

# Contratto e impresa

Dialoghi con la giurisprudenza civile e commerciale

**RIVISTA FONDATA DA FRANCESCO GALGANO**

- Responsabilità civile: la frontiera più esposta dell'ordinamento privato
- Le mobili frontiere del danno ingiusto
- Danno ingiusto e deviazioni dottrinali
- Discrezionalità amministrativa e gestione sostenibile delle imprese
- Obbligazioni e contratti
  - I volti della responsabilità contrattuale
  - Servizi di pubblica utilità e tutela degli utenti
  - Sulla validità e sui limiti di esercizio della *Russian roulette clause*
- Impresa e società
  - Armonizzazione del *reporting* di sostenibilità delle imprese azionarie
  - La disciplina dell'impresa sociale dopo la riforma del terzo settore

 [edicolaprofessionale.com/CI](http://edicolaprofessionale.com/CI)

## TIPO E *STATUS* NELLA NUOVA DISCIPLINA DELL'IMPRESA SOCIALE

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

1. – L'impresa sociale è una fattispecie giuridico-organizzativa preesistente alla riforma del terzo settore. È stata infatti istituita dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, che però, nonostante l'interesse suscitato in dottrina<sup>(1)</sup>, è stato in concreto poco utilizzato, tant'è che il panorama delle imprese sociali italiane, in vigenza di quel decreto, era quasi interamente costituito da cooperative sociali costituite ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381.

Secondo le elaborazioni realizzate da Unioncamere sui dati della sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, in cui le imprese sociali erano tenute già allora ad iscriversi (come lo sono ancora oggi in forza del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112) per poter ottenere la relativa qualifica normativa, il 20 luglio 2017 – giorno in cui il d.lgs. n. 155 del 2006 perde efficacia a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 112 del 2017 – vi erano in Italia 16.249 imprese sociali “attive”<sup>(2)</sup>, di cui il 97,1% cooperative sociali e loro consorzi ai sensi della legge n. 381 del 1991<sup>(3)</sup>.

---

(1) Cfr. FICI, voce *Impresa sociale*, in *Digesto, disc. priv.*, sez. civ., Agg. III, t. 2, Torino, 2007, p. 663 ss.; *Commentario al decreto sull'impresa sociale. D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 155*, Torino, 2007, a cura di Fici e Galletti; *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Commentario al d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155*, a cura di De Giorgi, Padova, 2007.

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

(3) Cfr. BOBBA e GAGLIARDI, *Le “nuove” imprese sociali*, in *Dal non profit al terzo settore*.

L'esiguo numero di 468 imprese sociali diverse dalle cooperative sociali (e dai loro consorzi) registrate alla data del 20 luglio 2017 dimostra il fallimento del progetto sotteso al d.lgs. n. 155 del 2006, che era di favorire lo sviluppo dell'impresa sociale "oltre" la cooperazione sociale<sup>(4)</sup>. Il d.lgs. n. 155 del 2006, moltiplicando i possibili modelli organizzativi dell'imprenditorialità sociale (rispetto a quanto si verificava in tempi di esclusiva vigenza della l. n. 381 del 1991), avrebbe dovuto infatti agevolare il "passaggio" all'impresa sociale di molti enti del terzo settore (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e ONLUS) che già esercitavano attività d'impresa, nonché la "conversione" in imprese sociali di organizzazioni che, seppur costituite in forma di società lucrativa, già operavano con modalità *non profit*. In realtà, dal 2006 al 2017 si è assistito unicamente ad un significativo incremento del numero delle cooperative sociali e dei loro consorzi, a dimostrazione di come il d.lgs. n. 155 del 2006 non abbia centrato i propri obiettivi<sup>(5)</sup>.

L'insuccesso del d.lgs. n. 155 del 2006 è stato imputato soprattutto all'assenza di incentivi fiscali alla costituzione di imprese sociali, anche a fronte del fatto che le cooperative sociali già godevano (come del resto ancora oggi godono) di una propria fiscalità di vantaggio. L'assoluta impossibilità di distribuire utili riduceva ulteriormente l'*appeal* delle imprese sociali societarie, anche qui tenendo altresì in considerazione che le cooperative sociali una limitata distribuzione di dividendi ai propri soci potevano (e possono) invece deliberarla<sup>(6)</sup>. Perché dunque costituire un'impresa sociale in forma diversa da quella della cooperativa sociale?

Alcune questioni interpretative, alimentando l'incertezza del quadro normativo, contribuivano ulteriormente alla scarsa attrattività dello strumento. Tra queste il dubbio (senz'altro infondato) se potessero davvero costi-

---

*Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, a cura di Terzjus, Napoli, 2021, p. 204.

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

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

<sup>(6)</sup> Ai sensi del combinato disposto degli articoli 3, comma 1, l. n. 381 del 1991, e 2514, comma 1, c.c.

tuirsi società imprese sociali, atteso il vincolo di totale non distribuzione degli utili di cui all'art. 3, d.lgs. n. 155 del 2006, giudicato incompatibile con la forma giuridica societaria<sup>(7)</sup>. Ed inoltre, superato il precedente ostacolo, la questione relativa alla destinazione del capitale sociale in caso di scioglimento dell'impresa sociale societaria, se anch'esso fosse soggetto a devoluzione "disinteressata" ai sensi dell'art. 13, comma 3, d.lgs. n. 155 del 2006, o se potesse invece essere oggetto di restituzione ai soci<sup>(8)</sup>.

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

In realtà, al d.lgs. n. 155 del 2006 qualche merito deve essere riconosciuto, quanto meno a livello culturale. Esso adottava un modello originale di disciplina dell'impresa sociale che ha successivamente ispirato non solo il legislatore italiano nell'opera riformatrice del 2017, ma anche diversi legislatori europei, favorendo la diffusione in Europa di una seconda generazione di leggi sull'impresa sociale; leggi nelle quali l'impresa sociale è trattata alla stregua non già di un particolare tipo o sotto-tipo di ente giuridico, bensì di qualifica o status normativo acquisibile da diversi tipi di enti, indipendentemente dalla forma giuridica di costituzione, che potrebbe pertanto essere societaria, cooperativa o financo associativa e fondazionale. Normative sull'impresa sociale simili per struttura a quella italiana si ritrovano, tra gli altri, in Bulgaria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Malta, Romania, Slovacchia, Slovenia, mentre in altri paesi, come Irlanda e Repubblica Ceca, si discute in merito alla loro introduzione<sup>(9)</sup>.

Il concetto di impresa sociale elaborato dal legislatore italiano è stato adottato anche dalle istituzioni europee (e questa circostanza ne ha indubbiamente favorito la sua ulteriore diffusione tra gli Stati membri)<sup>(10)</sup>.

Già nella «Iniziativa per l'imprenditorialità sociale», oggetto della nota comunicazione della Commissione europea n. 682 del 2011, l'impresa

---

<sup>(7)</sup> Cfr. CETRA, Sub art. 6, in *La nuova disciplina dell'impresa sociale*, a cura di De Giorgi, cit., p. 173, nt. 2.

<sup>(8)</sup> Cfr. CETRA, Sub art. 13, in *La nuova disciplina dell'impresa sociale*, a cura di De Giorgi, cit., p. 288.

<sup>(9)</sup> Cfr. FICI, *Models and Trends of Social Enterprise Regulation in the European Union*, in *The International Handbook of Social Enterprise Law. Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies*, a cura di Peter, Vargas Vassero e Ancalde Silva, Singapore, 2023, p. 153 ss.

<sup>(10)</sup> Cfr. FICI, *Social Enterprise Laws in Europe After the 2011 "Social Business Initiative"*, Brussels, 2020.

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

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

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

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

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

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

2. – L'impresa sociale trova oggi specifica disciplina nel d.lgs. n. 112 del 2017. Tale decreto, anch'esso attuativo, come il d.lgs. n. 117 del 2017, della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, di generale riforma del terzo settore, ha sostanzialmente mutuato l'architettura complessiva della preesistente disciplina<sup>(11)</sup>. Nel far ciò, tuttavia, il d.lgs. n. 112 del 2017 ha considerevolmente

---

<sup>(11)</sup> Lo rilevano anche F. GRECO, *op. cit.*, p. 331, e AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore. Profili civilistici*, in *Tratt. dir. civ. comm. Cicu-Messineo*, già diretto da Mengoni e Schlesinger e continuato da Roppo e Anelli, Milano, 2022, p. 199.

innovato la materia, contribuendo all'emersione di alcuni profili prima sotto traccia o colmando evidenti lacune, risolvendo diversi dubbi interpretativi, ampliando l'ambito di operatività e di possibile uso dell'impresa sociale, attenuandone alcuni vincoli preesistenti e introducendo specifiche misure di promozione e supporto della medesima, tra cui regole fiscali *ad hoc*, purtroppo ancora inefficaci nel momento in cui si scrive<sup>(12)</sup>. La svolta segnata dal d.lgs. n. 112 del 2017 è stata pertanto molto significativa, al punto che l'impresa sociale attuale appare sicuramente "nuova" rispetto a quella prevista e disciplinata dalla normativa abrogata<sup>(13)</sup>.

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

Dal 20 luglio 2017, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 112 del 2017, al 19 aprile 2022, data della rilevazione, si è registrato un sostanzioso incremento del numero totale delle imprese sociali iscritte nell'apposita sezione del Registro dell'impresa, a cui si è accompagnata una sensibile variazione della fisionomia interna del medesimo insieme. Delle 3.438 imprese sociali registratesi post riforma<sup>(14)</sup>, il 75,3% sono cooperative

---

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

<sup>(13)</sup> Il d.lgs. n. 155 del 2006 è stato espressamente abrogato dall'art. 19, d.lgs. n. 112 del 2017.

<sup>(14)</sup> Per maggiore precisione, va precisato che l'insieme considerato comprende le

sociali (e loro consorzi) *ex l. n. 381 del 1991*, il 16,9% s.r.l. ed altre società di capitali, il restante 7,8% cooperative non sociali, società di persone ed enti non societari (associazioni e fondazioni) <sup>(15)</sup>.

A seguito della riforma del 2017 aumenta dunque in maniera significativa la componente di imprese sociali diverse dalle cooperative sociali <sup>(16)</sup>, e ciò avviene nonostante la persistente inefficacia delle nuove norme fiscali di cui all'art. 18, d.lgs. n. 112 del 2017, ed in particolare del primo comma di questo articolo, che estende alle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali una misura di cui le cooperative sociali possono già beneficiare sulla base della normativa cooperativistica loro applicabile.

A quanto precede deve poi aggiungersi una non meno significativa innovazione di sistema <sup>(17)</sup>. L'impresa sociale fa infatti oggi parte del "terzo settore", di cui costituisce una particolare tipologia o sotto-categoria di ente <sup>(18)</sup>. Ciò la rende destinataria, oltre che delle norme particolari di cui al d.lgs. n. 112 del 2017, anche delle norme generali applicabili a tutti gli enti del terzo settore (al netto di specifiche esclusioni). Lo confermano

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

<sup>(15)</sup> Cfr. BOBBA e GAGLIARDI, *op. loc. cit.*

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

<sup>(17)</sup> Innovazione giustamente ritenuta da GRECO, *op. loc. cit.*, funzionale allo scopo del rilancio dell'istituto.

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

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

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

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

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

- rispetto all'individuazione delle attività di interesse generale esercitabili, poiché l'art. 5, comma 1, esplicitamente esclude dal suo ambito di applicazione le imprese sociali (incluse le cooperative sociali);
- con riguardo al sistema di registrazione degli enti, dacché l'art. 11, comma 3, esplicitamente sottrae le imprese sociali dall'onere di iscrizione al Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS), nonostante la presenza in quest'ultimo di una specifica sezione loro dedicata<sup>(19)</sup>;
- relativamente al sistema dei controlli, dal momento che l'art. 93, comma 2, fa espresso rinvio per le imprese sociali all'art. 15, d.lgs. n. 112 del 2017;
- rispetto all'estensione di alcuni benefici, per la presenza di norme, come l'art. 71, comma 2, che espressamente escludono le imprese sociali dagli enti del terzo settore cui tali benefici si applicano;
- con riguardo alla fiscalità generale, dal momento che l'art. 79, comma 1, espressamente esclude le imprese sociali dall'ambito di applicazione del Titolo X (articoli 79-89) del Codice;

---

<sup>(19)</sup> Su questo specifico punto, cfr. *infra* par. 6.

– relativamente ad alcune agevolazioni tributarie, che talune disposizioni contenute negli artt. 82 e 83 esplicitamente estendono alle imprese sociali (in certi casi a tutte, in altri casi solo a quelle non costituite in forma societaria a meno che non siano cooperative sociali).

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

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

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

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

La questione nasce dalla particolare natura giuridica della fattispecie “impresa sociale”. L’impresa sociale, infatti, non si colloca sullo stesso piano dell’associazione, della fondazione, della società e della cooperativa, poiché non è un “tipo” di ente giuridico, bensì una “qualifica” assumibile da vari tipi di enti, societari e non<sup>(20)</sup>.

In ciò, l’impresa sociale può essere accostata ad altre qualifiche soggettive di cui è (sempre più) ricca la legislazione premiale e promozionale, come in particolare quella di *start-up* innovativa, che soprattutto nella variante “a vocazione sociale”, presenta numerosi tratti in comune con l’impresa sociale (al punto da porsi il dubbio se le due qualifiche siano cumulabili in capo al medesimo ente)<sup>(21)</sup>.

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

Di norma, tra le caratteristiche richieste non rientra la forma giuridica di costituzione dell’ente, ed è per questo che la categoria assume una dimensione “trans-tipica”, o meglio ancora, “sovra-tipica”. La disciplina che la prevede è di conseguenza una disciplina “di secondo grado” che si sovrappone, integrandola, a quella di ciascun tipo di ente che assuma la qualifica<sup>(22)</sup>. Nel richiedere la presenza di particolari requisiti di qualificazione per l’accesso degli enti alla qualifica, tale disciplina, infatti, ridimensiona, appiattisce ed uniforma la disciplina dei tipi legali di enti. Gli enti appartenenti alla categoria sono, così, da un lato gravati di vincoli aggiuntivi rispetto a quelli loro imposti dalla disciplina tipica loro applicabile, dall’altro sottoposti ad una disciplina comune che ne attenua le differenze esistenti sulla base della disciplina del tipo. Ciò non vuol dire che, in questo modello di legislazione, le forme giuridiche sono assunte come “neutrali”<sup>(23)</sup>, perché la “neutralità” è concetto elaborato con riferimento al tipo, per esprimere indifferenza,

<sup>(20)</sup> Per questa conclusione, cfr., già con riguardo al regime previgente, FICI, *Impresa sociale*, cit. Successivamente, nel medesimo senso, tra i tanti, GRECO, *op. cit.*, p. 333.

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

<sup>(22)</sup> Di «qualificazione di secondo grado» parla, con riferimento generale alle norme del Codice del terzo settore e agli enti del terzo settore, ZOPPINI, *Il Codice del terzo settore nel sistema delle fonti*, in *Dir. eccles.*, 2021, p. 41 ss.

<sup>(23)</sup> In questo senso invece GRECO, *op. cit.*, p. 332.

ovvero appunto “neutralità”, della struttura organizzativa rispetto allo scopo perseguito dall’ente, con particolare riferimento allo scopo individuato dalla legge<sup>(24)</sup>. La *governance* degli enti è invece un elemento oggetto di considerazione nelle discipline che contemplano la qualifica, ed in particolar modo lo è in quella sulle imprese sociali di cui al d.lgs. n. 112 del 2017. Il presupposto (ma anche l’obiettivo) di queste discipline è semmai quello della “pluralità” delle forme giuridiche, seppur attenuata dalle norme comuni che fondano la categoria.

Con specifico riferimento all’impresa sociale, quanto sopra risulta confermato dalla stessa lettera della legge. L’art. 1, comma 1, d.lgs. n. 112 del 2017, definisce infatti l’impresa sociale come una “qualifica” che può essere acquisita da tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al quinto libro del codice civile; il successivo comma prosegue inibendo l’acquisizione della qualifica di impresa sociale ad alcuni enti (pubbliche amministrazioni, società con unico socio persona fisica, nonché enti che per statuto forniscono prestazioni esclusivamente ad associati o soci); mentre il quarto comma stabilisce che le cooperative sociali (e i loro consorzi) di cui alla l. n. 381 del 1991 tale qualifica acquisiscono di diritto<sup>(25)</sup>.

Dal punto di vista logico-giuridico, pertanto, un ente non nasce impresa sociale ma lo diventa allorché, in possesso dei necessari requisiti, si iscrive nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, come chiarito, *ad abundantiam*, dall’art. 7, comma 2, d.m. 15 settembre 2020, n. 106, sul funzionamento del RUNTS, là dove stabilisce che la qualifica di impresa sociale è collegata a tale iscrizione<sup>(26)</sup>.

---

<sup>(24)</sup> Cfr. SANTINI, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, p. 155.

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

<sup>(26)</sup> Sull’efficacia costitutiva dell’iscrizione, con riguardo alla qualifica di impresa so-

Può dunque assumere la qualifica di impresa sociale tanto un ente neo-costituito quanto un ente già costituito (anche da diverso tempo), senza necessità di doversi sciogliere e ricostituire, ma semplicemente dotandosi dei necessari requisiti di qualificazione, innanzitutto a livello statutario (a cominciare dalla denominazione, che deve contenere la formula «impresa sociale») (27). L'assunzione della qualifica di impresa sociale non rappresenta pertanto, per l'ente che la delibera, una trasformazione, anche qualora l'ente in questione sia una società, che per diventare impresa sociale debba mutare scopo (da lucrativo *ex art. 2247 c.c.* a non lucrativo *ex art. 3, d.lgs. n. 112 del 2017*) (28). In assenza di specifiche disposizioni statutarie, la decisione di assumere la qualifica potrà e dovrà, pertanto, essere trattata alla medesima stregua di una modifica statutaria, alla quale dovrà peraltro necessariamente accompagnarsi (29).

Tipico di una qualifica premiale o promozionale, come quella di impresa sociale, è il fatto di non poter essere imposta per legge (30). La sua acquisizione è dunque sempre frutto di libera scelta dell'ente, come dimostra altresì il fatto che non è prevista l'iscrizione d'ufficio delle imprese sociali nell'apposita sezione, né vi sono sanzioni per chi, pur essendo di fatto impresa sociale, non la richieda (31). Un ente, pertanto, così come può decidere di assumere la qualifica di impresa sociale, può anche decidere

---

ziale, cfr. già MUSCHIO, *Sub art. 5*, in *Commentario al decreto sull'impresa sociale*, a cura di Fici e Galletti, cit., p. 83 ss. Sul punto v. *infra* par. 6.

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

(28) Come spiegheremo nel testo (*infra* par. 4), la limitata possibilità di distribuire dividendi ai soci non incide sulla natura dello scopo delle imprese sociali, che rimane non lucrativo.

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

(30) Cercheremo in seguito (*infra* par. 9) di comprendere le ricadute sistematiche e pratiche di questo presupposto con riguardo alle cooperative sociali di cui alla l. n. 381 del 1991, che la qualifica di imprese sociali acquisiscono di diritto.

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

di dismetterla, senza che ciò necessariamente produca scioglimento o estinzione dell'ente, che può continuare ad esistere senza la qualifica di impresa sociale. In questo senso, l'art. 12, comma 5, d.lgs. n. 112 del 2017, riconduce l'obbligo di devoluzione disinteressata del patrimonio residuo (dedotto esclusivamente il capitale sociale nelle imprese sociali societarie) tanto allo scioglimento dell'ente quanto alla «perdita volontaria della qualifica di impresa sociale», da ricollegarsi, formalmente, alla cancellazione dell'ente, su richiesta del medesimo, dall'omonima sezione del Registro delle imprese.

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

Completa il quadro la riconosciuta possibilità di “migrare”, ovvero sia di mutare la qualifica di impresa sociale in un'altra qualifica di cui al d.lgs. n. 117 del 2017 (organizzazione di volontariato, associazione di promozione sociale, ecc.), senza che ciò determini scioglimento o estinzione dell'ente e necessità di sua ricostituzione, né le conseguenze patrimoniali precedentemente menzionate con riguardo all'ipotesi di perdita “pura e semplice” della qualifica di impresa sociale. Tale possibilità è in generale prevista per tutti gli enti del terzo settore dall'art. 50, comma 3, d.lgs. n. 117 del 2017, e disciplinata, con riferimento alle imprese sociali, dall'art. 22, comma 8, d.m. n. 106 del 2020, che è esplicito nell'escludere che questa vicenda produca gli effetti devolutivi di cui all'art. 12, d.lgs. n. 112 del 2017. Ovviamente, pur essendo concettualmente distinta dalla trasformazione, che riguarda il tipo e non la qualifica, la migrazione può richiedere una trasformazione del tipo di ente per essere attuata, come nel caso in cui una società impresa sociale intenda assumere la qualifica di organizzazione di volontariato, posto che le organizzazioni di volontariato non possono avere forma societaria.

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

La prima è che non soltanto le disposizioni chiaramente identificative della fattispecie (ad esempio, l'art. 2 sulle attività di interesse generale da esercitarsi da parte di un'impresa sociale), ma anche le diverse regole di condotta di cui al d.lgs. n. 112 del 2017 (ad esempio, l'art. 9, comma 2, che impone la redazione e deposito del bilancio sociale o l'art. 11 che

impone il coinvolgimento di lavoratori, utenti ed altri *stakeholder*) sono anch'esse tecnicamente da intendersi come oneri di qualificazione (più precisamente, avendo ad oggetto l'operatività concreta dell'ente, requisiti necessari alla conservazione della qualifica), il cui mancato rispetto di per sé non produce responsabilità (come nel caso di violazione di obblighi giuridici) ma soltanto la de-qualificazione dell'ente come impresa sociale, cui formalmente si accompagna la sua cancellazione della sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese (art. 15, comma 8, d.lgs. n. 112 del 2017, e art. 14 d.m. 29 marzo 2022).

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

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

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

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

Sulla base di quanto precede, ai sensi dell'art. 1, comma 5, ed in conformità con la natura e la funzione della disciplina dell'impresa sociale

e della relativa qualifica, è possibile dunque delineare il rapporto tra d.lgs. n. 112 del 2017 e codice civile in questi termini generali:

- la disciplina dello status prevale su quella del tipo, a meno che la prima non stabilisca diversamente (eventualmente anche solo con riguardo ad imprese sociali costituite in determinate forme giuridiche);

- la disciplina del tipo si applica all'ente impresa sociale per tutto quanto non previsto dalla disciplina dello *status*.

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

La disciplina di cui al d.lgs. n. 112 del 2017 si compone, a ben vedere, di due gruppi di norme: le norme di qualificazione della fattispecie "impresa sociale" e le norme di promozione degli enti che possiedano questa qualifica. Le prime pongono oneri di varia natura (di scopo, di attività, di organizzazione) il cui rispetto è necessario affinché un ente acquisisca e mantenga la qualifica di impresa sociale. Le seconde sono volte ad attribuire all'impresa sociale un regime premiale, in linea con le generali finalità promozionali di questa legislazione. Se per le prime, la prevalenza sulle norme eventualmente contrastanti del tipo è sempre scontata, per le seconde invece qualche perplessità potrebbe emergere rispetto all'ipotesi in cui il trattamento da esse previsto fosse meno favorevole di quello previsto dalle norme del tipo che si applicherebbero in assenza della qualifica. In tal caso, peraltro, non potendo svolgersi un'etero-valutazione oggettiva di convenienza, si tratterebbe di comprendere se l'ente impresa sociale possa optare per l'applicazione delle norme del tipo qualora le reputi più favorevoli di quello dello *status*.

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

È noto che associazioni e fondazioni del terzo settore possono acquisire la personalità giuridica di diritto privato iscrivendosi al RUNTS ai sensi dell'art. 22 d.lgs. n. 117 del 2017. L'art. 22 non è una norma di qualificazione della fattispecie, ma fa parte del regime premiale che il legislatore riserva agli enti che abbiano la qualifica di terzo settore. La disciplina recata dall'art. 22 sembra più favorevole, e perciò promozionale per gli enti del terzo settore, se confrontata con quella di cui al d.P.R. n. 361 del 2000, già sulla base del fatto che la personalità giuridica si ottiene non per concessione dell'autorità ma automaticamente, in presenza dei presupposti di legge.

Il d.lgs. n. 112 del 2017 sull'impresa sociale non contiene una disposizione analoga all'art. 22 né ad essa fa espresso rinvio, ma dal combinato disposto degli articoli 1, comma 5, d.lgs. n. 112 del 2017, 11, comma 3, e 20, d.lgs. n. 117 del 2017, non sembrano sussistere dubbi sull'applicabilità

dell'art. 22 anche alle associazioni e fondazioni che s'iscrivono nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese<sup>(32)</sup>. Altro discorso è però se le associazioni e fondazioni possano decidere di acquisire la personalità giuridica ai sensi del d.P.R. n. 361 del 2000 piuttosto che dell'art. 22, d.lgs. n. 117 del 2017, qualora per qualsiasi ragione esse reputino il regime ordinario più favorevole, riguardo a questo aspetto specifico, del regime speciale. Sappiamo che per gli enti del terzo settore diversi dalle imprese sociali, questa facoltà di scelta risulta implicitamente esclusa dalle disposizioni sull'iscrizione al RUNTS contenute negli articoli 15 e ss. del d.m. n. 106 del 2020<sup>(33)</sup>. Ma alle associazioni e fondazioni che s'iscrivono nel Registro delle imprese per ottenere la qualifica di imprese sociali quelle disposizioni non si applicano, facendo rivivere la possibilità di interpretare il "possono" di cui all'art. 22, comma 1, come attributivo all'ente di una effettiva facoltà di scelta (tra ottenere la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22, d.lgs. n. 117 del 2017, oppure ottenerla ai sensi del d.P.R. n. 361 del 2000).

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

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

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

---

<sup>(32)</sup> Cfr. in questo senso RICCARDELLI, *La trasformazione da associazione riconosciuta a fondazione-impresa sociale secondo il Giudice del Registro delle imprese di Milano: la difficile coesistenza di un duplice sistema di pubblicità legale* (nota a Trib. Milano, 28 luglio 2021), in *Riv. not.*, 2021, p. 733.

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

e non limitandone, neanche indirettamente, l'offerta ai soli soci o associati (art. 1, comma 2).

Tali attività d'impresa sono individuate sulla base del loro oggetto: dagli interventi e servizi sociali (lett. *a*) alla riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata (lett. *v*). Il legislatore italiano non si è dunque affidato ad una clausola generale (come hanno fatto altri legislatori europei)<sup>(34)</sup>, e si è per questo motivo attirato le critiche di chi ritiene che le attività debbano sempre essere contestualizzate per poter essere definite di interesse generale: sulla base del luogo nel quale si svolgono, delle persone che ne sono beneficiarie, della difficoltà ad accedervi e dei benefici che generano<sup>(35)</sup>. Invero, nessuno dubita che un approccio casistico *ex post*, eventualmente fondato su una clausola generale, possa condurre ad un'identificazione più precisa e potenzialmente più soddisfacente delle attività di interesse generale rispetto ad un elenco astratto e tassativo di attività di interesse generale, tali considerate *ex ante* dal legislatore. Ciononostante, siffatto approccio richiederebbe un'autorità terza incaricata di valutare se l'attività in concreto svolta da un ente possa considerarsi d'interesse generale<sup>(36)</sup>. Va dunque incontro a costi amministrativi elevati, di cui il legislatore della riforma ha evidentemente tenuto conto nel momento in cui ha preferito non optare per l'istituzione di una *Authority* del terzo settore, nonostante quest'ultima fosse stata prospettata in sede di dibattito parlamentare<sup>(37)</sup>.

L'elenco di cui all'art. 2, comma 1, è molto lungo (più di quello presente nell'art. 2, comma 1, dell'abrogato d.lgs. n. 155 del 2006), anche se non comprende tutte le attività di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 117 del 2017. Ciò non deve sorprendere, perché l'art. 5 d.lgs. n. 117 del 2017 è per sua natura norma generale rispetto all'art. 2, ed include alcune attività (come ad es. la beneficenza) che, per la loro natura necessariamente gratuita o erogativa, non possono essere svolte in forma d'impresa. Al contrario, nell'art. 2 sono inserite attività che non lo sono nell'art. 5 d.lgs. n. 117 del 2017, poiché evidentemente ritenute dal legislatore esercitabili

---

<sup>(34)</sup> Ad esempio quello inglese delle «*community interest companies*»: cfr. per riferimenti FICI, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*, Brussels, 2017.

<sup>(35)</sup> In questo senso MORO, *Conversazioni sulla riforma del terzo settore/3*, in *Il Terzo Settore in transito. Normatività sociale ed economie coesive*, a cura di Venturi e Rago, Forlì, 2018, p. 85 s.

<sup>(36)</sup> Come infatti avviene in Inghilterra: cfr. FICI, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*, cit.

<sup>(37)</sup> Cfr. GORI, *L'Autorità (o l'Agenzia?) del Terzo settore: il grande assente del disegno di legge?*, in *Non profit*, 2014, n. 3, p. 129 ss.

solo da imprese sociali societarie (come nel caso del microcredito). L'elenco può altresì essere aggiornato, e dunque altre attività essere aggiunte, con le modalità e le procedure di cui all'art. 2, comma 2.

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

Un ente che aspiri alla qualifica di impresa sociale ha un'ulteriore possibilità: svolgere una qualsiasi attività d'impresa (dunque anche attività non rientranti tra quelle di cui all'art. 2, comma 1) nella quale occupare una percentuale minima di «lavoratori molto svantaggiati» di cui alla lettera *a*) del comma 4 dell'art. 2, o di «persone svantaggiate o con disabilità» ovvero delle altre persone indicate alla lettera *b*) della medesima norma. Tale percentuale minima è pari al 30% ed è da calcolarsi per teste, nonché in rapporto al numero totale dei lavoratori, esclusi quelli del cui 30% si tratta<sup>(38)</sup>. Tuttavia, ai fini del computo del 30%, i lavoratori molto svantaggiati di cui alla lettera *a*) del comma 4 non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione<sup>(39)</sup>. In sostanza, in quest'ultimo caso, al fine di qualificare l'attività come di interesse generale, al legislatore non interessa il tipo di bene o servizio che l'impresa sociale produce ovvero il settore di attività in cui essa opera, bensì la sola circostanza che determinate persone siano impiegate nell'attività d'impresa (qualunque essa sia)<sup>(40)</sup>. Il modello è quello, conosciuto da tempo, delle cooperative sociali cc.dd. di tipo *b*), di cui alla l. n. 381 del 1991.

---

<sup>(38)</sup> Il Ministero del Lavoro, con nota n. 4097 del 3 maggio 2019, ha confermato questa tesi proprio con specifico riguardo all'impresa sociale di inserimento lavorativo. Sullo specifico punto, cfr. FICI, *“Trasformazione” di s.r.l. in impresa sociale di inserimento lavorativo e modalità di calcolo del numero minimo di lavoratori svantaggiati*, in Id., *Imprese cooperative e sociali. Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Torino, 2012, p. 179 ss.

<sup>(39)</sup> Quest'ultimo limite temporale è stato aggiunto all'art. 2 dal d.lgs. 20 luglio 2018, n. 95 (c.d. “correttivo”), pubblicato nella G.U. n. 185 del 10 agosto 2018.

<sup>(40)</sup> Naturalmente, nulla in linea di principio impedisce che un'impresa sociale possa assumere entrambe le finalità, cioè quella di inserire al lavoro le persone di cui all'art. 2, comma 4, in una o più attività d'impresa di cui all'art. 2, comma 1. Diverse sono le legislazioni europee che riconoscono come imprese sociali soltanto quelle di inserimento lavorativo: cfr. per riferimenti FICI, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*, cit.

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

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

Tra i (principali) requisiti che un ente deve soddisfare per assumere la qualifica di impresa sociale, v'è l'agire «senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» (art. 1, comma 1). L'orientamento dell'attività d'impresa verso queste finalità è ribadito dall'art. 2, comma 1<sup>(41)</sup>, mentre l'assenza di scopo di lucro – che deve peraltro essere espressamente indicata nell'atto costitutivo dell'impresa sociale (art. 5, comma 1) – rinviene la sua disciplina particolare nell'art. 3.

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

Invero, il contenuto normativo del precetto di perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale è di complessa definizione<sup>(42)</sup>, e va compreso in che rapporto esso si ponga con il vincolo allo svolgimento di un'impresa di interesse generale<sup>(43)</sup>.

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

Quanto al lucro oggettivo, ciò lo si ricava dall'art. 3, comma 1, allorché stabilisce che «l'impresa sociale destina eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio». Esercitare l'impresa con metodo lucrativo è dunque senz'altro consentito

---

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

(42) Cfr. MEO, *Impresa sociale e valori d'impresa*, in *Banca, impr., soc.*, 2017, p. 59.

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

ad un'impresa sociale, cui è però imposto il reinvestimento del *surplus* generato<sup>(44)</sup>.

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

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

Questa facoltà è stata riconosciuta all'impresa sociale societaria al fine di favorirne l'accesso al capitale di rischio quale forma di finanziamento dell'attività d'impresa, superando così il divieto assoluto di distribuire dividendi ai soci contenuto nella precedente normativa<sup>(45)</sup>.

Se è legittimo interrogarsi sull'opportunità di questa innovazione legislativa, confrontandosi al riguardo commenti positivi e giudizi più cauti<sup>(46)</sup>, non sarebbe però corretto inferire da essa che l'impresa sociale non

---

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

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

(46) Cfr. MOSCO, *L'impresa non speculativa*, cit., il quale ritiene da un lato che «prevedere un'eccezione al divieto assoluto di lucro soggettivo solo per le imprese sociali può

sia un ente senza scopo di lucro o sia un ente anche (parzialmente) con scopo di lucro, giudicando così la rubrica dell'art. 3 («Assenza di scopo di lucro») contraddittoria o imprecisa.

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

L'impresa sociale non è però – giova ribadirlo – una fattispecie soggettiva puramente e semplicemente «senza scopo di lucro», ma qualcosa di più e di diverso. Invero, dalle norme sin qui richiamate emerge la stretta relazione esistente tra il profilo delle finalità (“scopo-fine”) e quello del-

---

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

l'attività ("scopo-mezzo"). In una legislazione come quella italiana, dove le attività che un'impresa sociale può svolgere sono predefinite dal legislatore, che le seleziona sulla base della loro (presunta) natura «di interesse generale», è lo svolgimento di una (o più) attività di interesse generale (in via esclusiva o quanto meno prevalente), cioè lo "scopo-mezzo", l'elemento di per sé sufficiente a proiettare l'impresa sociale verso il perseguimento delle sue finalità tipiche, null'altro dovendo a quest'ultima ulteriormente richiedersi<sup>(47)</sup>. In definitiva, le finalità sono di natura civica, solidaristica e sociale, quando l'attività svolta dall'impresa sociale sia di interesse generale e venga condotta nel rispetto delle diverse regole operative di cui all'art. 3. Obiettivo istituzionale dell'impresa sociale è esercitare un'attività d'impresa di interesse generale, indirizzando verso quest'ultima ogni risorsa patrimoniale a sua disposizione. In definitiva, nella fattispecie soggettiva dell'impresa sociale, "scopo-mezzo" e "scopo-fine" si sovrappongono e finiscono sostanzialmente per coincidere.

Con quanto sin qui chiarito non si vuole tuttavia negare che la complessiva "socialità" dell'impresa sociale è conseguenza non soltanto dello svolgimento di un'attività di interesse generale senza finalità lucrative, ma anche degli specifici aspetti di *governance* che la connotano, tra i quali spiccano la gestione responsabile e trasparente e il coinvolgimento di lavoratori, utenti e *stakeholder*, non a caso contemplati nella sua stessa definizione (art. 1, comma 1)<sup>(48)</sup>.

5. – Un (ristretto) gruppo di norme del d.lgs. n. 112 del 2017 si occupa della *governance* dell'impresa sociale. In generale, la struttura di governo dell'impresa sociale dipende sostanzialmente dalla forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita, poiché le norme relative alla forma giuridica continuano ad essere applicabili all'ente impresa sociale. Ad esempio, l'impronta sarà capitalistica se l'impresa sociale ha la forma di società per azioni. Mentre sarà personalistica se ha la forma di associazione o di cooperativa. Vi sono tuttavia – come già sottolineato – delle norme comuni che ogni impresa sociale, indipendentemente dalla sua forma giuridica, deve osservare ai fini del mantenimento della qualifica. Questo

---

<sup>(47)</sup> Va da sé che analoga conclusione debba estendersi agli enti del terzo settore diversi dalle imprese sociali, poiché nel Codice del terzo settore il rapporto tra svolgimento di attività di interesse generale (anche se non esercitate in forma d'impresa) e perseguimento delle finalità si pone nella medesima maniera.

<sup>(48)</sup> Cfr. anche MEO, *Impresa sociale e valori d'impresa*, cit., p. 54.

standard minimo, o minimo comune denominatore, è appunto individuato dal d.lgs. n. 112 del 2017 in diverse sue disposizioni.

Tra queste norme, particolare rilievo hanno quelle che, al fine di garantire l'autogestione dell'ente, riservano la nomina di almeno la maggioranza degli amministratori all'assemblea dei soci o degli associati dell'impresa sociale (art. 7, comma 1); per fini di trasparenza ed *accountability*, obbligano l'impresa sociale a redigere il bilancio di esercizio (secondo le regole di cui agli artt. 2423, 2435-*bis* o 2435-*ter* c.c.) e il bilancio sociale in conformità a linee guida ministeriali (art. 9)<sup>(49)</sup>; per ragioni di tutela della legalità e correttezza della condotta degli amministratori, anche sotto il profilo dell'osservanza delle finalità sociali, vincolano l'impresa sociale ad avere almeno un sindaco con i requisiti di cui agli artt. 2397, comma 2, e 2399 c.c., nonché, in presenza di determinate circostanze, a sottoporsi a revisione legale dei conti (art. 10); per assicurare il carattere partecipativo dell'impresa sociale, prevedono forme di coinvolgimento dei lavoratori, utenti ed altri *stakeholder* (art. 11)<sup>(50)</sup>; affinché l'impresa sociale sia un luogo nel quale regni l'equità nel trattamento dei dipendenti, fissano un tetto alla differenze retributive (art. 13); a tutela dei volontari eventualmente impiegati nell'attività d'impresa (in ogni caso «in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti»), stabiliscono che essi debbano essere assicurati contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi (art. 13, comma 2).

Molte di queste regole si spiegano alla luce della volontà legislativa di rendere l'impresa sociale un'organizzazione capace di rispettare e tutelare gli interessi di tutti i suoi *stakeholder*, dai cittadini che di essa si avvalgono per finalità di sussidiarietà orizzontale, ai lavoratori e volontari che in essa operano, agli utenti che tramite la sua azione soddisfano i loro bisogni, allo Stato che la promuove e supporta mediante agevolazioni fiscali<sup>(51)</sup>. Non solo un ente con finalità sociali, ma anche un ente socialmente responsabile nel suo modo di agire e nel perseguire i propri obiettivi, come del resto già emerge dalla definizione legislativa di impresa sociale, nella quale si comprendono l'adozione di «modalità di gestione responsabili e trasparenti» e la promozione del «più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli

---

(49) Contenute nel d.m. 4 luglio 2019.

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

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

utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività» (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 112 del 2017).

Da questo punto di vista, importanti sono anche quelle norme (gli articoli 4, comma 3, e 7, comma 3) che, nel fissarne i limiti, fanno indirettamente capire come una partecipazione all'impresa sociale di amministrazioni pubbliche ed enti con scopo di lucro sia tuttavia possibile. Da qui l'impresa sociale come strumento a disposizione anche delle amministrazioni pubbliche per realizzare forme sperimentali di coinvolgimento di enti del terzo settore ed altri enti privati (con e senza scopo di lucro) nella gestione di servizi di interesse generale, anche nella prospettiva dell'amministrazione condivisa di cui all'art. 55, d.lgs. n. 117 del 2017<sup>(52)</sup>, e degli enti *for profit* per realizzare modelli innovativi di responsabilità sociale d'impresa, in *partnership* con enti del terzo settore, enti senza scopo di lucro ed amministrazioni pubbliche.

6. – Gli enti con la qualifica di impresa sociale non sono tenuti all'iscrizione nel RUNTS. L'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 117 del 2017, dispone infatti che «per le imprese sociali l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore». Questi enti, peraltro, non potrebbero iscriversi nel RUNTS neanche volontariamente: le loro eventuali istanze sarebbero infatti rigettate dagli Uffici del RUNTS in quanto incompetenti a «tenere e gestire» le imprese sociali (art. 3, comma 4, d.m. n. 106 del 2020)<sup>(53)</sup>. Sul RUNTS le imprese sociali possono soltanto pubblicare alcuni dati aggiuntivi (rispetto a quelli già presenti nel Registro delle imprese), per finalità meramente informative o per accedere ad ulteriori benefici (in particolare, il «cinque per mille»)<sup>(54)</sup>, come avremo modo di sottolineare più avanti.

L'iscrizione delle imprese sociali deve invece farsi, ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 112 del 2017, nel Registro delle imprese, nel quale è

---

<sup>(52)</sup> Su cui cfr. *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, a cura di Fici, Gallo e Gigliani, Napoli, 2020.

<sup>(53)</sup> Non si tratta di un'ipotesi di scuola. Da uno studio di caso è emerso infatti che, su 150 domande istruite da un Ufficio regionale del RUNTS, due fossero relative ad imprese sociali (una s.r.l.s. e una cooperativa sociale) che chiedevano di essere iscritte nella sezione «altri ETS» del RUNTS: cfr. FICI, *I primi dati sulle iscrizioni al RUNTS e uno studio di caso: un'analisi giuridica del "nuovo" terzo settore*, in *Dal non profit al terzo settore*, cit., p. 221 ss.

<sup>(54)</sup> Su cui cfr. DI PASSIO, *Il cinque per mille: novità, criticità e potenzialità ancora inesprese*, in *Dal non profit al terzo settore*, cit., p. 303 ss.

presente un'apposita sezione "imprese sociali", istituita già sulla base della normativa abrogata del 2006.

La legge non ricollega esplicitamente a tale iscrizione specifici effetti giuridici<sup>(55)</sup>, ma è pacifico che, innanzitutto, essa condizioni e determini l'assunzione della qualifica di impresa sociale, ponendosi dunque come un requisito di qualificazione dell'impresa sociale, al pari di quanto si verifica per gli altri enti del terzo settore con riguardo all'iscrizione nel RUNTS<sup>(56)</sup>. Che l'iscrizione ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 112 del 2017, abbia efficacia costitutiva della qualifica di impresa sociale era stato già sostenuto dalla dottrina in vigenza della normativa abrogata<sup>(57)</sup>, ed oggi emerge chiaramente non soltanto dall'art. 15, comma 8, d.lgs. n. 112 del 2017, là dove fa conseguire la cancellazione dall'"apposita sezione" del Registro delle imprese (e non dal Registro in sé) al provvedimento ministeriale che disponga la perdita della qualifica di impresa sociale, ma anche dal regolamento sulla struttura e il funzionamento del RUNTS (il d.m. n. 106 del 2020), che all'art. 7, comma 2, statuisce che la qualifica di impresa sociale, nonché i relativi benefici, sono collegati all'iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese<sup>(58)</sup>.

Non è chiaro tuttavia se, oltre all'effetto costitutivo della qualifica di impresa sociale, ulteriori effetti possano ricollegarsi all'iscrizione delle im-

<sup>(55)</sup> Né indicazioni a tal riguardo possono trarsi dal d.m. 16 marzo 2018, attuativo dell'art. 5, comma 5, d.lgs. n. 112 del 2017.

<sup>(56)</sup> Già l'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 117 del 2017, tratta chiaramente l'iscrizione al RUNTS degli enti del terzo settore alla stregua di requisito di qualificazione della fattispecie. Questa efficacia costitutiva della qualifica di ente del terzo settore (o di ODV, APS; ecc.) è poi confermata da diverse disposizioni del medesimo Codice nonché dall'art. 7, commi 1 e 2, d.m. n. 106 del 2020, in cui esplicitamente si afferma che «l'iscrizione nel RUNTS ha effetto costitutivo relativamente all'acquisizione della qualifica di Ente del Terzo settore e costituisce presupposto ai fini della fruizione dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS», e che «le qualifiche di associazione di promozione sociale (APS), di organizzazione di volontariato (ODV), di Ente filantropico, di Società di Mutuo Soccorso non tenute all'iscrizione nell'apposita sezione "imprese sociali" del Registro imprese, di Rete associativa e di Rete associativa nazionale, nonché i benefici previsti in favore di tali specifiche tipologie di ETS sono collegati all'iscrizione in ciascuna delle apposite sezioni del RUNTS». Sull'efficacia costitutiva dell'iscrizione al RUNTS ai fini della qualifica di ente del terzo settore, cfr. RICCARDELLI, *Commento agli articoli 15-19*, in *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, a cura di Fici e Riccardelli, cit., p. 196 ss.

<sup>(57)</sup> Cfr. MUSCHIO, *Sub art. 5*, cit.

<sup>(58)</sup> Altra norma molto chiara in questo senso è quella di cui all'art. 34, comma 6, del medesimo decreto, là dove stabilisce che le ONLUS «che intendono acquisire la qualifica di impresa sociale presentano la richiesta di iscrizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 112, all'ufficio del Registro delle imprese presso la cui circoscrizione è stabilita la sede legale».

prese sociali nel Registro delle imprese, ed in particolare gli effetti dichiarativi tipici dell'iscrizione nel Registro delle imprese (art. 2193 c.c.), che danno luogo alla conseguente opponibilità (o inopponibilità) degli atti (o meglio, degli effetti degli atti) che l'impresa sociale abbia l'onere di pubblicare nel registro.

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

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

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

Il profilo precedentemente esaminato necessita peraltro di essere affrontato in relazione ad un altro aspetto controverso della disciplina, ovvero se le imprese sociali debbano iscriversi soltanto nella sezione apposita, loro dedicata, oppure – in corrispondenza con l'attuale prassi camerale – anche nella sezione ordinaria del Registro delle imprese. È evidente infatti che l'applicazione alle imprese sociali del sistema pubblicitario di cui all'art. 2193 c.c. sarebbe fuori discussione (senza necessità di dover procedere per analogia o invocare altri argomenti, quale la disparità di trattamento rispetto agli altri enti del terzo settore) ove le imprese

sociali fossero iscritte anche nella sezione ordinaria del Registro delle imprese.

La duplice iscrizione delle società “imprese sociali” oltre a porsi in linea con la pluralità dei livelli di disciplina dell’impresa sociale (disciplina del tipo e disciplina dello status), come in precedenza elaborata in questo scritto, sembra essere la soluzione più coerente con la natura di status della fattispecie giuridica “impresa sociale”, e perciò anche di fatto più “comoda”. Infatti, se società già costituite (e perciò già iscritte nella sezione ordinaria del Registro delle imprese) intendono successivamente acquisire la qualifica di impresa sociale, non serve cancellarle dalla sezione ordinaria per “trasferirle” in quella “apposita”, ma sufficiente aggiungere (su loro richiesta) l’iscrizione nella sezione “imprese sociali”. Se invece società già iscritte nella sezione “imprese sociali” per qualsiasi ragione perdono la relativa qualifica, alla loro cancellazione da tale sezione non deve far seguito il “trasferimento” nella sezione ordinaria nella quale già si trovano collocate<sup>(59)</sup>.

Ad analoga conclusione sembra potersi invero pervenire anche con riguardo ad associazioni e fondazioni “imprese sociali”, non potendo rappresentare un potenziale ostacolo alla loro iscrizione (ed eventuale permanenza in caso di perdita della qualifica di impresa sociale) nella sezione ordinaria del Registro delle imprese la loro mancata menzione tra i tipi di enti contemplati nell’elenco di cui all’art. 7, comma 2, d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, che ha natura dichiaratamente esemplificativa<sup>(60)</sup>.

Peraltro, associazioni e fondazioni del terzo settore potrebbero trovarsi già iscritte nella sezione ordinaria del Registro delle imprese ai sensi dell’art. 11, comma 2, d.lgs. n. 117 del 2017, sicché la doppia iscrizione (sezione ordinaria e sezione imprese sociali) agevolerebbe il mutamento di qualifica del terzo settore (da ente del terzo settore diverso da impresa sociale a impresa sociale e viceversa) senza necessità di “trasferire” l’ente iscritto da una sezione all’altra (dalla ordinaria a quella apposita e viceversa).

---

<sup>(59)</sup> Giungiamo così a conclusioni diverse da quelle precedentemente prospettate in FICI, *L’impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, cit., p. 26, nt. 22, in adesione alla tesi di MARASÀ, *La pubblicità presso le sezioni speciali del Registro delle imprese: utile per inutile... vitiatum!*, in *Giur. comm.*, 2015, I, 625, successivamente ribadita in ID., *L’imprenditore (Artt. 2082-2083)*, in *Il c.c. Comm.*, fondato e già diretto da Schlesinger e continuato da Busnelli e Ponzanelli, Milano, 2021, p. 66 s., nt. 147; nel senso del testo cfr. invece IBBA, *Il Registro delle imprese*, in *Tratt. dir. priv.*, a cura di Iudica e Zatti, Milano, 2021, p. 26, il quale giustamente richiama la disciplina, analoga sul punto, della registrazione delle *start-up* innovative.

<sup>(60)</sup> Cfr. IBBA, *Il Registro delle imprese*, cit., p. 29.

V'è un ultimo aspetto che richiede un chiarimento. Si è di recente sostenuto in dottrina che le imprese sociali siano vincolate ad una doppia iscrizione, nel Registro delle imprese e nel RUNTS, e pertanto assoggettate ad un doppio regime pubblicitario che aggraverebbe la loro situazione obbligandole ad adempimenti duplici<sup>(61)</sup>. In realtà, come abbiamo già osservato, le imprese sociali non sono obbligate ad iscriversi al RUNTS, poiché l'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 117 del 2017 da questo obbligo (*recte*, onere) espressamente le esonera<sup>(62)</sup>. È vero che nel RUNTS esiste una sezione "imprese sociali", ma questo elemento non deve trarre in inganno. La sezione "imprese sociali" del RUNTS è alimentata mediante trasferimento automatico di dati dal Registro delle imprese (ai sensi dell'art. 53, comma 1, d.lgs. n. 117 del 2017 e dell'art. 29 d.m. n. 16 del 2020, nonché del par. 7 dell'allegato tecnico "A" a quest'ultimo decreto) e deve pertanto ritenersi che svolga, con riguardo alle imprese sociali, esclusivamente una funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità-notizia, ciò che è confermato (e non smentito) dal fatto che le imprese sociali possono comunicare direttamente al RUNTS alcune informazioni non presenti nel Registro delle imprese<sup>(63)</sup>. D'altra parte, il legislatore, come già si sottolineava, ha inteso appesantire (attraverso la disposizione di cui all'art. 11, comma 2, d.lgs. n. 117 del 2017) unicamente la situazione degli enti del terzo settore (diversi dalle imprese sociali) esercenti esclusivamente o principalmente imprese commerciali. Solo questi ultimi, pertanto, sono gravati da un doppio onere di iscrizione (RUNTS e sezione ordinaria del Registro delle imprese) che si traduce in un duplice regime pubblicitario, per loro sicuramente più oneroso.

7. – Un'adeguata disciplina dell'impresa sociale deve includere norme che istituiscano forme di controllo pubblico idonee a garantire che la qualifica di impresa sociale sia utilizzata soltanto da enti che siano realmente tali, che siano cioè costituiti ed operino nel rispetto delle norme di

---

<sup>(61)</sup> Cfr. IBBA, *Le imprese sociali società di capitali*, in *Luiss Law Review*, 2021, n. 2, p. 173 s.

<sup>(62)</sup> Diversamente IBBA, *Le imprese sociali società di capitali*, cit., p. 173, secondo cui l'esonero riguarda il procedimento di iscrizione ma non l'iscrizione nel RUNTS, da qui, ad avviso dell'Autore, la duplicazione, a carico delle imprese sociali societarie, dei sistemi pubblicitari dotati di efficacia dichiarativa.

<sup>(63)</sup> Si tratta delle informazioni individuate nel par. 7.2 dell'allegato tecnico "A" al d.m. n. 106 del 2020, ovverosia: contatto telefonico ad uso degli Uffici del RUNTS; sito internet dell'ente; eventuale affiliazione ad uno o più associazioni di enti o reti associative; eventuale dichiarazione di accreditamento al 5 per 1000; numero di volontari iscritti nel registro dell'ente; numero di volontari degli enti aderenti di cui esse si avvalgono.

legge loro applicabili<sup>(64)</sup>. L'*enforcement* è necessario e deve essere efficace. Ciò deve avvenire sia nell'interesse dello Stato che supporta l'impresa sociale attraverso misure fiscali e d'altro genere (nonché degli altri enti pubblici che con le imprese sociali intrattengano rapporti convenzionali), sia nell'interesse stesso delle imprese sociali intese come sistema di imprese fondato su una "immagine" comune, quella appunto di impresa sociale, poiché l'uso improprio della qualifica, anche da parte di una sola unità del sistema, può causare danni reputazionali che si ripercuotono sull'intero sistema<sup>(65)</sup>.

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

L'ispezione deve avere almeno periodicità annuale ed essere svolta sulla base di un verbale approvato con decreto ministeriale. Se si accertano violazioni, il soggetto esercente l'attività ispettiva diffida l'impresa sociale alla loro regolarizzazione entro un congruo termine (art. 15, comma 6). Se le irregolarità sono insanabili o non sono sanate nel termine indicato nella diffida, il Ministro dispone la perdita della qualifica di impresa sociale e la devoluzione del patrimonio residuo – dedotto, nelle imprese sociali societarie, il capitale effettivamente versato dai soci, eventualmente rivalutato, e i dividendi deliberati e non distribuiti – o al fondo di cui all'art. 16 o alla Fondazione Italia Sociale (art. 15, comma 8). L'impresa sociale è conseguentemente cancellata dall'apposita sezione del Registro delle imprese.

---

<sup>(64)</sup> Ricordiamo che l'art. 6 d.lgs. n. 112 del 2017, se da un lato, al comma 1, obbliga l'impresa sociale ad utilizzare l'indicazione di "impresa sociale", dall'altro, al comma 3, vieta l'uso di tale indicazione a soggetti diversi dalle imprese sociali.

<sup>(65)</sup> Basti pensare alle vicende di "Mafia Capitale", dove peraltro il danno d'immagine al sistema della cooperazione sociale è stato riconosciuto da Trib. Roma, 20 luglio 2017, in favore di Legacoopsociali, costituitasi parte civile.

Contro questi provvedimenti è ammesso ricorso al giudice amministrativo (art. 15, comma 9).

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

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

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

Il Codice della crisi d'impresa dedica numerose disposizioni alla predetta procedura concorsuale (artt. 293-315), ispirate ai principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 15 della legge delega 19 ottobre 2017, n. 155.

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

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

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

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

Significativo il fatto che, non essendovi nessuna disposizione contraria nel d.lgs. n. 112 del 2017, gli enti con la qualifica di impresa sociale (incluse le cooperative sociali che lo sono “di diritto”) – in virtù di quanto stabilito dall’art. 295, comma 1, del Codice della crisi, secondo cui «le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette a liquidazione giudiziale, salvo che la legge diversamente disponga» – non potranno essere sottoposti a liquidazione giudiziale. Di conseguenza, essi potranno essere ammessi alla procedura di concordato preventivo soltanto nel rispetto di quanto previsto dall’art. 297, comma 8, del Codice.

Da ricordare infine che, a norma dell’art. 14, comma 5, d.lgs. n. 112 del 2017, il patrimonio residuo dell’impresa sociale al termine della procedura concorsuale deve essere devoluto ai sensi dell’articolo 15, comma 8, ovvero al fondo istituito ai sensi dell’articolo 16 dall’ente o dall’associazione cui l’impresa sociale aderisce o, in mancanza, dalla Fondazione Italia Sociale, salvo quanto specificamente previsto in tema di società cooperative.

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

La cooperativa sociale appartiene al *genus* della società cooperativa, di cui costituisce un particolare sotto-tipo, che il legislatore (con l’art. 1, comma 1, l. n. 381 del 1991) individua per una causa “anomala” rispetto a quella ordinaria delle società cooperative, ovverosia «perseguire l’interesse generale della comunità alla promozione umana e all’integrazione sociale dei cittadini» attraverso lo svolgimento di un’attività d’impresa di interesse generale (cc.dd. cooperative sociali di “tipo a”) <sup>(66)</sup> o l’inserimento lavorativo di (una certa percentuale minima di) persone svantaggiate in una qualsiasi attività d’impresa, anche non di interesse generale (cc.dd. cooperative sociali di “tipo b”) <sup>(67)</sup>.

Lo scopo delle cooperative sociali non è dunque il medesimo delle cooperative ordinarie, che hanno scopo mutualistico (art. 2511 c.c.), inteso

---

<sup>(66)</sup> Più precisamente, dopo la modifica della l. n. 381 del 1991 ad opera dell’art. 17, comma 1, d.lgs. n. 112 del 2017, le cooperative sociali di tipo a) perseguono le proprie finalità attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, incluse le attività di cui all’art. 2, comma 1, lett. a), b), c), d), e p), d.lgs. n. 112 del 2017.

<sup>(67)</sup> Tale percentuale minima è pari al 30% dei lavoratori della cooperativa sociale. Sui criteri di calcolo, cfr. FICI, “Trasformazione” di s.r.l. in impresa sociale e modalità di calcolo del numero minimo di lavoratori svantaggiati, cit.

(oggi senza più alcun dubbio) come gestione di servizio in favore dei soci cooperatori<sup>(68)</sup>.

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

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

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

Quest'ultima disposizione non nega, ma anzi conferma, l'ammissibilità di società cooperative che non attuano una gestione di servizio con e nell'interesse dei propri soci cooperatori, ma il cui scopo sia soddisfare bisogni di determinate categorie di soggetti, a prescindere dal fatto che siano soci della cooperativa. Ciò che, unitamente all'attività di interesse

---

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

generale svolta e alla lucratività limitata<sup>(69)</sup>, giustifica la particolare considerazione che le cooperative sociali ricevono nella legislazione in materia di impresa sociale (e più ampiamente di terzo settore).

Quale sotto-tipo, ancorché funzionalmente anomalo, di società cooperativa, la cooperativa sociale è soggetta in primo luogo alle norme di cui alla l. n. 381 del 1991, e in secondo luogo, per quanto dalle prime non previsto, alle norme sulle cooperative in generale di cui al codice civile<sup>(70)</sup>. Lo conferma l'art. 2520, comma 1, c.c., secondo cui «le cooperative regolate dalle leggi speciali sono soggette alle disposizioni del presente titolo, in quanto compatibili».

Ma il quadro delle fonti del diritto delle cooperative sociali (e dei loro consorzi) è più ricco e complesso di quello sin qui descritto, dal momento che alle cooperative sociali, proprio in ragione del particolare scopo che perseguono, si applicano altre discipline che interferiscono con quella del tipo. Sono, più precisamente, discipline promozionali, che individuano qualifiche normative foriere di benefici per quegli enti che le possiedono, come, per quanto qui interessa, quella di impresa sociale<sup>(71)</sup>.

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

L'abrogato art. 17, comma 3, d.lgs. n. 155 del 2006, prevedeva che «le cooperative sociali ed i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, i cui statuti rispettino le disposizioni di cui agli articoli 10, comma 2, e 12, acquisiscono la qualifica di impresa sociale. Alle cooperative sociali ed i

---

<sup>(69)</sup> A tal riguardo, le cooperative sociali sono sottoposte, ai sensi dell'art. 3, l. n. 381 del 1991, ai medesimi vincoli applicabili alle cooperative a mutualità prevalente in forza dell'art. 2514 c.c. La parziale facoltà di distribuire dividendi non incide sulla natura dello scopo, che rimane di interesse generale. Come già nel testo si è detto con riguardo alle imprese sociali societarie, una cosa è infatti decidere di remunerare il capitale conferito dai soci, entro rigidi limiti percentuali prestabiliti dalla legge, altra cosa è agire allo scopo di dividere gli utili.

<sup>(70)</sup> In realtà, le cooperative sociali sono in secondo luogo regolate, oltre che dalle disposizioni del codice civile, anche da altre leggi speciali in materia di cooperative, come la l. n. 142 del 2001 sul socio lavoratore o il d.lgs. n. 220 del 2002 sulla vigilanza cooperativa, che sono pariordinate al codice civile nella misura in cui hanno ad oggetto particolari profili o materie di carattere generale non regolate dal codice civile.

<sup>(71)</sup> In questo senso, un'altra disciplina promozionale applicabile alle cooperative sociali è quella sulle ONLUS. Fintanto che rimarrà in vigore il d.lgs. n. 460 del 1997, la cui abrogazione è stata programmata dall'art. 102, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 117 del 2017, le cooperative sociali e i loro consorzi (se interamente costituiti da cooperative sociali) «sono in ogni caso considerati ONLUS» (art. 10, comma 8, d.lgs. n. 460 del 1997).

loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, che rispettino le disposizioni di cui al periodo precedente, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative».

Le cooperative sociali non erano dunque automaticamente qualificate “imprese sociali”, ma potevano ottenere tale qualifica sottoponendosi volontariamente a due specifici oneri di qualificazione, cioè redazione e deposito del bilancio sociale e coinvolgimento di lavoratori e utenti nella gestione dell’impresa. Il medesimo decreto lasciava inoltre intendere che le cooperative sociali avrebbero dovuto agli stessi fini modificare i propri statuti (art. 17, comma 4, d.lgs. n. 155 del 2006) e formulare richiesta d’iscrizione nell’apposita sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese<sup>(72)</sup>.

In definitiva, in vigore del d.lgs. n. 155 del 2006, nonostante le cooperative sociali e i loro consorzi fossero destinatari di un trattamento più favorevole rispetto a quello delle imprese sociali costituite in altre forme giuridiche, il *favor* ordinamentale non si spingeva sino a decretarne l’automatica inclusione nell’ambito della (nuova) categoria normativa dell’impresa sociale, individuandone soltanto una via d’accesso privilegiata ma pur sempre opzionale. Potevano dunque a quel tempo esistere cooperative sociali “imprese sociali” e cooperative sociali prive di questa qualifica<sup>(73)</sup>.

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

Consapevole della disciplina vigente da riformare, il legislatore delegante aveva incluso tra i principi e i criteri direttivi di esercizio della delega quello relativo alla «acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi» (art. 6, lett. c, l. n. 106 del 2006). Le cooperative sociali (e i loro consorzi) avrebbero dovuto dunque essere considerate, nel terzo settore riformato, imprese sociali *ope legis*. Ed in effetti nel d.lgs. n. 112 del 2017, si stabilisce, nel primo

---

(72) Cfr. FICI, *Sub art. 17*, in *Commentario al decreto sull’impresa sociale*, a cura di Fici e Galletti, cit., p. 241; BUCCELLI, *Sub art. 17*, in *La nuova disciplina dell’impresa sociale. Commentario al D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 117*, a cura di De Giorgi, cit., p. 368.

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

periodo dell'art. 1, comma 4, che «le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali». La norma segue fedelmente le indicazioni contenute nella legge delega, di cui non può quindi che condividere spirito e finalità<sup>(74)</sup>. L'interprete della nuova disciplina non può dunque che concludere nel senso che le cooperative sociali (e i loro consorzi) di cui alla l. n. 381 del 1991 sono oggi, a differenza che in passato (vigente l'abrogato d.lgs. n. 155 del 2006), imprese sociali *ex lege*.

Se le cooperative sociali sono tutte imprese sociali per volontà diretta della legge, allora esse possono usufruire del relativo regime non solo senza bisogno di farne formale richiesta, ma altresì senza la necessità di possedere quei requisiti di qualificazione imposti a tutti gli altri tipi di enti (incluse le società cooperative non “sociali” ai sensi della l. n. 381 del 1991)<sup>(75)</sup>.

Quest'ultima è del resto l'interpretazione condivisa dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (competente in materia di terzo settore) e dal Ministero dello Sviluppo economico (competente in materia di società cooperative, incluse le cooperative sociali). Nella nota congiunta del 31 gennaio 2019, n. 29103, i due Ministeri sottolineano infatti come l'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 112 del 2017, «attribuisce di diritto alle cooperative

---

(74) Nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 112 del 2017 si legge infatti: «in ossequio alla legge delega, (...) si stabilisce (...) che le cooperative sociali, e i loro consorzi acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali».

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

sociali e ai loro consorzi la qualifica di imprese sociali, con un evidente scopo premiale e agevolativo», con la conseguenza che «non incomb[e] su tali enti, in via generale, l'onere di dimostrare il possesso dei requisiti previsti per la generalità delle imprese sociali né, di conseguenza, quello di porre in essere modifiche degli statuti finalizzate ad adeguarli alle previsioni di cui al decreto in esame».

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

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

L'attribuzione automatica della qualifica di imprese sociali alle cooperative sociali rende ad esse inapplicabili tutte le norme del d.lgs. n. 112 del 2017 che pongano requisiti di qualificazione ovvero oneri necessari al mantenimento della qualifica. Chi la qualifica possiede per legge non può infatti ritenersi tenuto a dimostrare il possesso dei requisiti di qualificazione né potrebbe essere gravato da oneri di qualificazione (anche sottoforma di regole di comportamento), perché altrimenti si perderebbe il senso del riconoscimento legislativo di una qualifica con finalità premiali o promozionali e si porrebbe altresì il problema logico (prima ancora che giuridico) di come conciliare il mancato rispetto delle norme di qualificazione con l'attribuzione automatica della qualifica (chi la qualifica possiede per legge non può perderla in seguito ad una violazione di una norma di qualificazione della fattispecie) <sup>(76)</sup>.

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

---

<sup>(76)</sup> Il tema è sviluppato in FICI, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, cit., cui dunque rinviamo il lettore per i necessari approfondimenti.

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

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

Inapplicabile alle cooperative sociali deve dunque ritenersi anche l'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 112 del 2017, sull'obbligo di redazione e deposito del bilancio sociale, anche se sul punto si registra un orientamento contrario dei due Ministeri competenti in materia<sup>(77)</sup>, condiviso dall'Alleanza delle Cooperative Italiane<sup>(78)</sup>.

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

Un'altra disposizione del d.lgs. n. 112 del 2017 sicuramente applicabile alle cooperative sociali, con prevalenza sulla norma del tipo che si applicherebbe in assenza di qualifica (cioè l'art. 2545-terdecies c.c.), è l'art. 14 sulla sottoposizione esclusiva delle imprese sociali a liquidazione coatta amministrativa, anche se in una recente decisione la Corte di Cassazione è pervenuta a conclusioni diverse<sup>(79)</sup>.

---

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

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

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

10. – Per quanto complesso, soprattutto a causa dell’interazione di fonti di natura diversa, il nuovo quadro giuridico sull’impresa sociale può tuttavia valutarsi positivamente per la sua potenziale capacità di favorire e promuovere questa particolare tipologia di ente del terzo settore, salvaguardandone allo stesso tempo l’identità.

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

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

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

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

L’impresa sociale, in fondo, si rivela, dopo la riforma del 2017, uno strumento attraente non solo per quanti intendano “trasformare” il proprio ente da “erogativo” ad “imprenditoriale”, ma anche per quanti siano alla ricerca di un’impresa non speculativa e socialmente responsabile, capace di servire sia la comunità sia i suoi “proprietari”. L’impresa sociale può soddisfare gli interessi di diversi *stakeholder* e proprio per questo si presta ad usi diversi. Può attrarre volontari e donatori, lavoratori, utenti e beneficiari, enti del terzo settore ed enti *non profit*, così come anche enti *for profit* e pubbliche amministrazioni. Il “secondo” settore che intenda essere socialmente responsabile o sostenibile ha la possibilità, attraverso

l'impresa sociale, di instaurare rapporti di collaborazione più stabili e "sinceri" con enti *non profit* e del terzo settore: la responsabilità sociale o sostenibilità dell'impresa lucrativa assumerebbe in questo caso una forma difficilmente attaccabile anche dai suoi diversi detrattori. Il "primo" settore, da parte sua, promuovendo in vario modo la costituzione di imprese sociali, e partecipando ad esse, potrebbe sperimentare nuovi modelli di gestione dei servizi di interesse generale, diversi sia dalla gestione "in proprio" sia dalla pura esternalizzazione a privati attraverso meccanismi di mercato (cioè gare e contratti pubblici).

Va infine ricordato che una "buona" impresa sociale, utile al bene comune, è quella la cui identità rimanga specifica e sia salvaguardata con cura ed attenzione non solo dagli organi pubblici preposti al controllo ma anche dallo stesso terzo settore e dalle sue associazioni rappresentative. Da qui l'inopportunità di operazioni volte a confondere l'impresa sociale con fenomeni diversi e dai tratti non sempre ben delineati, come quello delle imprese socialmente responsabili. Ferma restando, come sopra si sottolineava, l'utilità di forme di collaborazione tra "terzo" settore e "secondo" settore, nonché l'assoluta centralità del tema della socialità o sostenibilità dell'impresa *for profit* e di tutti gli strumenti giuridici (da quelli più leggeri, come l'obbligo di redigere la dichiarazione non finanziaria, a quelli più incisivi, come la messa a disposizione dello status giuridico di società *benefit*), ogni sovrapposizione tra la nozione di impresa sociale e quella di impresa socialmente responsabile (o sostenibile) andrebbe dunque evitata. Nel nostro ordinamento giuridico, a differenza che in altri (ad esempio in quello statunitense), la normativa vigente funge in questo senso da chiaro spartiacque, e proprio per questo va coltivata, difesa e diffusa come buona prassi legislativa anche all'estero.