

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 19

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessi che:

- l'articolo 2, modificando l'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo n. 112 del 2017, dispone l'aggiornamento del calcolo della quota di lavoratori qualificati come molto svantaggiati dipendenti dell'impresa sociale, prevedendo che, ai fini del computo della percentuale, i lavoratori molto svantaggiati non possano essere valutati come tali per più di 24 mesi dall'assunzione;

- l'articolo 3 introduce il comma 2-*bis* all'articolo 3 del decreto legislativo n. 112 del 2017 e precisa che i ristorni, correlati ad attività di interesse generale e assegnati ai soci di una impresa sociale costituita in forma di società cooperativa non costituiscono distribuzione vietata di utili e avanzi di gestione, neanche indiretta;

- l'articolo 4 integra l'articolo 4 del decreto legislativo n. 112 del 2017, introducendo, in favore delle *ex* IPAB privatizzate, una deroga alla disposizione in base alla quale le amministrazioni pubbliche non possono esercitare attività di direzione e coordinamento o detenere, in qualsiasi forma, anche analoga, congiunta o indiretta, il controllo di un'impresa sociale;

- l'articolo 6 modifica l'articolo 13 del decreto legislativo n.112 del 2017, specificando che il computo della differenza retributiva tra lavoratori dipendenti dell'impresa sociale, che non può essere superiore al rapporto 1 ad 8, non è applicabile per particolari categorie di lavoratori, ossia per coloro che abbiano specifiche competenze nell'ambito delle seguenti attività: interventi e prestazioni sanitarie, formazione universitaria e post-universitaria, ricerca scientifica di particolare interesse sociale;

- l'articolo 8 modifica l'articolo 18 del decreto legislativo n. 112 del 2017, apportando modificazioni al regime delle misure fiscali di sostegno dell'impresa sociale,

considerato che:

- in merito all'articolo 2, la norma vigente prevede che, ai fini della possibilità di acquisire la qualifica di impresa sociale, si considera comunque di interesse generale l'impresa che impieghi alle sue dipendenze una percentuale non inferiore al 30 per cento di lavoratori molto svantaggiati e di persone svantaggiate o con disabilità, beneficiarie di protezione internazionale e persone senza fissa dimora iscritte nell'apposito registro dell'anagrafe. La formulazione della disposizione introdotta, non rivolta esplicitamente solo a quelle imprese sociali la cui attività abbia ad oggetto servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 112 del 2017, potrebbe comportare il rischio

che l'impresa sociale provveda semplicemente, allo spirare del termine di 24 mesi, al licenziamento delle persone che hanno perso la qualifica di lavoratori molto svantaggiati, al fine di mantenere inalterata la percentuale della richiesta;

- in merito all'articolo 3, nell'ordinamento italiano non esiste una definizione di ristorno e gli unici riferimenti sono nell'articolo 2511 del codice civile, ove si prevede che le regole per la ripartizione degli utili e i criteri per la ripartizione dei ristorni siano contenute nell'atto costitutivo, nell'articolo 2545-*sexies* del codice civile, in cui sono indicate le modalità e le condizioni di ripartizione, nonché nell'articolo 3 della legge n. 142 del 2001. Sulla base di tali riferimenti, pertanto, si è creato un dibattito in dottrina proprio al fine di delineare l'esatto distinguo tra ristorni e utili. Al riguardo, è in linea generale possibile definire il ristorno come l'attribuzione ai soci di trattamenti a ristoro degli scambi realizzati nel corso dell'esercizio e in misura proporzionale agli stessi;

- la distribuzione di somme a titolo di ristorno è subordinata a precise condizioni. Tra queste, rientra la necessità che lo statuto o l'atto costitutivo indichi i criteri di ripartizione dei ristorni ai soci proporzionalmente alla quantità e qualità degli scambi mutualistici e che si registri un avanzo della gestione mutualistica, in quanto è possibile distribuire quali ristorni soltanto i risultati derivanti dall'attività posta in essere dai soci;

- in merito all'articolo 4, con la sigla IPAB, si identificano le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che, da organismi di diritto pubblico, istituiti nel 1923, hanno poi subito numerosi interventi legislativi, che ne hanno modificato la natura pubblica. A partire dagli anni '60 è iniziato, infatti, un lungo percorso di de-pubblicizzazione. Dopo la nascita delle Regioni e il trasferimento ad esse delle IPAB e dopo una pronuncia della Corte costituzionale, nel 1990 si è consentito alle Regioni di riconoscere la personalità giuridica di diritto privato a quelle istituzioni che avessero talune caratteristiche proprie delle associazioni. Dal lungo processo di trasformazione e di riordino, le *ex* IPAB possono oggi configurarsi come ASP (enti di diritto pubblico con autonomia gestionale e amministrativa), oppure come fondazioni e associazioni (enti di diritto privato senza finalità di lucro). La maggior parte delle *ex* IPAB sono operanti nel campo dei servizi assistenziali o socio-sanitari;

- la relazione illustrativa allo schema di decreto in esame ritiene ammissibile la deroga in favore delle *ex* IPAB privatizzate, trattandosi di mera designazione e non di mandato fiduciario con rappresentanza, sicché i componenti dell'organo di amministrazione rappresentano la comunità territoriale e non il Comune quale ente pubblico istituzionale, dotato di un proprio indirizzo politico-amministrativo. L'insussistenza del rapporto di strumentalità tra le pubbliche amministrazioni e il soggetto *ex* IPAB privatizzato trova ulteriore conferma nell'assenza, al di là del potere di nomina, di ulteriori indici pubblicistici;

- tali enti, per la maggior parte e a prescindere dalla configurazione giuridica assunta, hanno comunque mantenuto nomine pubbliche degli amministratori, soprattutto da parte degli enti locali; ciò perché l'organo di amministrazione di una *ex* IPAB continua ad essere disciplinato dalle tavole di fondazione e dallo statuto, cui la legge (articoli 4 e 9 della legge n. 6972 del 1890) espressamente demanda ogni facoltà dispositiva,

rilevato che:

- tra i principi e criteri direttivi della legge di delega vi è la possibilità, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo n. 39 del 2013, per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche, di assumere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, salvo il divieto di assumerne la direzione, la presidenza e il controllo;

- nella legge di delega non vi è alcun riferimento alle deleghe gestionali dirette, né al potere di rappresentanza legale e il presidente o il consiglio di amministrazione di numerose *ex* IPAB privatizzate hanno invece un ruolo innegabile di direzione;

- sussiste un'inevitabile eterogeneità delle *ex* IPAB privatizzate, strettamente correlata a statuti per loro natura diversi e comunque caratterizzati da diversificate facoltà dispositive, incluso, ad esempio, anche il potere di revoca che invece, per statuto, ben può essere rimesso anche all'amministrazione pubblica;

- in merito all'articolo 6, la fissazione, nella misura di 1 a 8, del divario salariale massimo tra i lavoratori di una stessa impresa sociale appare una norma di buon senso e la relazione illustrativa allo schema di decreto in esame non chiarisce la motivazione sottesa alla deroga;

- in merito all'articolo 8, già in sede di esame del decreto legislativo n. 112 del 2017, in riferimento alle agevolazioni fiscali indicate all'articolo 18 del medesimo decreto, erano state espresse talune perplessità, poiché di fatto tali agevolazioni dispensano le imprese sociali da tutta una serie di vincoli fissati da norme di carattere antielusivo e quindi potrebbero celare veri e propri aiuti di Stato. Non a caso, infatti, l'efficacia di tali norme è stata comunque prudenzialmente subordinata alla autorizzazione della Commissione europea, richiesta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

- le modifiche integrative e correttive introdotte sembrano parzialmente ovviare a tali perplessità, quantunque sarebbe importante chiarire se siano in qualche misura susseguenti o correlate ad un'eventuale valutazione, da parte della Commissione europea, soprattutto laddove si modificano le agevolazioni sugli investimenti;

- il medesimo articolo 8, nel disciplinare il sistema dei controlli, sembra, in qualche misura, subordinare il controllo dell'amministrazione finanziaria a quello dell'amministrazione vigilante,

esprime parere favorevole, con le seguenti condizioni:

- l'articolo 4 sia sostituito dal seguente: «Articolo 4. (Modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo n. 112 del 2017) 1. All'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) il comma 3 è sostituito dal seguente: "3. Non possono esercitare attività di direzione e coordinamento o detenere, in qualsiasi forma, anche analoga, congiunta o indiretta, il controllo di un'impresa sociale ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile: a) le società costituite da un unico socio persona fisica; b) gli enti con scopo di lucro; c) le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni; *b*) dopo il comma 3, è aggiunto il seguente: "3-*bis*. Le disposizioni di cui al comma 3, lettere *a*) e *b*), non si applicano alle associazioni o fondazioni di diritto privato derivanti dai processi di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 1990, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 1990, e del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207."»;

- all'articolo 6, sia soppressa la deroga alla norma che fissa, nella misura di 1 a 8, il divario salariale massimo tra i lavoratori di una stessa impresa sociale, tenuto conto che essa appare una norma di buon senso e che la relazione illustrativa al provvedimento non chiarisce la motivazione sottesa alla deroga.

Formula, altresì, le seguenti osservazioni:

- appare auspicabile una diversa formulazione dell'articolo 2, volta ad evitare che le disposizioni introdotte dal medesimo articolo possano comportare il licenziamento, da parte delle imprese, dei lavoratori svantaggiati, in conseguenza della scadenza del termine ivi previsto;
- all'articolo 3, appare auspicabile precisare che i ristorni non costituiscono distribuzione vietata di utili e avanzi di gestione, neanche indiretta, a condizione che lo statuto o l'atto costitutivo indichi i criteri di ripartizione dei ristorni ai soci proporzionalmente alla quantità e qualità degli scambi mutualistici e che si registri un avanzo della gestione mutualistica, in quanto è possibile distribuire quali ristorni soltanto i risultati derivanti dall'attività posta in essere dai soci;
- all'articolo 8, appare auspicabile precisare che il sistema dei controlli, da parte dell'amministrazione finanziaria, non sia comunque subordinato a quello dell'amministrazione vigilante;
- sempre con riferimento all'articolo 8, appare necessario chiarire se le modifiche all'articolo 18 del decreto legislativo n. 112 del 2017 rispondano all'esigenza di escludere che talune misure agevolative si configurino come aiuti di Stato, passibili di valutazione negativa da parte della Commissione europea;
- a livello generale, in considerazione dell'importanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite dalle imprese sociali, fermo restando quanto previsto dalle disposizioni di delega, appare auspicabile che sia posto in essere un futuro intervento normativo specifico volto alla costituzione di un fondo di garanzia, a copertura del rischio derivante da eventuale insolvenza delle amministrazioni pubbliche verso le imprese sociali che vantano crediti certi ed esigibili e derivanti da prestazioni di servizi.