Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

alleanza delle cooperative italiane

DOCUMENTO

"Adeguamento delle cooperative sociali e delle imprese sociali alla riforma dell'impresa sociale"

Roma, gennaio 2019

A cura del

Gruppo di Lavoro Cooperative – Cndcec & Alleanza delle Cooperative

CONSIGLIERI NAZIONALI DELEGATI PER AREA

Principi Contabili e di Valutazione
Raffaele Marcello
Andrea Foschi

No Profit
Maurizio Postal

COMPONENTI CNDCEC
Pompilia Falato
Stefano Giovannini
Fabrizio G. Poggiani
Antonino M.B. Pulvirenti
Franco Roscini Vitali
Luigi Salucci
Gianpaolo Tosoni

COMPONENTI ALLEANZA COOPERATIVE
Tonj Della Vecchia
Mauro Iengo

RICERCATORE
Matteo Pozzoli

Indice

Premessa e inquadramento normativo 4
L'adeguamento statutario alle disposizioni in materia di impresa sociale 5
Modalità e forma degli adeguamenti 9

Premessa e inquadramento normativo

Il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, è dedicato alla *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale* (da ora in avanti anche "D.Lgs.112/2017") ed è stato emanato in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n.106. È entrato in vigore il 20 luglio 2017 ed è stato corretto dal Governo con un decreto correttivo il 17 luglio 2018.

Il citato D.Lgs.112/2017, pur essendo in vigore dal 20 luglio 2017, richiede la pubblicazione di una serie di specifici decreti regolamentativi, la cui emanazione, tuttavia, non inficia l'applicazione del disposto normativo di riferimento. Tali decreti riguardano le seguenti tematiche:

- determinazione dei criteri di computo con i quali stabilire che l'attività d'impresa di interesse generale produca ricavi superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale. Il decreto è emanato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (art. 2, comma 3);
- definizione degli atti che devono essere depositati e delle procedure che devono essere seguite per la costituzione di una impresa sociale. Il decreto è emanato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (art. 5, comma 5);
- definizione delle linee guida con cui predisporre il bilancio sociale. Le linee guida sono adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore (art. 9, comma 2);
- definizione delle linee guida di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività. Le linee guida sono adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore (art. 11, comma 3);
- previsione delle modalità con cui predisporre gli atti per effettuare operazioni di trasformazione, fusione, scissione, cessione d'azienda e devoluzione del patrimonio. Il decreto è adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore (art 12, comma 2);
- individuazione dei criteri e delle modalità di remunerazione dei commissari liquidatori e dei membri del comitato di sorveglianza, sulla base dell'economicità, efficacia ed efficienza delle attività svolte. Il decreto è adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 14, comma 3);
- definizione delle forme, dei contenuti e delle modalità dell'attività ispettiva sulle imprese sociali, nonché del contributo per l'attività ispettiva da porre a loro carico nonché l'individuazione dei criteri, dei requisiti e delle procedure per il riconoscimento degli enti associativi tra imprese sociali, e delle forme di vigilanza su tali enti da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il decreto è adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali (art. 15, comma 4).

- previsione di un modello di verbale di attività ispettiva annuale delle imprese sociali approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (art. 15, comma 4).

Ad oggi sono stati emanati:

- in data 16 marzo 2018 il decreto interministeriale del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di cui all'articolo 5, comma 5 del D.Lgs. 112/2017;
- in data 27 aprile 2018 il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di cui all'art 12, comma 2 del medesimo decreto legislativo.

Ai nostri fini, rileva, peraltro che in data 22 febbraio 2018 è stata trasmessa agli Uffici regionali competenti la nota del direttore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione Generale del Terzo Settore e della Responsabilità sociale delle imprese avente ad oggetto "D.Lgs. 112/2017. Quesiti in materia di cooperative sociali" (da ora in avanti anche "Nota ministeriale").

La riforma, pur abrogando l'originario decreto legislativo 155/2006 (*Disciplina dell'impresa sociale*), ne conserva l'impianto complessivo e taluni principi, primo fra tutti la nozione di impresa sociale quale *status* giuridico. L'impresa sociale, quindi, non è un nuovo ente che si affianca ai soggetti esistenti, ma è uno *status*, una qualifica che può essere assunta dai soggetti dell'ordinamento.

L'adeguamento statutario alle disposizioni in materia di impresa sociale

Tra tutti i soggetti che possono assumere la qualifica, in attuazione di un principio contenuto nella legge delega 106/2016 (art. 6, c.1, lett. c), l'art. 1, c. 4, il D.Lgs. 112/2017, stabilisce che le cooperative sociali e i loro consorzi di cui alla legge 8 novembre 1991, n.381, acquisiscono *di diritto* la qualifica di imprese sociali.

Dal tenore della suddetta disposizione, come vedremo, discendono una serie di problemi, primo fra tutti per il carattere di urgenza che riveste, quello concernente l'esatta interpretazione del combinato disposto degli articoli 1, c. 4, e 17, c. 3, D.Lgs.112/2017. Infatti, dal combinato disposto delle suddette disposizioni discende l'individuazione delle concrete modalità di adeguamento degli atti costitutivi delle cooperative sociali alla riforma.

> [Art. 1, c. 4, D. Lgs. 112/2017: "*Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1*"].
>
> [Art. 17, c.3, D.Lgs. 112/2017: "*Le imprese sociali già costituite al momento dell'entrata in vigore del presente decreto, si adeguano alle disposizioni del presente decreto entro*

diciotto mesi dalla data della sua entrata in vigore. Entro il medesimo termine, esse possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria"].

L'art. 1, c. 4, D.Lgs. 112/2017, dunque stabilisce sia il principio dell'acquisto *ipso iure* dello *status* da parte delle cooperative sociali; sia la regola secondo la quale le disposizioni in tema di impresa sociale si applicano alle cooperative sociali *nel rispetto della normativa specifica delle cooperative* ed *in quanto compatibili*.

La prima conseguenza delle disposizioni testé citate, dunque, è che le cooperative sociali acquisiscono lo *status* senza la necessità di ottemperare ad alcun onere di adeguamento o qualificazione, né dover passare il vaglio di verifiche o controlli preventivi. Il fatto di essere costituite ai sensi della legge 381/1991, di conseguenza, costituisce per il legislatore della riforma *condizione necessaria e sufficiente* per l'acquisto automatico della qualifica di impresa sociale.

Ciò è confermato dalla citata Nota ministeriale ove chiaramente si afferma che "*la qualificazione* ope legis *delle cooperative sociali come imprese sociali comporta il venir meno della necessità di verificare per esse la sussistenza dei requisiti essenziali per la qualifica, come invece avviene per tutte le altre imprese sociali, sempre che le cooperative sociali rispettino la normativa specifica loro applicabile*".

In conseguenza di tale acquisizione automatica – e simmetrica automatica iscrizione alla sezione speciale del registro delle imprese dedicata alle imprese sociali – l'art. 3, c. 2, del Decreto interministeriale del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 16 marzo 2018, stabilisce che "*le cooperative sociali e i loro consorzi, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo n. 112 del 2017, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali mediante l'interscambio dei dati tra l'albo delle società cooperative di cui al decreto 23 giugno 2004 del Ministro delle attività produttive ed il registro delle imprese*".

Nondimeno, dall'automatica acquisizione dello *status* non discenderebbe che le "cooperative sociali – imprese sociali di diritto" siano escluse dall'applicazione del D.Lgs. 112/2017 e del D.Lgs.117/2017.

Al contrario, l'art. 1, c. 4, secondo periodo, del D.Lgs.112/2017, precisa che "*alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1*".

La riforma, tuttavia, non prevede che *tutte* e *indiscriminatamente* le disposizioni di cui al D.Lgs. 112/2017 (e di cui al D.Lgs. 117/2017) trovino applicazione nei confronti delle cooperative sociali e loro consorzi. Ma che tali disposizioni si applicano "*alle cooperative sociali e ai loro consorzi (…) nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili*" (art. 1, c.4).

Ciò vorrà dire che le cooperative sociali dovranno nondimeno determinare quali disposizioni del D.Lgs. 112/2017 debbano trovare applicazione nei loro confronti (senza, ripetiamo, che da tale applicazione discendano ostacoli all'acquisizione dello *status*).

Per individuare le *condizioni* e i *limiti* di applicazione delle disposizioni in tema di impresa sociale alle cooperative sociali occorre risalire al significato giuridico delle formule del "*rispetto della normativa specifica delle cooperative* ed "*in quanto compatibili*".

Si ritiene che con tali formulazioni il legislatore abbia voluto selezionare quegli istituti o profili di disciplina:

(i) non già previsti dalla "normativa specifica delle cooperative" (concerneranno quindi aspetti che costituiscono tecnicamente una "lacuna" dell'ordinamento delle società cooperative);

(ii) e, in ogni caso, pur non previsti, "compatibili" (dovranno cioè superare cioè il vaglio di compatibilità con i principi e con le regole generali di struttura e funzionamento delle società cooperative).

Dunque, per potersi applicare alle cooperative sociali, una disposizione contenuta nel D.Lgs. 112/2017 non deve sovrapporsi alla normativa specifica delle cooperative, deve quindi *colmare una lacuna* della normativa specifica e contestualmente essere *non in contrasto* con i principi e le regole di struttura e funzionamento delle società cooperative. Un esempio di tal modo di ragionare, che si basa sul contestuale riscontro della lacuna (i) e della compatibilità (ii), riguarda l'istituto del "bilancio sociale" di cui all'art. 9, c.2, del D.Lgs. 112/2017, ed è offerto dalla citata *NOTA DEL 22/02/2018*, ove si giunge alla conclusione dell'applicazione della citata disposizione alle cooperative sociali (con insorgenza dell'obbligo di deposito del bilancio sociale)[1].

Al contrario, se una disposizione del D.Lgs. 112/2017 si sovrappone alla normativa specifica delle cooperative non deve trovare applicazione. È ad esempio il caso degli articoli 2 e 3 del decreto, che si sovrappongono alla disciplina dell'oggetto sociale (art. 1, L. 381/1991) e dell'assenza dello scopo di lucro (art. 3, c. 1, L. 381/1991 e artt. 2511 e 2514, c.c.) stabilita nella normativa specifica delle cooperative sociali. Neppure trovano applicazione: l'art. 5 (poiché gli artt. 2521 e 2523 c.c., già disciplinano la costituzione dell'ente); l'art. 6 sulla denominazione (sovrapponendosi all'art. 1, c.3, L. 381/1991); l'art. 7, comma 1 (poiché l'art. 2542, comma 6, c.c., disciplina la

[1] Nota del Ministero del Lavoro Direzione generale per il Terzo settore del 22/02/2018, D.Lgs. 112/2017. Quesiti in materia di cooperative sociali (all. 1), si applica anche alle cooperative sociali costituite ai sensi della legge 381/1991, ciò ai sensi dell'art. 1, c.4, del medesimo decreto 112/2017.

La citata Nota del 22/02/2018, per giunta, avverte che "*Con riferimento al profilo temporale di applicazione della norma, la redazione del bilancio sociale, secondo l'articolo 9 comma 2 del d.lgs. 112/2017 deve avvenire nel rispetto di linee guida da definirsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore. Va ricordato inoltre che la conformità alle linee guida ministeriali è destinata a rappresentare un elemento pregnante, ove si consideri che l'organo di controllo interno dell'ente dovrà fornirne specifica attestazione (ai sensi del successivo articolo 10, comma 3). Pertanto, fino all'emanazione delle linee guida in parola, si deve ritenere che l'adozione del bilancio sociale da parte delle cooperative sociali, il deposito dello stesso presso il registro delle imprese e la pubblicazione sul sito internet assumano carattere facoltativo, fatta salva l'osservanza di eventuali disposizioni regionali in proposito, tenuto conto del fatto che varie Regioni, ai fini del mantenimento dell'iscrizione nell'albo regionale, impongono alle cooperative sociali la redazione del bilancio sociale*".

stessa materia per le cooperative); l'art. 8 (poiché gli artt. 2528, commi 2-5 e 2533, commi 2-4, c.c., recano già la disciplina specifica per le cooperative); l'art. 9, comma 1 (scritture e bilancio); l'art. 10 (essendo l'organo di controllo delle cooperative sociali già disciplinato esaustivamente dall'art. 2543 c.c., come precisato nelle citata Nota ministeriale).

Tra le disposizioni che non si applicano in quanto *non compatibili*, si segnala l'art. 7, c.3, norma che, nel prevedere che gli statuti dell'impresa sociale contemplino specifici requisiti di indipendenza, professionalità e onorabilità risulta in conflitto con l'art. 2542, comma 3, c. c. («la maggioranza degli amministratori è scelta tra i soci cooperatori ovvero tra le persone indicate dai soci cooperatori persone giuridiche») e con i principi generali e internazionali di identità cooperativa secondo i quali "*le cooperative sono organizzazioni democratiche, controllate dai propri soci secondo il principio "una testa, un voto". Essi partecipano attivamente alla definizione delle politiche e all'assunzione delle relative decisioni*" (secondo principio ICA); "*le cooperative sono organizzazioni autonome, di mutua assistenza, controllate dai soci*" (principio n. 4). Peraltro, tutti istituti cooperativi (segnatamente, la nozione di mutualità intesa come gestione di servizio ai soci e la regola di cui all'art. 2542, c.c.) sollecitano la cooperativa ad aumentare la percentuale di scambi mutualistici con i soci e a favorire l'autogoverno di questi, nonostante i medesimi soci siano privi di esperienza di governo e di gestione dell'impresa. È questo uno dei profili essenziali della funzione sociale delle società cooperative, che tende giustappunto su queste basi ad assicurare la partecipazione democratica delle persone ai processi economici. In ciò la giurisprudenza costituzionale rinviene le ragioni fondanti dell'articolo 45 della Costituzione (cfr. C. Cost. 408/1989).

Un tale assetto di principi e regole di struttura e funzionamento delle cooperative è evidentemente in contrasto con l'articolo 7, c. 3, D.Lgs.112/2017, sotto il profilo dei requisiti di professionalità (essendo l'ordinamento cooperativo improntato alla regola della partecipazione dei soci al governo dell'impresa pur essendo inesperti di governo e gestione dell'impresa), indipendenza (essendo la cooperativa caratterizzata da un rapporto mutualistico avente contenuto economico tra cooperativa e socio, anche quando questi assuma la carica di amministratore) e onorabilità (si pensi ad esempio alle cooperative sociali di inserimento lavorativo rispetto all'inserimento di persone "detenute o internate negli istituti penitenziari" ovvero di "condannati" e "internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno").

*

Ciò detto le cooperative sociali devono anzitutto vagliare quali disposizioni del D.Lgs. 112/2017 (e del D.Lgs. 117/2017, eventualmente) si applicano anche nei loro confronti. Beninteso, in caso di esito positivo, le cooperative sociali dovranno altresì valutare se tali disposizioni profilino un adeguamento obbligatorio del loro atto costitutivo. In caso di esito positivo di tale giudizio positivo, le cooperative sociali dovranno vieppiù procedere all'adeguamento statutario.

In base a queste premesse si rende opportuno chiarire quali disposizioni incidano sugli atti costitutivi. Si ritiene che alle cooperative sociali si applichino (in quanto *integranti la normativa specifica delle cooperative* e in quanto *compatibili* con essa) le seguenti disposizioni del D.Lgs. 112/2017:

a) l'art. 7, c. 2, che vieta l'assunzione della presidenza dell'impresa sociale ai rappresentanti degli enti di cui all'articolo 4, comma 3;
b) l'art. 9, c. 2, che stabilisce obbligo e disciplina del bilancio sociale;
c) l'art. 13, c. 1, secondo e terzo periodo, ove si stabilisce un rapporto massimo di divario retributivo di 1 a 8 tra la retribuzione più bassa e la più alta;
d) l'art. 17, c. 1, ove si novella giustappunto l'art. 1, L. 381/1991, modificando l'oggetto sociale delle cooperative sociali cd di tipo A.

Residuano invece forti dubbi, all'indomani della modifica disposta dal decreto correttivo, sull'applicabilità dell'art. 12, c.1 (limitatamente alla fattispecie della cessione d'azienda): si auspica sul punto l'intervento chiarificatore dei Ministeri competenti.

Quanto alla necessità di apportare modifiche all'atto costitutivo, le suddette disposizioni non impongono evidentemente l'adeguamento degli atti costitutivi e degli statuti.

Modalità e forma degli adeguamenti

Sul tema, il Ministero dello Sviluppo Economico - Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica - ha emanato la circolare 3711/C del 2 gennaio 2019, con la quale ha fra l'altro precisato che le cooperative sociali e i loro consorzi sono iscritti di diritto nella sezione speciale del registro delle imprese relativa alle imprese sociali e, in considerazione dell'articolo 1, comma 4, del D.Lgs. 112/2017, non hanno alcun obbligo di adeguamento statutario allo scopo di qualificarsi imprese sociali; né ad esse si applicano norme che impongano modifiche statutarie a prescindere dall'acquisto dello status di impresa sociale.

La circolare ministeriale aggiunge che ai fini dell'adeguamento degli statuti delle imprese sociali esistenti alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 112/2017 (comprese le cooperative sociali), l'articolo 17, comma 3, del medesimo decreto non può essere interpretato nel senso che, ai fini dell'approvazione delle modifiche statutarie in sede assembleare, non vi sia necessità dell'ausilio del notaio. Il Ministero giunge a tale conclusione sulla base dei principi desumibili dall'articolo 10 della Direttiva comunitaria 1132/2017[2]. Da ciò ne consegue che le imprese

[2] Si tratta di un orientamento che trova riscontro anche nella circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 20 del 27 dicembre 2018, dedicata al tema degli adeguamenti statutari degli enti del terzo settore ai sensi del D.Lgs 117/2017, laddove si afferma che vi è necessità dell'atto pubblico per le modifiche degli statuti degli enti in possesso di personalità giuridica.

sociali (tutte) che addivengano a modifiche statutarie di adeguamento al D.Lgs. 112/2017 e al D.Lgs. 117/2017, debbano ricorrere in ogni caso all'atto pubblico e all'assistenza del notaio.

Tale interpretazione non determina tuttavia conseguenze di sorta per le cooperative sociali e loro consorzi, non essendo tali soggetti obbligati ad alcun adeguamento statutario.