

**Servizio Legislativo – Legale – Fiscale**

**[in collaborazione con Servizio Revisione]**

**Circ. n. 11/2023**

Prot. n. 1764/TDV

Roma, 9 maggio 2023

**Oggetto: (CONTROLLO SULLE IMPRESE SOCIALI)**

- **DECRETO MINISTERIALE DEL 29 MARZO 2022** (G.U. n. 100 del 30 aprile 2022)
- **DECRETO MINISTERIALE DEL 14 FEBBRAIO 2023** (GU n.76 del 30 marzo 2023)

Alle Confcooperative Regionali e Territoriali  
Alle Federazioni Nazionali  
Agli Enti ed ai Consorzi Nazionali ed  
Interregionali  
Alle Società di sistema

E p.c.  
Al Direttore Generale  
Al Capo Dipartimento Amministrativo  
Ai Dipartimenti, Servizi ed Uffici confederali

LORO INDIRIZZI

Facendo seguito da ultimo alla *CIRCOLARE DEL SERVIZIO LEGISLATIVO N. 28/2023, §E*, dedicata fra le altre cose alla più recente modifica della disciplina dell'impresa sociale, si comunica che sono stati pubblicati gli ultimi provvedimenti che danno attuazione all'articolo 15 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, in tema di

## **CONTROLLO SULLE IMPRESE SOCIALI**

Più precisamente, già nella G.U. n. 100 del 30 aprile 2022, veniva pubblicato il **Decreto ministeriale del 29 marzo 2022**, che definiva le forme, i contenuti e le modalità dell'attività ispettiva sulle imprese sociali; il contributo per l'attività ispettiva; i criteri, i requisiti e le procedure per il riconoscimento degli enti associativi tra imprese sociali; le forme di vigilanza su tali enti da parte del Ministero del lavoro. Da ultimo, in GU n.76 del 30 marzo 2023 è stato invece pubblicato il **Decreto ministeriale del 14 febbraio 2023** che ha approvato i modelli di verbale per l'effettuazione delle attività ispettive.

Tutta la normativa e i verbali di controllo sono disponibili al seguente link:  
<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-imprese/focus-on/Impresa-sociale/Pagine/Controlli-sulle-imprese-sociali.aspx> .

\*

Sia in sede di esame ed approvazione del decreto legislativo n. 112/2017 (art. 15), sia con riferimento all'elaborazione dei decreti ministeriali e dei modelli di verbale, CONFCOOPERATIVE ha sostenuto fortemente le esigenze di un controllo rigoroso ed efficiente, sul modello del sistema di vigilanza amministrativa sulle cooperative di cui al D. l. vo 220/2002.

Si tratta evidentemente di un aspetto centrale nel disegno riformatore, non solo per assicurare l'effettiva funzione sociale delle imprese sociali (e quindi giustificare eventuali regimi giuridici speciali), ma anche per prevenire l'abuso dello *status* di impresa sociale e la concorrenza illecita di imprese sociali irregolari o illegali nei confronti delle altre imprese e delle cooperative.

Si ricorda altresì che la disciplina sui controlli dell'impresa sociale **non determina alcun mutamento di competenza amministrativa, periodicità e regole della vigilanza sulle imprese sociali costituite in forma cooperativa** (cooperative sociali e cooperative imprese sociali), le quali, se aderenti, **continueranno ad essere revisionate ai sensi del D.L. vo 220/2002, da revisori incaricati da Confcooperative**.

Anche le **imprese sociali non costituite in forma cooperativa**, se aderenti, saranno assoggettate al controllo ordinario da revisori incaricati da Confcooperative ai sensi dell'art. 15, D.L.vo 112/2017. Abbiamo a tal fine già avviato i necessari contatti con il Ministero per completare le procedure per l'esercizio delle funzioni di controllo sulle imprese sociali aderenti, di cui forniremo una specifica comunicazione al momento in cui sarà completata la procedura.

*Qui appresso si delineano le regole sul controllo sulle imprese sociali, evidenziando laddove possibile i parallelismi con gli “opportuni controlli” sulle cooperative.*

\*

## IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO SULLE IMPRESE SOCIALI

**[IMPRESE SOCIALI NON COOPERATIVE]** L’esercizio delle funzioni di vigilanza sulle imprese sociali non costituite in forma di società cooperativa è demandato all’**Ispettorato Nazionale del Lavoro**, negli ambiti territoriali in cui siano presenti uffici dell’Ispettorato<sup>1</sup>.

Il Ministero del lavoro potrà comunque avvalersi di associazioni riconosciute, cui aderiscano almeno mille imprese sociali aderenti che non abbiano deliberato lo scioglimento (i) e siano iscritte nel registro delle imprese di almeno cinque diverse regioni o province autonome (ii); nonché delle **associazioni di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220** (vale a dire anche di *Confcooperative*).

Nello specifico, il riconoscimento delle Associazioni di imprese sociali sarà disposto con apposito decreto del *DIRETTORE GENERALE DEL TERZO SETTORE E DELLA RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE*. Le associazioni in possesso di tali requisiti presenteranno al Ministero un’istanza di riconoscimento corredata di determinati documenti tassativamente indicati nel decreto<sup>2</sup>.

Invece, le **Centrali cooperative già riconosciute** ai sensi dell’art. 3 del decreto legislativo n. 220 del 2002 – come *CONF COOPERATIVE* – potranno già essere autorizzate all’effettuazione dei controlli nei confronti delle imprese sociali anche qualora associno imprese sociali **in numero inferiore a mille**<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Nella Regione Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano il Ministero provvede alla sottoscrizione di appositi accordi o protocolli d’intesa con le amministrazioni competenti al fine di garantire, in detti territori, l’uniforme svolgimento dell’attività di vigilanza.

<sup>2</sup> È poi previsto un apposito sistema di vigilanza sulle associazioni da parte del Ministero (art. 6 del decreto ministeriale 29 marzo 2022). Le associazioni – oltre a dover trasmettere al Ministero le variazioni all’atto costitutivo o allo statuto o all’eventuale regolamento interno, nonché quelle concernenti i titolari di cariche sociali e gli altri soggetti autorizzati a rappresentare l’Associazione, entro trenta giorni dal verificarsi di tali variazioni – sono sottoposte alla vigilanza del Ministero per quanto attiene all’osservanza delle disposizioni sulla vigilanza. Sicché, il Ministero revocherà il riconoscimento alle associazioni che abbiano perduto i requisiti previsti o che, sulla base delle risultanze del monitoraggio, non siano in grado di espletare efficacemente i controlli sulle imprese sociali aderenti.

<sup>3</sup> In tal caso, però, la revoca del riconoscimento da parte del Ministero dello sviluppo economico comporterà la decadenza automatica dell’autorizzazione al controllo sulle imprese sociali (con la necessità di richiedere un nuovo riconoscimento ai sensi del comma 2 dell’art. 5 del decreto ministeriale in commento).

**[IMPRESE SOCIALI COOPERATIVE]** Beninteso, il controllo sulle imprese sociali costituite in forma di società cooperativa continuerà ad essere svolto nel rispetto delle attribuzioni, delle modalità e dei termini già previsti dal D.L.vo 220/2002.

Pertanto le **cooperative sociali** e le **cooperative imprese sociali** continueranno ad essere assoggettate all'ordinaria revisione cooperativa (di competenza del MISE, ora MIMIT) nel corso della quale – e senza nessun aggravio procedimentale a carico della cooperativa – sarà anche verificato il rispetto delle disposizioni derivanti dall'assunzione dello *status* di impresa sociale di cui al d.L.vo 112/2017. Con decreto interministeriale (MIMIT e Ministero del lavoro), di prossima pubblicazione (e di cui si darà conto con apposita circolare), saranno individuate le norme di coordinamento necessarie al fine di assicurare l'unicità, la completezza, la periodicità e l'efficacia dell'attività ispettiva.

**[DESTINATARI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO]** Sono assoggettati ai controlli gli enti in possesso della qualifica di **impresa sociale**, compresi quelli in scioglimento volontario o in concordato preventivo, ad eccezione di quelli sottoposti alla *gestione commissariale* (art. 18, c. 8-ter, D.L.vo 112/2017) e di quelli sottoposti alle *procedure concorsuali*.

**[ARTICOLAZIONE DEL SISTEMA: CONTROLLI ORDINARI E ISPEZIONI STRAORDINARIE]** I controlli si articolano in controlli ordinari e in ispezioni straordinarie. Per l'effettuazione dei controlli ordinari il Ministero può avvalersi delle associazioni. Per le ispezioni straordinarie le funzioni ispettive sono demandate all'Ispettorato.

**[PERIODICITÀ E DOVEROSITÀ DEL CONTROLLO]** I controlli ordinari hanno luogo almeno una volta all'anno<sup>4</sup>.

Nei confronti delle imprese sociali aderenti alle associazioni, i controlli ordinari sono effettuati dalle associazioni medesime a mezzo di controllori dalle stesse incaricati. Si considerano aderenti a ciascuna associazione le imprese sociali inserite nell'*elenco di tutte*

---

<sup>4</sup> Le imprese sociali che hanno acquisito la qualifica o si sono costituite entro il 31 dicembre di ciascun anno sono sottoposte ai controlli a partire dall'anno successivo. Si intendono controllate nell'anno le imprese sociali nei confronti delle quali il controllo, iniziato comunque entro la data del 31 dicembre, si conclude entro i termini ai sensi dell'art. 15 del decreto ministeriale sulla vigilanza dell'impresa sociale.

*le imprese sociali aderenti al 31 dicembre dell'anno precedente (elenco che entro il 1° aprile di ogni anno le associazioni trasmettono al Ministero)<sup>5</sup>.*

L'attività di controllo nei confronti delle imprese sociali non indicate negli elenchi delle associazioni è invece assicurata dall'Ispettorato con propri dipendenti iscritti nell'elenco dei controllori.

Anche per l'attività di controllo sulle imprese sociali non inserite in alcun elenco di associazione, il Ministero potrà comunque avvalersi per i controlli delle medesime associazioni (sulla base di **apposite convenzioni** stipulate con le medesime).

**[OGGETTO E FINALITÀ]** L'oggetto e la finalità del controllo su tutte le imprese sociali è la verifica del rispetto delle disposizioni del d. l. vo 112/2017.

I controlli sulle imprese sociali (come quelli sulle cooperative) si differenzieranno dall'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché dai controlli di competenza di altre amministrazioni, e sono esercitati esclusivamente nell'interesse pubblico e producono effetti nei soli confronti delle pubbliche amministrazioni<sup>6</sup>.

**[ELENCO DEI CONTROLLORI]** Presso il Ministero è istituito l'elenco dei controllori. Saranno dunque incaricati dell'effettuazione dei controlli e delle ispezioni solo i soggetti inseriti nell'elenco medesimo<sup>7</sup>.

I controllori, che non siano dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nell'esercizio delle loro funzioni si intendono **incaricati di pubblico servizio**.

<sup>5</sup> In particolare, entro il 1° aprile di ogni anno, le associazioni trasmetteranno al Ministero, a cura dei rispettivi rappresentanti legali l'elenco di tutte le imprese sociali aderenti al 31 dicembre dell'anno precedente (oltre che una dettagliata relazione sull'attività complessivamente svolta, l'elenco delle imprese sociali controllate nell'anno precedente, l'elenco di quelle non controllate e un programma delle attività di controllo per l'anno in corso).

<sup>6</sup> Sono fatte salve le diverse tipologie di controlli previste dalle disposizioni vigenti, con particolare riguardo ai controlli fiscali di cui dall'art. 94 del Codice del Terzo settore. Gli eventuali elementi utili a valutare la perdita della qualifica di impresa sociale, risultanti dalle attività di controllo svolte dall'amministrazione finanziaria, ai sensi del citato art. 94, comma, sono trasmessi al Ministero.

<sup>7</sup> L'elenco si articola in sezioni distinte, relative rispettivamente: ai controllori dipendenti dell'Ispettorato (i); ai controllori delle altre amministrazioni (ii); a coloro che prestano l'attività per conto delle associazioni (iii). Per ciascun controllore è indicata l'amministrazione o l'associazione di appartenenza. L'elenco è tempestivamente aggiornato e viene pubblicato sul sito istituzionale del Ministero. L'iscrizione dei controllori nell'elenco avviene su comunicazione delle amministrazioni o dei rappresentanti legali delle associazioni di appartenenza in cui si dà atto del possesso da parte dei candidati dei requisiti previsti. All'atto dell'iscrizione nell'elenco, a ciascun controllore viene attribuito un numero di posizione, che l'interessato è tenuto ad utilizzare in tutte le comunicazioni con le imprese controllate.

Ai controllori si applicano le cause di incompatibilità previste dall'art. 2399 del codice civile<sup>8</sup>.

Sono iscritti nell'elenco solo i dipendenti dell'Ispettorato, delle amministrazioni e i soggetti appartenenti alle associazioni che abbiano frequentato con esito positivo specifici *corsi di formazione*<sup>9</sup>. Ai corsi possono essere ammessi i soggetti in possesso almeno del diploma di laurea magistrale in materie giuridiche o economiche (i revisori già abilitati alla revisione cooperativa possono partecipare anche se privi di laurea).

Nelle more dell'attivazione dei corsi e fino al 2 maggio 2025 sono iscritti nell'elenco, fra gli altri, i *soggetti appartenenti alle associazioni* abilitati alle attività di revisione delle imprese cooperative di cui al decreto legislativo n. 220 del 2002<sup>10</sup>.

È importante sottolineare che il decreto sancisce un principio di ordine generale secondo il quale il controllore che ha già effettuato nell'anno precedente o che ha in corso

<sup>8</sup> Non potrà quindi essere iscritto nell'elenco dei controllori (e se nominato decadrà): l'interdetto, l'inabilitato, il fallito, o chi è stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi; il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori della società, gli amministratori, il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori delle società da questa controllate, delle società che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo; coloro che sono legati alla società o alle società da questa controllate o alle società che la controllano o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza.

<sup>9</sup> L'Ispettorato organizza appositi corsi di abilitazione per il proprio personale, utilizzando in parte il contributo annuale a carico delle imprese sociali. Le associazioni riconosciute e quelle autorizzate promuovono e realizzano, previa autorizzazione del Ministero, analoghi corsi finanziati anche con il contributo annuale a carico delle imprese sociali. Al fine di garantire percorsi formativi comuni ed una preparazione uniforme, le associazioni e l'Ispettorato possono realizzare di comune intesa corsi rivolti a tutto il personale interessato.

Nelle more dell'attivazione dei corsi e fino al 2 maggio 2025 sono iscritti nell'elenco i seguenti soggetti: i dipendenti dell'Ispettorato o delle amministrazioni iscritti al registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 (i), e i dipendenti dell'Ispettorato, delle amministrazioni e i soggetti appartenenti alle associazioni abilitati alle attività di revisione delle imprese cooperative di cui al decreto legislativo n. 220 del 2002 (ii).

I corsi, che non possono avere durata inferiore alle ottanta ore per i soggetti di prima abilitazione e alle quaranta ore per quelli già abilitati alla revisione cooperativa. Si concludono con un esame di idoneità. Le commissioni esaminatrici sono composte da esperti in materia di impresa sociale, di cui almeno uno per commissione indicato dal Ministero. Nella richiesta di autorizzazione all'organizzazione di corsi, le Associazioni richiedenti devono allegare il programma didattico, l'elenco e il curriculum vitae dei docenti, l'elenco dei discenti con il relativo titolo di studio. Prima dell'avvio dei corsi, le medesime Associazioni devono trasmettere il calendario delle lezioni e comunicare le generalità dei componenti della commissione d'esame, ad esclusione di quelli di nomina ministeriale. Quindi, gli enti di appartenenza trasmetteranno al Ministero i nominativi degli idonei, ai fini dell'iscrizione nell'elenco.

<sup>10</sup> In sede di prima applicazione, al fine del popolamento iniziale dell'elenco dei controllori, le Centrali cooperative riconosciute che associno imprese sociali in forma non cooperativa, possono chiedere di essere autorizzate a svolgere i controlli sulle imprese sociali aderenti, trasmettendo al Ministero, oltre alla documentazione richiesta, l'elenco dei soggetti già abilitati alle attività di revisione delle imprese cooperative di cui al decreto legislativo n. 220 del 2002. Entro i trenta giorni successivi al rilascio dell'autorizzazione, le associazioni medesime presentano il programma dei controlli per l'anno in corso.

un'attività di vigilanza in materia del lavoro o di legislazione sociale a carico dell'impresa sociale non può procedere ai controlli previsti dalla disciplina dell'impresa sociale<sup>11</sup>.

Il Ministero potrà altresì cancellare il controllore dall'elenco quando viene meno il necessario rapporto fiduciario tra Ministero e controllore stesso, o tra quest'ultimo e l'amministrazione o l'associazione di appartenenza, o qualora per altre ragioni il controllore non possa più garantire lo svolgimento dell'attività. A tal fine l'Ispettorato, l'amministrazione e l'associazione di appartenenza comunicano tempestivamente al Ministero la necessità di cancellare il controllore dall'elenco.

**[CONTROLLO ORDINARIO]** Entro il 30 aprile di ciascun anno il Ministero, sulla base della documentazione prodotta dalle associazioni sul numero delle imprese sociali aderenti, approva il programma dei controlli ordinari presentato da ciascuna associazione e individua le imprese per le quali i controlli ordinari sono demandati all'Ispettorato. Nel caso di imprese sociali aderenti a più associazioni, sono anche individuati i criteri di assegnazione del controllo.

Il controllo ordinario è finalizzato in particolare ad accertare il rispetto da parte dell'impresa sociale delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 112 del 2017, l'effettivo perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociali e l'effettivo svolgimento in via principale e in forma di impresa di una o più attività di interesse generale (anche, ma non solo, attraverso la verifica della gestione amministrativo-contabile)<sup>12</sup>.

Nel caso in cui non siano state rilevate irregolarità, il controllo ordinario si conclude con la sottoscrizione del verbale di avvenuto controllo senza rilievi.

Il controllo ordinario deve essere avviato entro trenta giorni dal conferimento dell'incarico ed essere completato entro novanta giorni dal primo accesso, con la redazione del verbale e l'adozione di eventuali diffide<sup>13</sup>. Qualora sia impartita una diffida,

---

<sup>11</sup> Il controllore sarà inoltre tenuto alla riservatezza e al segreto d'ufficio nei confronti dei terzi e se effettua l'attività di vigilanza in situazione di incompatibilità è cancellato dall'elenco e non può utilizzarne il numero di iscrizione.

<sup>12</sup> Nel concreto, le attività di controllo ordinario saranno effettuate da uno o più controllori appositamente incaricati e dovranno svolgersi alla presenza del legale rappresentante dell'impresa o di un socio o amministratore appositamente delegato, nel rispetto del principio del contraddittorio. Il rappresentante dell'impresa può essere assistito da altri amministratori, sindaci, soci, dipendenti o professionisti di fiducia. Gli amministratori ed i sindaci intervengono ogni qualvolta ciò sia richiesto dal controllore. Il controllo ha luogo, di norma, presso la sede sociale dell'impresa, ovvero presso altro luogo concordato con il rappresentante dell'ente. Gli enti assoggettati a controllo hanno l'obbligo di mettere a disposizione del controllore i libri sociali, i registri ed i documenti, nonché di fornire i dati, le informazioni ed i chiarimenti richiesti. I libri, i registri e i documenti devono trovarsi presso la sede dell'impresa. Nel caso in cui il controllo sia effettuato in luogo diverso dalla sede dell'impresa, il legale rappresentante dell'ente interessato o il suo delegato si reca in detto luogo con i libri sociali, i registri e la documentazione richiesta. Il controllore può chiedere copia dei libri sociali, dei registri e degli altri documenti ed ha facoltà di siglarli al fine di impedirne alterazioni o manomissioni. Il controllore ha facoltà, ove lo ritenga utile per gli accertamenti di competenza e nei limiti degli stessi, di effettuare sopralluoghi e verifiche presso sedi secondarie, succursali, magazzini, spacci, impianti od altre dipendenze dell'impresa, sentire i singoli soci dell'ente, i dipendenti ed eventuali terzi interessati, dandone conto nel verbale del controllo.

<sup>13</sup> Entro quindici giorni il controllore invia i verbali, anche tramite posta elettronica certificata, all'impresa, nonché all'amministrazione o all'associazione di appartenenza. Queste ultime verificano la completezza del controllo e la coerenza

la verifica dell'avvenuta regolarizzazione deve concludersi entro trenta giorni dalla scadenza del termine assegnato a tal fine all'impresa.

**[ISPEZIONE STRAORDINARIA]** Le ispezioni straordinarie sono disposte dal Ministero:

- qualora si rendano necessari approfondimenti sugli esiti dei controlli effettuati, al fine di effettuare verifiche a campione, a seguito di esposti di soci o di soggetti privati, su segnalazione di pubbliche amministrazioni;
- comunque ogni qualvolta se ne ravvisi l'opportunità.

Le ispezioni interessano anche le imprese sociali aderenti alle associazioni e sono effettuate da due o più funzionari dell'Ispettorato o delle altre pubbliche amministrazioni<sup>14</sup>. L'ispezione deve essere completata entro novanta giorni dal primo accesso, a meno dell'adozione di eventuali diffide, e fatti salvi motivati casi di necessità e urgenza che richiedono una riduzione del termine, specificamente individuati nell'atto con il quale l'ispezione è disposta. I funzionari incaricati possono presentare richiesta motivata di proroga dei termini assegnati<sup>15</sup>.

**[DIFFIDA, PROPOSTA DI PROVVEDIMENTO, RACCOMANDAZIONI]** In analogia a quanto avviene già nella revisione cooperativa, in caso di accertata violazione delle disposizioni relativa all'impresa sociale il soggetto incaricato del controllo diffiderà gli organi di amministrazione a regolarizzare i comportamenti illegittimi entro un congruo termine.

Più precisamente, se nel corso del controllo ordinario sono riscontrate:

---

tra le risultanze dello stesso e le proposte formulate dal controllore, potendo disporre, ove necessario, sentito il controllore, ulteriori approfondimenti attraverso un supplemento di controllo, il conferimento di un nuovo incarico, ovvero il ricorso ad altre forme di autotutela. Degli ulteriori approfondimenti viene data comunicazione all'impresa, anche tramite posta elettronica certificata. Qualora il verbale, completo anche degli esiti degli eventuali approfondimenti disposti, contenga la proposta di adozione di provvedimenti, l'amministrazione o l'associazione ne dispongono l'invio al Ministero, entro trenta giorni dal ricevimento.

<sup>14</sup> Per giustificati motivi, anche in ragione della specificità delle verifiche, in aggiunta ai funzionari iscritti all'elenco dei controllori, il Ministero può avvalersi dell'ausilio di funzionari di altre amministrazioni, non iscritti nell'elenco medesimo, in qualità di esperti, nell'ambito di eventuali forme di collaborazione con le medesime amministrazioni.

<sup>15</sup> L'ispezione straordinaria deve essere avviata entro quindici giorni dal conferimento dell'incarico, o entro un termine più breve in caso di urgenza, e si svolge di norma presso la sede dell'impresa e negli altri luoghi ove si svolge l'attività della stessa, alla presenza del legale rappresentante o, se consentito dai funzionari incaricati, di un suo delegato. Il rappresentante dell'impresa può essere assistito da soci, dipendenti o professionisti di fiducia. Per ragioni eccezionali adeguatamente verbalizzate, può non essere consentita la presenza di specifici soggetti. Gli amministratori e i componenti dell'organo di controllo devono intervenire se richiesto dai funzionari incaricati. Ai fini dell'ispezione l'impresa ha l'obbligo di mettere a disposizione degli ispettori i libri sociali, i registri e i documenti, nonché di fornire i dati le informazioni e i chiarimenti richiesti. Gli incaricati, se necessario ai fini dell'ispezione, possono visionare anche documentazione già esaminata nel corso di controlli pregressi. I funzionari incaricati, qualora le circostanze lo richiedano, possono acquisire e trattenere temporaneamente la documentazione sociale per il periodo necessario per l'esecuzione dell'ispezione, non superiore a trenta giorni, dandone atto nel verbale. I funzionari medesimi possono convocare, sentire informalmente ed acquisire in dichiarazione tutti i soggetti coinvolti nell'attività dell'impresa sociale, compresi i terzi. Le dichiarazioni possono essere raccolte in un apposito processo verbale redatto dai funzionari e sottoscritto dal soggetto che le rilascia, o essere anche rese in forma libera con atto sottoscritto dall'interessato, e a conclusione delle verifiche sono allegate al verbale.

- irregolarità sanabili, il controllore **diffiderà** l'organo di amministrazione dell'impresa sociale a **regolarizzarle**, assegnandogli a tale scopo un termine non inferiore a trenta giorni e non superiore a novanta giorni<sup>16</sup>;
  - [in caso di mancata ottemperanza, anche parziale, alla diffida, il controllore, attraverso l'apposito verbale, formalizza una motivata proposta, non vincolante, di adozione del provvedimento di **nomina di un commissario ad acta**<sup>17</sup> o del provvedimento che dispone la **perdita della qualifica di impresa sociale**<sup>18</sup>];
- irregolarità non sanabili, il controllore, mediante l'apposito verbale, formalizza motivata proposta di adozione del provvedimento che dispone la **perdita della qualifica di impresa sociale**<sup>19</sup>;
- impossibilità di effettuare il controllo, anche a seguito della diffida impartita, a causa del comportamento ostativo del legale rappresentante, il controllore, dando atto nel verbale del mancato controllo, propone l'adozione del provvedimento di **nomina di un commissario ad acta**;
- mancato controllo dovuto all'irreperibilità dell'ente, il controllore propone l'adozione del provvedimento che dispone la **perdita della qualifica di impresa sociale**.

Si tenga presente che oltre al potere di diffida e proposta di sanzione, il sistema prevede che il controllore incaricato possa altresì fornire all'organo di amministrazione dell'impresa **raccomandazioni** riguardanti la gestione, i livelli di partecipazione e democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci, dei lavoratori e degli altri soggetti interessati al governo dell'impresa sociale<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Alla scadenza del termine indicato il controllore verificherà l'avvenuta regolarizzazione dandone atto nel relativo verbale. La diffida può essere impartita anche nel caso in cui, per il comportamento del legale rappresentante, l'attività di controllo venga ostacolata.

<sup>17</sup> Con il provvedimento di nomina del commissario ad acta il Ministero individua gli specifici adempimenti volti al superamento delle irregolarità sanabili emerse nel corso del controllo e assegna il termine per il loro espletamento. Nei quindici giorni successivi alla scadenza del termine assegnato, il *commissario ad acta* trasmette al Ministero una relazione nella quale dà conto delle attività effettuate e:

- nel caso in cui risulti inequivocabilmente il superamento di tutte le irregolarità sanabili, il Ministero ne dà atto con propria comunicazione all'impresa;
- nel caso di mancata trasmissione della relazione, o qualora dalla relazione risulti il mancato o parziale superamento delle irregolarità sanabili, il Ministero può disporre la perdita della qualifica di impresa sociale;
- nel caso in cui si renda necessario accertare situazioni non adeguatamente chiarite dalla relazione, il Ministero può disporre un'ispezione straordinaria.

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 15, comma 8 del decreto legislativo n. 112 del 2017.

<sup>19</sup> Il controllore può inoltre evidenziare situazioni sulla base delle quali il Ministero potrà richiedere l'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza ai fini dell'adozione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa.

<sup>20</sup> In caso di ispezione straordinaria, qualora i funzionari incaricati accertino irregolarità sanabili, mediante apposita diffida assegnano all'impresa un termine per la regolarizzazione non inferiore a quindici giorni e non superiore a novanta giorni.

**[PROVVEDIMENTI]** Il Ministero, sulla base delle risultanze emerse in sede di controllo ordinario o di ispezione straordinaria, ove siano ritenuti sussistenti i presupposti per accogliere le proposte di provvedimento:

- in caso di ostacolo allo svolgimento dell'attività ispettiva o di mancata ottemperanza alla diffida, nomina un **commissario ad acta** (anche nella persona del legale rappresentante) che affianchi gli organi dell'impresa sociale e provveda allo *specifico adempimento richiesto*;
- in caso di irreperibilità dell'ente o di accertata impossibilità di effettuazione della vigilanza per reiterato ostacolo ai controlli e alle ispezioni, dispone la **perdita della qualifica di impresa sociale**, con conseguente **devoluzione del patrimonio**;
- in caso di irregolarità non sanabili o non sanate, dispone la **perdita della qualifica di impresa sociale**, con conseguente **devoluzione del patrimonio**;
- in caso di insolvenza, può richiedere al tribunale competente di **accertare lo stato di insolvenza dell'impresa sociale**, ai fini dell'adozione del provvedimento che dispone la **liquidazione coatta amministrativa**.

Resta in ogni caso ferma l'applicabilità del reato di cui all'**art. 2638, secondo comma, del codice civile** [*"Ostacolo all'esercizio delle funzioni dell'autorità pubbliche di vigilanza"*], che prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per *"gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori di società, o enti e gli altri soggetti sottoposti per legge alle autorità pubbliche di vigilanza o tenuti ad obblighi nei loro confronti, i quali, in qualsiasi forma, anche omettendo le comunicazioni dovute alle predette autorità, consapevolmente ne ostacolano le funzioni"*].

**[PERDITA DELLA QUALIFICA DI IMPRESA SOCIALE E DEVOLUZIONE]** Nel caso in cui venga disposta la *perdita della qualifica di impresa sociale*

Decorso tale termine, in caso di mancata regolarizzazione i funzionari possono proporre i provvedimenti sanzionatori ed evidenziare situazioni sulla base delle quali il Ministero potrà richiedere l'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza, ai fini dell'adozione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa.

All'esito dell'ispezione, anche in assenza di irregolarità o in caso di irregolarità sanate, il verbale è notificato all'impresa e trasmesso al Ministero per il tramite dell'Ispettorato o dell'amministrazione cui appartengono i funzionari incaricati.

conseguirà dunque la devoluzione obbligatoria del patrimonio residuo dell'impresa sociale<sup>21</sup> al fondo di promozione delle imprese sociali istituito dalla rete associativa o dall'associazione cui l'impresa sociale aderisce o, in mancanza, dalla *Fondazione Italia Sociale*.

**Per le cooperative sociali e le cooperative imprese sociali è fatta salva la speciale disciplina sulla devoluzione dettata per le società cooperative.**

In ogni caso, la perdita della qualifica di impresa sociale è comunicata, entro dieci giorni, dal Ministero all'Agenzia delle entrate, nonché alla Camera di commercio competente, ai fini della cancellazione dell'impresa dall'apposita sezione. La comunicazione viene effettuata alle medesime amministrazioni anche nell'ipotesi di rinuncia volontaria della qualifica di impresa sociale.

Dei provvedimenti adottati e della comunicazione effettuata è informata l'associazione cui l'impresa aderisce.

**[OBBLIGO DI COMUNICAZIONE AI SOCI AI LAVORATORI E AI SOGGETTI INTERESSATI DELL'ESITO DEL CONTROLLO]** Le imprese sociali sono tenute a rendere disponibili le risultanze dei controlli ai soci, ai lavoratori e ai rappresentanti dei soggetti direttamente interessati all'attività, con le modalità del coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale adottate con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 7 settembre 2021. Il rispetto della presente disposizione è verificato nel corso del controllo o della ispezione straordinaria successiva.

**[CONTRIBUTO DI VIGILANZA]** Ad eccezione delle imprese sociali costituite in forma di cooperativa e delle società di mutuo soccorso (per cui resta fermo quanto previsto dalle disposizioni in materia di contributo dovuto dagli enti cooperativi per l'attività di vigilanza), le imprese sociali sono obbligate al versamento del contributo per le spese relative al sistema di vigilanza, secondo quanto indicato nella tabella riportata all'art. 23 del decreto ministeriale 29 marzo 2022<sup>22</sup>.

Le imprese sociali aderenti alle associazioni corrisponderanno il contributo a queste ultime, secondo le modalità dalle stesse stabilite. Il mancato versamento del contributo all'associazione non esime quest'ultima dall'obbligo di effettuare il controllo.

<sup>21</sup> Nelle imprese sociali costituite in forma societaria, la devoluzione obbligatoria del patrimonio residuo avverrà, ovviamente, una volta dedotto il capitale effettivamente versato dai soci, eventualmente rivalutato o aumentato, e i dividendi deliberati e non distribuiti.

<sup>22</sup> Con cadenza biennale l'ammontare del contributo può essere aggiornato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Salvo quanto previsto in via transitoria<sup>23</sup>, le imprese sociali versano il contributo entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio di esercizio relativo all'anno precedente a quello in cui il contributo è dovuto. Gli enti che acquisiscono la qualifica di impresa sociale versano il contributo entro novanta giorni dall'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese.

L'omesso pagamento, totale o parziale, del contributo costituisce irregolarità sanzionabile in sede di vigilanza.

\*

### SCHEDA DI RIEPILOGO

#### SUI TRATTI SALIENTI DELLA DISCIPLINA DELL'IMPRESA SOCIALE

*La disciplina dell'impresa sociale<sup>24</sup> è contenuta nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 (e, per quanto non disposto da tale decreto dal Codice del terzo settore<sup>25</sup>).*

*L'impresa sociale non è un nuovo ente che si affianca ai soggetti esistenti, ma è uno status, una qualifica che può essere assunta dai soggetti dell'ordinamento. Possono dunque acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati<sup>26</sup>, incluse le società del titolo V e le società cooperative di cui al titolo VI del codice civile<sup>27</sup>.*

<sup>23</sup> I contributi a carico delle imprese sociali che non aderiscono ad alcuna associazione sono di pertinenza del Ministero e sono riscossi esclusivamente per il tramite dell'Agenzia delle entrate. Tali contributi sono destinati alla copertura delle spese connesse con i controlli ordinari e le ispezioni straordinarie, nonché alla formazione di personale qualificato per l'esecuzione dei controlli e delle ispezioni. In sede di prima applicazione, il contributo è dovuto dalle imprese sociali che dall'anno 2022 hanno approvato il bilancio di esercizio relativo all'anno 2021. Il medesimo è versato entro novanta giorni dalla pubblicazione del provvedimento dell'Agenzia delle entrate con il quale sono individuati i codici tributo per il versamento mediante il modello F24.

<sup>24</sup> Su cui vedi più approfonditamente le **CIRCOLARI DEL SERVIZIO LEGISLATIVO NN. 16/2017, 8/2018, 17/2018, 1/2019, 6/2019, 19/2019, 5/2021, 13/2021, 14/2021, 19/2021, 34/2021, 37/2021, 28/2022**.

<sup>25</sup> Più precisamente, oltre alle disposizioni del decreto legislativo 112/2017, alle imprese sociali si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto, le norme del codice del Terzo settore e, in mancanza e per gli aspetti non disciplinati, le norme del codice civile e le relative disposizioni di attuazione concernenti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita.

<sup>26</sup> Non possono però acquisire la qualifica di impresa sociale: le società costituite da un unico socio persona fisica (i); le amministrazioni pubbliche (ii); gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati (iii).

<sup>27</sup> La disciplina sull'impresa sociale non condiziona l'assunzione dello status di i.s. per le cooperative alla "mutualità prevalente". Dunque, il requisito della prevalenza mutualistica, elemento obbligatorio per accedere al regime speciale fiscale delle cooperative, non è contemplato dal d.lgs 112 ed è configurato quale condizione per evitare la norma sul coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti (articolo 11, comma 5). In una cooperativa impresa sociale lo scopo mutualistico deve essere comunque perseguito (ancorché in modo coordinato con l'interesse generale previsto dalla normativa in esame).

Sono invece espressamente richiamate e fatte salve le disposizioni dell'ordinamento cooperativo che riguardano: la liquidazione coatta amministrativa (i); la vigilanza (ii); la devoluzione del patrimonio e i fondi mutualistici (iii); il gruppo cooperativo paritetico (iv).

Si ritiene che siano implicitamente richiamate ed applicabili tutte le disposizioni connesse con la forma giuridica cooperativa e non espressamente derogate o incompatibili con la disciplina dell'impresa sociale.

Le cooperative sociali sono "imprese sociali di diritto".

*Per acquisire la qualifica l'impresa sociale l'ente deve esercitare in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale (i); non avere scopo lucro (salvi alcuni limiti e condizioni); prevedere il coinvolgimento di lavoratori e utenti nel governo dell'impresa (istituto che non si applica alle cooperative imprese sociali a mutualità prevalente) (iii). Quindi:*

*(i) anzitutto l'ente dovrà esercitare in via principale<sup>28</sup> una o più delle attività di interesse generale tassativamente elencate all'art. 2, del decreto legislativo 112/2017, oppure, indipendentemente dal suo oggetto, un'attività d'impresa nella quale sono occupati lavoratori e persone molto svantaggiate<sup>29</sup> (in percentuale non inferiore al 30 per cento dei lavoratori);*

*(ii) in secondo luogo, onde assicurare l'assenza di scopo di lucro, sarà soggetto all'obbligo generale (salve le specifiche deroghe contenute nello stesso decreto<sup>30</sup>) di destinare eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio;*

*(iii) infine, la partecipazione delle persone coinvolte dall'attività o interessate dell'impresa costituisce il terzo, indefettibile elemento caratteristico dell'impresa sociale, assicurato sia da una disciplina specifica sulle cariche sociali<sup>31</sup>, sia da norme peculiari sul*

<sup>28</sup> Si intenderà svolta in via principale l'attività per la quale i relativi ricavi siano superiori al 70 per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale, secondo i criteri di computo definiti con il D.M. 22 giugno 2021.

<sup>29</sup> Vale a dire persone svantaggiate o con disabilità ai sensi dell'articolo 112, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni, nonché persone beneficiarie di protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, e persone senza fissa dimora iscritte nel registro di cui all'articolo 2, quarto comma, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, le quali versino in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia; oppure lavoratori molto svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, numero 99), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, e successive modificazioni. Per l'assunzione dello status di impresa sociale, l'impresa dovrà impiegare alle sue dipendenze un numero di persone svantaggiate così definite non inferiore al 30 per cento dei lavoratori. Ai fini del computo di questa percentuale minima, i lavoratori molto svantaggiati secondo il diritto UE non possono contare per più di un terzo sul totale degli svantaggiati.

<sup>30</sup> L'impresa sociale avente forma societaria può destinare una quota comunque inferiore al 50 per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, alla distribuzione, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, di dividendi ai soci, in misura comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato.

Inoltre, le medesime imprese sociali costituite in forma di società possono destinare una quota (comunque inferiore al 50 per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti), ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci, nei limiti delle variazioni dell'indice di inflazione Istat per il periodo corrispondente a quello dell'esercizio sociale in cui gli utili e gli avanzi di gestione sono stati prodotti.

<sup>31</sup> L'atto costitutivo o lo statuto possono riservare a soggetti esterni all'impresa sociale la nomina di componenti degli organi sociali. Ma, in ogni caso, la nomina della maggioranza dei componenti dell'organo di amministrazione è riservata all'assemblea degli associati o dei soci dell'impresa sociale (vedi articolo 2387 c.c.). Non possono assumere la presidenza dell'impresa sociale rappresentanti delle società costituite da un unico socio persona fisica, gli enti con scopo di lucro e le amministrazioni pubbliche. Fermo restando quanto previsto dalle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, l'atto costitutivo deve prevedere specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza per coloro che assumono cariche sociali. Anche quest'ultima disposizione si ritiene trovi applicazione nei confronti di tutte le imprese sociali, incluse le cooperative sociali.

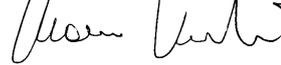
*coinvolgimento dei lavoratori e degli interessati<sup>32</sup>. Tutte le disposizioni in tema di cd coinvolgimento non trovano applicazione nei confronti delle cooperative e delle altre cooperative imprese sociali “a mutualità prevalente”: le cooperative a mutualità prevalente sono infatti dotate di una normativa specifica tale da assicurare di per sé la partecipazione delle persone al governo dell’impresa e, dunque, il coinvolgimento nei processi economici. Di conseguenza, le cooperative sociali e quelle a mutualità prevalente soddisfano di per sé le esigenze costituzionali connesse alla cd “funzione sociale”, sì come sancisce al più alto livello dell’ordinamento l’articolo 45 della Costituzione.*

\*

Il Servizio Legislativo resta a disposizione per ulteriori chiarimenti.  
Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE

(Marco Venturelli)



<sup>32</sup> Il decreto prevede all’art. 12 tutta una serie di prescrizioni al fine di assicurare il coinvolgimento di lavoratori e soggetti interessati al governo dell’impresa. Infine, le modalità di coinvolgimento sono individuate dall’impresa sociale tenendo conto, tra gli altri elementi, dei contratti collettivi di cui all’articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, della natura dell’attività esercitata, delle categorie di soggetti da coinvolgere e delle dimensioni dell’impresa sociale, in conformità alle linee guida adottate D.M. 7 settembre 2021.

Sempre in tema di coinvolgimento, gli statuti delle imprese sociali (diverse dalle cooperative sociali e dalle cooperative a mutualità prevalente) devono in ogni caso disciplinare: i casi e le modalità della partecipazione dei lavoratori e degli utenti, anche tramite loro rappresentanti, all’assemblea degli associati o dei soci; nelle imprese sociali che superino due dei limiti indicati nel primo comma dell’articolo 2435-bis del codice civile ridotti della metà (quindi, totale dell’attivo dello stato patrimoniale: 2.200.000 euro; ricavi delle vendite e delle prestazioni: 4.400.000 euro; dipendenti occupati in media durante l’esercizio: 25 unità), la nomina, da parte dei lavoratori ed eventualmente degli utenti di almeno un componente sia dell’organo di amministrazione sia dell’organo di controllo.