i criteri e principi contenuti nella delega stessa, in materia di impresa sociale.

Più specificamente, i criteri di delega che vengono recepiti sono:

- qualificazione dell'impresa sociale;
- individuazione dei settori in cui può essere svolta l'attività d'impresa sociale, nell'ambito delle attività di interesse generale;
- acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi;
- previsione di forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente;
- previsione dell'obbligo di redazione del bilancio ai sensi del codice civile;
- previsione di specifici obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti;
- ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale;
- possibilità, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche di assumere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, salvo il divieto di assumerne la direzione, la presidenza e il controllo;
- previsione della nomina, in base a principi di terzietà, fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci.

Nel breve periodo la proposta normativa mira a fornire una cornice normativa omogenea per l'impresa sociale che possa coerentemente inserirsi nel più ampio ambito disciplinare del terzo settore, che sarà completato con l'adozione, attraverso un successivo decreto legislativo, del codice del Terzo settore.

La proposta normativa mira nel medio e lungo periodo a:

- favorire la nascita delle imprese sociali, anche attraverso l'introduzione di limitate forme di remunerabilità del capitale investito, e ad ottimizzare l'efficacia delle attività di interesse generale svolte dalle stesse;
- favorire, attraverso l'ampliamento dei settori di attività dell'impresa sociale, la fruizione, da parte degli utenti, dei beni e servizi offerti dall'impresa sociale nell'esercizio delle attività di interesse generale;
- migliorare la visibilità dell'imprenditoria sociale, anche attraverso gli strumenti di trasparenza e di monitoraggio;
- migliorare l'accesso ai finanziamenti privati, attraverso specifiche misure fiscali di sostegno e la possibilità di utilizzo di strumenti di raccolta di finanziamento (c.d. crowdfunding);
- disporre di più incisive forme di controllo interno ed esterno sull'impresa sociale.

**C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR**

In ordine agli obiettivi perseguiti nel medio e lungo periodo, si riportano i seguenti indicatori:

- numero di imprese sociali iscritte nell'apposita sezione del Registro delle imprese ;
- numero annuo di controlli effettuati e relativi esiti;
- valore medio annuo del capitale sociale delle imprese sociali.

**D) L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio**

I destinatari dei principali effetti del provvedimento in esame possono individuarsi nelle imprese sociali. Destinatari indiretti dell'intervento sono gli utenti finali delle attività poste in essere dalle imprese sociali.

**SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento**

Sono stati consultati gli stakeholders di riferimento: il Forum del Terzo settore, l'Alleanza delle Cooperative italiane, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Le proposte formulate hanno riguardato i requisiti delle imprese sociali; la perimetrazione delle attività di interesse generale; l'adeguamento dei settori di attività delle cooperative sociali alle attività di interesse generale esercitabili dall'impresa sociale; la regolamentazione delle funzioni di controllo.

Sono poi pervenuti ulteriori contributi che hanno segnalato l'esigenza di modulare il requisito dell'assenza di scopo di lucro, di prevedere diversi requisiti ai fini del riconoscimento del profitto c.d. mediato correttivi sulle misure fiscali e di sostegno economico introdotte. Ulteriori proposte di modifica hanno poi riguardato la questione del coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti delle imprese sociali.

Le proposte pervenute sono state tutte valutate ai fini della predisposizione del testo normativo ed in parte recepite. Non hanno trovato accoglimento le proposte che presentavano profili di incompatibilità con i criteri contenuti nella legge delega, con particolare riferimento all'adeguamento dei settori di attività delle cooperative sociali alle attività di interesse generale esercitabili dall'impresa sociale.

**SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)**

L'intervento normativo è necessario per dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge 6 giugno 2016, n.106. A tale preliminare considerazione si aggiunga che l'opzione di non intervento non consentirebbe di superare le criticità evidenziate nella Sezione 1.

**SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio**

Fermo restando che l'intervento regolatorio modificativo dell'attuale disciplina costituisce una precisa scelta del legislatore primario (cfr. art. 1 comma 2 lett. c) e art. 6 della legge 106/2016), si rinvia agli elementi di cui alla relazione illustrativa ove sono rinvenibili a chiarimento del testo, le necessarie esplicazioni. Inoltre, un'ulteriore scelta tra più opzioni ha riguardato quella tra una modifica alle singole disposizioni di legge del testo normativo n. 155 del 2006 e un intervento normativo quale quello qui proposto che, per ragioni di organicità e di comprensibilità del testo normativo, è risultato preferibile per conseguire gli obiettivi indicati nella sezione 1, attraverso l'abrogazione del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 e l'introduzione del nuovo testo di legge.

## **SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI**

**A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione**

L'opzione prescelta comporta esclusivamente vantaggi sia per i destinatari diretti che indiretti di cui alla Sezione 1, lettera D.

Per quanto riguarda in particolare i destinatari diretti, le imprese sociali:

- avranno una disciplina organica ed omogenea;
- avranno la possibilità di operare in ambiti di intervento più ampi;
- avranno la possibilità di distribuire una parte non prevalente degli utili conseguiti;
- potranno sostenere, sempre attraverso l'impiego della parte non prevalente degli utili conseguiti, lo sviluppo e la crescita di altri enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali;
- potranno reperire con più facilità finanziamenti privati, sia attraverso misure di sostegno fiscale agli investimenti nell'impresa sociale, sia attraverso il crowdfunding;
- fruiranno della detassazione degli utili ed avanzi di gestione destinati allo svolgimento dell'attività statutario o ad incremento del patrimonio, nonché di altre agevolazioni fiscali in favore degli investimenti nel capitale delle imprese sociali;

Per quanto riguarda i destinatari indiretti - gli utenti finali che fruiscono degli interventi - l'approccio globale cui si ispira l'intervento normativo, che si traduce nella promozione delle imprese sociali, potrà consentire un più efficace soddisfacimento dei bisogni emergenti dal contesto di riferimento, come l'invecchiamento della popolazione, la gestione della diversità, il contrasto alla disoccupazione, l'integrazione delle persone maggiormente escluse dal mercato del lavoro, l'equilibrio tra vita professionale e vita familiare.

Gli utenti finali, unitamente ai lavoratori, per effetto delle disposizioni in tema di coinvolgimento nella gestione dell'impresa sociale, avranno la possibilità di influire sulle scelte decisionali dell'impresa, attraverso gli istituti previsti sia dal presente decreto legislativo che da quelli espressione dell'autonomia privata.

**B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese**

Le misure promozionali sopra descritte sono suscettibili di favorire la costituzione di nuove imprese sociali, in massima parte di piccole e medie dimensioni. Dall'analisi dei bilanci disponibili sul database AIDA (vedi nota n. 8) di un campione di imprese sociali e cooperative sociali costituite fra il 2012 e il 2014, tali imprese risultano caratterizzate da una debolezza strutturale per quanto riguarda le dimensioni del capitale e la propensione all'investimento, che potrebbero trovare soluzione negli incentivi fiscali previsti dalla norma (misure di detassazione



degli utili e avanzi di gestione che vadano a incremento delle riserve da destinare allo sviluppo delle attività statutarie, agevolazioni fiscali per chi investe in imprese sociali, possibilità di accedere alla raccolta di capitali tramite portali telematici - cfr. relazione illustrativa art. 18 - in condizioni di simmetria con altre tipologie di imprese, in particolare con le cd. pmi innovative e startup innovative).

Mentre in assenza di incentivi appare ragionevole supporre che la costituzione di nuove imprese sociali mantenga le attuali esigue caratteristiche dimensionali, benchè sia estremamente difficoltoso ipotizzare attraverso stime l'effetto delle norme sulle nuove imprese esistenti e su quelle che si costituiranno, si può supporre che fatto pari a 4.100 il numero di cooperative sociali presenti nel Registro imprese e nate negli ultimi tre anni<sup>12</sup> (imprese piuttosto affini per ambito di attività e per alcune caratteristiche, ma beneficiarie di alcune agevolazioni precluse ad ora alle imprese sociali), possa stimarsi in circa 2.000 (circa la metà) il numero delle nuove imprese sociali che potrebbero costituirsi nel prossimo triennio, anche incoraggiando una serie di enti del terzo settore di natura associativa a configurarsi appunto come impresa sociale.

**C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione;**

L'opzione regolatoria *ex se* è neutra rispetto agli oneri amministrativi o informativi a carico di cittadini ed imprese, non introducendo nuovi od ulteriori obblighi informativi a carico di cittadini ed imprese.

**D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.)**

Non si individuano allo stato misure di politica economica suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione prescelta. Si individua la copertura finanziaria delle disposizioni aventi un effetto di spesa (l'articolo 18, commi 1,2,3, 4 e 7 pari a 5,42 milioni di euro per l'anno 2018 e a 3,1 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019) mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

## **SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese**

La proposta in esame non comporta effetti sul corretto funzionamento concorrenziale del libero mercato e sulla competitività complessiva del sistema economico. Difatti, il trattamento fiscale

---

<sup>12</sup> Rapporto ricerca AICCON

previsto tiene nel debito conto le caratteristiche peculiari dell'impresa sociale: difatti, l'impresa sociale è tenuta a destinare i propri utili o avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio, con possibilità di distribuirli ai soci nei soli limiti previsti (interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo, rispetto al capitale effettivamente versato). Tale specifica caratteristica giustifica, da un punto di vista strutturale, la detassazione degli utili o avanzi di gestione destinati allo svolgimento dell'attività statutario o ad incremento del patrimonio (analogamente a quanto già previsto per le cooperative sociali di cui alla legge n. 381/91 e per i consorzi tra piccole e medie imprese di cui alla legge n. 240/1981). Inoltre, poiché in mancanza di misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale le imprese sociali sarebbero eccessivamente penalizzate rispetto alle società lucrative, che non soggiacciono ai suddetti limiti di remunerazione del capitale, viene introdotta da un lato, la possibilità per le imprese sociali di accedere alla raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici regolati dal d.lgs. n. 58/1998 e, dall'altro, sono previste agevolazioni fiscali a favore dei soggetti che investono nelle imprese sociali, in ordine alle quali si è tenuto conto delle norme per le start-up innovative (art. 29 del D.L. n. 179/2012) e le PMI innovative (art. 4 del D.L. n. 3/2015). L'efficacia delle misure fiscali, che non costituiscono aiuti di stato poiché motivati da evidenti profili di simmetria fiscale tra divieto di distribuire utili e non imponibilità degli stessi, resta prudenzialmente subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

#### **SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione**

##### **A) I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio**

Il soggetto responsabile dell'attuazione dell'intervento regolatorio è il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

##### **B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previsti dall'ordinamento)**

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento. Del presente provvedimento verrà data ampia notizia e informazione anche attraverso l'inserimento sul sito Internet del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

##### **C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio**

Le funzioni di controllo e monitoraggio saranno esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, senza l'introduzione di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In particolare, per quanto attiene al monitoraggio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali opererà in raccordo con le altre PP.AA. interessate ed il Consiglio nazionale del Terzo settore. In ordine ai controlli, si premette che la titolarità dei relativi poteri è radicata in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali con riguardo alle imprese sociali non aventi la forma cooperativa, per le quali permane la

competenza del Ministero dello sviluppo economico. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali demanda, ai sensi dell'art.2, comma 2, lettera i), del D.lgs. n.149/2015, le relative funzioni ispettive all'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia che svolge attività di carattere tecnico – operativo di interesse nazionale, in materia di ispezioni del lavoro, sottoposta alla vigilanza del Ministero medesimo. Tale scelta trova la sua giustificazione nella diffusa presenza territoriale delle sedi dell'Ispettorato e nelle specifiche competenze del personale dell'agenzia medesima. L'attività ispettiva può altresì essere svolta mediante avvalimento, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di enti associativi tra imprese sociali che soddisfino i requisiti dimensionali e di diffusione territoriale previsti dalla norma in esame, e gli ulteriori requisiti tecnici da fissarsi con successivo decreto ministeriale, o alle associazioni nazionali di rappresentanza degli enti cooperativi riconosciuti dal Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art.3 del D.lgs. n. 220/2002. Tale disposizione ripropone analoga previsione contenuta nel già citato D.l.gs. n. 220/2002, in tema di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, estendendola anche alle imprese sociali non aventi la forma di società cooperativa. Essa costituisce al contempo applicazione del principio di autocontrollo degli enti del Terzo settore, contenuto nell'articolo 7, comma 2, della legge n. 106/2016. Il relativo regime sanzionatorio parte dalla diffida a regolarizzare i comportamenti illegittimi entro un congruo termine, per arrivare, in caso di inottemperanza alla diffida o di ostacolo allo svolgimento dell'attività ispettiva, alla nomina di un commissario *ad acta* - che affianchi gli organi dell'impresa sociale e provveda allo specifico adempimento richiesto - fino alla perdita della qualifica di impresa sociale, nel caso di irregolarità non sanabili o non sanate. Le risultanze dell'azione di controllo e monitoraggio serviranno altresì a valutare l'efficienza, l'efficacia e l'adeguatezza dell'intervento, anche al fine di adottare eventuali misure correttive.

#### **D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio**

L'articolo 1, comma 7 della legge 6 giugno 2016, n.106 prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla medesima legge, il Governo può adottare, attraverso la medesima procedura, disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

#### **E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR**

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche al fine della predisposizione della VIR, in fase di attuazione dell'intervento regolatorio effettua periodicamente il controllo ed il monitoraggio dei seguenti aspetti:

- diffusione dell'impresa sociale, per numeri, soggetti impiegati, settori e territori di intervento;
- conformità dell'attività di impresa sociale alle disposizioni del presente decreto legislativo;
- accesso dell'impresa sociale ai finanziamenti privati.

Ai fini di cui sopra, saranno utilizzati i seguenti indicatori:

- numero di imprese sociali iscritte nell'apposita sezione del Registro delle imprese;
- numero annuo di controlli effettuati e relativi esiti dell'attività ispettiva svolta;
- valore annuo medio del capitale sociale.

**SEZIONE 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea**

L'intervento normativo non è adottato per recepire direttamente alcuna direttiva europea.