

ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
FAMIGLIE DI PERSONE CON DISABILITÀ  
INTELLETTIVA E/O RELAZIONALE



**ANFFAS** Onlus

dal 1958 la persona al centro



# PROGETTO “ETS SVILUPPO IN- RETE “

AI SENSI DELL'ARTICOLO 72 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE,  
DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO N.117/2017 – ANNUALITA' 2017.

# LA COOPERATIVA SOCIALE COME IMPRESA SOCIALE:

## ASPETTI POLITICI E TECNICI NELLA RIFORMA ETS

**UMBERTO ZANDRINI**

**SALVATORE SEMERARO**

# GLI ASPETTI POLITICI DELLA RIFORMA

la madre di tutte le domande:

In che modo le **Imprese Sociali** anche alla luce della **Riforma ETS** e, in particolare, le Cooperative Sociali, possano contribuire ad **innovare le politiche di welfare e di sviluppo locale** con l'obiettivo di rendere l'Italia più equa e contrastare le disuguaglianze?

alla ricerca di possibili risposte

- **Affermazione del concetto di Interesse Generale**  
(verso un cambio di prospettiva)
- **Incremento dei bisogni e loro diversificazione**  
(società complessa, personalizzazione degli interventi, polarizzazione, emergenze sociali, flussi migratori)
- **Diminuzione delle risorse pubbliche**  
(come affrontare lavoro, abitazione, servizi educativi e socio-sanitari)
- **Mutamenti e flussi demografici**  
(attrattività delle aree urbane e metropolitane, abbandono delle aree interne, denatalità e invecchiamento della popolazione, migrazioni dei giovani più preparati)

## alla ricerca di possibili risposte

- **Fragilità sociale**  
(chi è più fragile?)
- **Disabilità e società**  
(tra esigenze di affermazione e bisogno di aiuto, tra esigibilità dei diritti e partecipazione sociale, tra inclusione e assistenzialismo)
- **Ruoli e compiti del non-profit**  
(Cooperative Sociali, Imprese Sociali, Associazioni e Fondazioni)
- **Professionalità, motivazione e ruolo sociale degli operatori**  
(alla ricerca di un nuovo punto di equilibrio)

# Una lettura lavoristica della cooperazione sociale (1):

- Le oltre 15.000 Cooperative Sociali attive **sono state** un attore centrale nella rete dei servizi di welfare ed hanno svolto un ruolo importante nel garantire l'accesso al mercato del lavoro a migliaia di persone svantaggiate
- Negli anni della crisi, le Cooperative Sociali hanno fatto registrare performance estremamente positive, in netta **controtendenza** con il dato nazionale. Nel periodo 2008-2013, il valore della produzione è aumentato di circa 3 miliardi di euro ed ha raggiunto la soglia dei 12 miliardi, mentre gli occupati sono cresciuti di circa 50.000 unità, raggiungendo i 400.000 addetti rilevati a fine 2014

**Questi dati non tengono più conto del contesto attuale**

## Una lettura lavoristica della cooperazione sociale (2):

- Ottimi risultati di performance per Cooperative di **grandi dimensioni** capaci di stare su diversi mercati, di servire diversi target di utenza, di operare su più territori.
- **Eccessiva dipendenza** dalle Amministrazioni Pubbliche
- Profonda **trasformazione** di alcuni mercati di riferimento
- **eccessiva eterogeneità delle cooperative**: organizzazioni efficienti che sperimentano servizi innovativi **vs** cooperative con modelli organizzativi ed imprenditoriali fragili e conservativi orientate a soddisfare più l'interesse dei soci che non delle comunità in cui operano con uno sguardo più associativo (soci-scopo) che imprenditoriale (soci, scopo e capitale), differenze geografiche (nord-centro-sud))

## La riforma del Terzo Settore deve consentirci di fare un salto verso 3 nuovi assi :

- Lavorare su **nuovi ingredienti** per l'innovazione organizzativa, sociale ed imprenditoriale (competenze, capacità di lettura del contesto socio-economico-culturale, strumenti gestionali, fusioni e costruzione di reti)
- Costruire **nuove strategie** per l'innovazione rafforzando legami con la società civile, diffondendo modelli di governance inclusivi (partecipazione della comunità, ruolo del volontariato, modalità di raccolta fondi, fondazioni comunitarie)
- Nuove policy a sostegno dell'innovazione attraverso la **riqualificazione della domanda pubblica** dei beni e servizi (risposta a nuovi bisogni, integrazione dei servizi, coprogettazione, partecipazione alla spesa) e attraverso la capitalizzazione delle imprese sociali (finanza di impatto)



## Guardando il nostro mondo:

- **Saremo capaci di passare dal** *...perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini...* **a** *...esercitare in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale?*
- Ciò che sappiamo fare lo sappiamo anche **trasferire** ad altri ambiti (mercati) per noi prossimi e di sicuro bisogno ed interesse?
- Abbiamo strumenti per **reperire** ciò che ci manca in termini di competenza e capacità imprenditoriale e, viceversa, **cedere** competenze a chi potrebbe beneficiarne per una causa comune?
- Coltiviamo ognuno il nostro orto o **mettiamo a sistema** (risorse, mezzi e valori) un processo di imprenditoria sociale **matturo e sostenibile**?
- Innoviamo (**portiamo a nuovo**) o conserviamo (**fin che dura...**)

## ASPETTI TECNICI DELLA RIFORMA :

OPPORTUNITA' , ASPETTI PROBLEMATICI E NUOVI MODELLI DI FARE IMPRESA  
SOCIALE?

## NUOVO PANORAMA NORMATIVO

*Legge 8 novembre 1991 n. 381 – «Disciplina delle Cooperative Sociali*

**D.Lgs 3 luglio 2017, n. 112** - «revisione della disciplina in materia di Impresa sociale

**D.Lgs 3 luglio 2017, n. 117** – «Codice del Terzo settore

***D.Lgs 4 dicembre 1997 n. 460 art. 10 e ss. – «Disciplina delle ONLUS» (ABROGATA)***

***D.Lgs 2006 n. 155 – «Disciplina delle imprese sociali» ( ABROGATA)***

***Codice civile art. 2511 – 2545 octiesdecies – «Disciplina societaria delle Cooperative***

***CD.Lgs. C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577 (Legge Basevi) – «Provvedimenti per la  
cooperazione***

***Legge 3 aprile 2001 n. 142 – «Revisione della legislazione del socio lavoratore di  
cooperativa***

***Legge 31 gennaio 1992 n. 59 – «Nuove norme in materia di società cooperative***

***Circolare ministero del lavoro n. 153/1996 – «Cooperative sociali miste»***

## L'IMPRESA SOCIALE NEL NUOVO ORDINAMENTO DELL'ETS

Il legislatore non ha modificato l'impianto della precedente normativa (DLGS 155) anzi ha ricalcato la precedente normativa integrando ed aggiungendo nuove disposizioni ad esempio

ampliando le attività da 12 a 23

aggiungendo nuove forme organizzative

rivedendo la partecipazione dei lavoratori

rivedendo il concetto del vincolo della non lucratività

rivedendo i principi e la cornice entro cui va collocata l'Impresa Sociale

prevedendo agevolazioni fiscali che nella 155 non erano presenti

Prevedendo norme di coordinamento e di rinvio ( al codice ETS e

legislazione speciale)

## Art. 1 Nozione e qualifica di impresa sociale

COMMA 1 «Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile (tutte le società), che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per 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» COMMA 2: sono escluse dall'acquisizione della qualifica di impresa sociale: - Società con unico socio; - Amministrazioni Pubbliche; - Enti che operano solo con propri associati;

## **ART. 1 COMMA 4: COOPERATIVE SOCIALI E NUOVA IMPRESA SOCIALE**

Per le cooperative sociali, si dispone l'acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale (D.lgs n. 112/2017 art. 1 comma 4 primo periodo). MA il periodo successivo afferma: «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» Si tratta di un compromesso «politico» che ha generato però un paradosso normativo almeno sino all'ultima circolare del MISE

## ***APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE***

Nota congiunta ACI e MISE ribadisce che:

**le cooperative sociali e i loro consorzi** non devono dimostrare il possesso dei requisiti previsti per la generalità delle imprese sociali e, di conseguenza, **NON DEVONO “porre in essere modifiche degli statuti finalizzate ad adeguarli alle previsioni”** della riforma;

## **APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE**

**NON SI APPLICA alle cooperative sociali l'art. 8, d. l. vo 112/2017**  
(ove si prevede che gli statuti debbano prevedere *“la facoltà ... di investire l'assemblea ... o un altro organo eletto dalla medesima, in relazione ai provvedimenti di diniego di ammissione o di esclusione”*)  
in quanto la materia trova già una sua disciplina nelle norme specifiche degli enti cooperativi

## ***APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE***

**NON SI APPLICA alle cooperative sociali l'art. 10**, che impone di prevedere negli statuti la nomina di un organo di controllo anche monocratico (“uno o più sindaci”);

## ***APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE***

**NON SI APPLICA alle cooperative sociali l'art. 13, comma 1**  
(trattamento dei lavoratori), applicandosi la l. 3 aprile 2001, n. 142, e  
l'art. 2516 c.c

## ***APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE***

**NON SI APPLICA alle cooperative sociali l'art. 13, comma 2**, riguardante la prestazione di attività di volontariato nelle imprese sociali, sicché le cooperative sociali nell'impiego dei soci volontari devono continuare ad attenersi alla disciplina di cui alla legge n. 381/1991 rispettando le percentuali ivi previste;

## ***APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE***

**NON SI APPLICA alle cooperative sociali l'art. 7, c. 3**, ove si prevede che negli statuti delle imprese sociali debbano essere inseriti per gli amministratori specifici requisiti di professionalità, indipendenza, onorabilità. I Ministeri ritengono che alle cooperative sociali il comma 3 dell'art. 7 non si applichi **se non con riferimento agli eventuali soggetti esterni (amministratori terzi non soci) cui vengano attribuite cariche sociali in ragione della loro utilità al governo dell'impresa (esperti di business aziendale, cooperazione, relazioni commerciali)**. In tal caso, al fine di rendere coerente tale indicazione con la ribadita assenza di un obbligo di modifica statutaria di adeguamento, **si ritiene che la cooperativa sociale possa ottemperare all'art. 7, c. 3, stabilendo i requisiti per gli amministratori terzi anche in sede regolamentare** (e non necessariamente in sede statutaria

## ***APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE***

**SI APPLICA alle cooperative sociali l'art. 9, c.2**, che impone alle imprese sociali di depositare presso il Registro Imprese e pubblicare sul proprio sito internet il bilancio sociale. La redazione del bilancio sociale dovrà avvenire in conformità e secondo la tempistica prevista dalle linee guida ministeriali (non ancora adottate). Pertanto, si conferma che, come già espresso con *Min. Lav. Nota 22/2/2018, n. prot. 2491*, **fino all'emanazione delle linee guida, 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 che ai fini del mantenimento dell'iscrizione nell'albo regionale, impongano alle cooperative sociali la redazione del bilancio sociale.**

## ***APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE***

Sull'**art. 12**, ove si disciplinano le procedure e gli obblighi in materia di trasformazione, fusione e scissione, **compresi gli obblighi relativi alle cessioni d'azienda o rami di essa.**

Il decreto correttivo aveva già sancito l'inapplicabilità dell'art. 12 in riferimento alle ipotesi di **trasformazione**, **fusione** e **scissione** ove siano coinvolte cooperative (cooperative imprese sociali e cooperative sociali). Infatti, era stato chiarito che la trasformazione, la fusione e la scissione delle imprese sociali dovessero avvenire **"salvo quanto specificamente previsto dal codice civile per le società cooperative"**. Si ritiene dunque che qualora nelle operazioni citate sia coinvolta una cooperativa, prevalgano le disposizioni specificamente dettate per le cooperative e l'art. 12 non trovi applicazione.

## ***APPLICAZIONE ALLE COOPERATIVE SOCIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPRESA SOCIALE***

Residuavano tuttavia dubbi sull'applicazione dell'art. 12 alle **cessioni d'azienda o di rami d'azienda**.

Ora la Nota congiunta chiarisce che **non sono assoggettati all'obbligo di relazione giurata sul valore del patrimonio, né all'autorizzazione del Ministero del lavoro gli atti e le procedure che coinvolgano unicamente ed esclusivamente cooperative sociali**. Pertanto:

le **cessioni d'azienda tra cooperative sociali** sono certamente esonerate dall'applicazione degli incombenti di cui all'art. 12;

persistono tuttora dubbi in relazione alle **cessioni d'azienda tra cooperative sociali e soggetti diversi dalle cooperative sociali**.

## **MODIFICHE OGGETTO SOCIALE ?**

### **ART. 2 C.1**

**L'impresa sociale esercita in maniera stabile e principale una o più attività di impresa interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Come si modifica l'articolo 1 c1 lett. A) della 381/91 rispetto alle attività di interesse generale prevista del DLGS 112/2017 «a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi (, incluse le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106)»**

## **MODIFICHE OGGETTO SOCIALE ?**

- a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, ed interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni;
- b) interventi e prestazioni sanitarie;
- c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni; d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;

## ***MODIFICHE OGGETTO SOCIALE ?***

- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa;
- p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui al comma 4.