

Impresa Sociale

**Dopo il decreto delegato
sull'impresa sociale: criticità,
prospettive, politiche**

ISSAN
edizioni

Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit
Via Inama, 5 - 38100 Trento
e-mail: issan@issan.info
Tel. 0461.88.22.89 Fax 0461.88.22.94

Direttore responsabile
Felice Scalvini

Direzione scientifica
Carlo Borzaga, Luca Fazzi

Comitato editoriale

Gregorio Arena, Gianpaolo Barbetta,
Luigi Bruni, Fabrizio Cafaggi, Ivo
Colozzi, Pierpaolo Donati, Gianluca
Fiorentini, Giorgio Fiorentini, Gianna
Giannelli, Domenico Marino, Antonio
Matacena, Salvo Pettinato, Giovanna Rossi,
Marina Schenkel, Claudio Travaglini,
Stefano Zamagni

Redazione scientifica

Michele Andreaus, Marco Bombardelli,
Giulio Ecchia, Giorgio Giorgetti,
Benedetto Gui, Marco Musella, Luca
Nogler, Lorenzo Sacconi, Luca Solari,
Ermanno Tortia, Flaviano Zandonai

Sommario

GLI AUTORI	5
EDITORIALE	7
<i>Carlo Borzaga e Felice Scalvini</i>	
INTRODUZIONE	12
<i>Carlo Borzaga e Felice Scalvini</i>	
SAGGI	
La nozione di impresa sociale e le finalità della disciplina	23
<i>Antonio Fici</i>	
La legge sull'impresa sociale come selettore di organizzazioni con motivazioni necessarie all'efficienza: quasi un'occasione mancata	42
<i>Lorenzo Sacconi</i>	
Il "coinvolgimento" dei lavoratori nell'impresa sociale	66
<i>Luca Nogler</i>	
Il coinvolgimento dei beneficiari nell'impresa sociale	76
<i>Paola Iamiceli</i>	

Responsabile recensioni

(cui inviare i volumi da recensire)

Marco Musella
Università degli Studi di Napoli -
Dip.to Teoria Economica
Via Rodinò, 22 - 80100 Napoli

Proprietà

Consorzio Nazionale della Cooperazione
di Solidarietà Sociale Gino Mattarelli
Soc. Coop. a r.l.
Via Rose di Sotto, 53 - 25126 Brescia
Tel. 030.28.93.411 Fax 030.28.93.425

Redazione

Federica Silvestri - ISSAN
mail: redazione@impresasociale.info

Grafica e fotocomposizione

èdiZac grafica (Tn)

Stampa

Lineagrafica Bertelli Editori snc (Tn)

Diffusione nazionale

Cadenza trimestrale

Registrazione

Tribunale di Trento n. 1257 del 15/07/05

L'informazione contabile nell'impresa sociale	88
<i>Claudio Travaglini</i>	
La legge delega sull'impresa sociale: quali implicazioni dal punto di vista aziendalistico	100
<i>Michele Andreaus</i>	
Impresa sociale e Onlus passando per l'Agenzia: rapporti concettuali ambigui in attesa di novità	114
<i>Salvo Pettinato</i>	
La politica delle procedure concorsuali	126
<i>Danilo Galletti</i>	
Impresa sociale e nuovi settori di attività	139
<i>Anna Maria Alessandra Merlo</i>	
Impresa sociale e politica economica	148
<i>Michele Mosca</i>	
L'impresa sociale tra vincoli e opportunità. Quali politiche per lo sviluppo dell'impresa sociale nel Mezzogiorno	155
<i>Marco Musella</i>	
L'impresa sociale, tra principalità dell'attività economico-imprenditoriale ed applicabilità del regime tributario di enti non commerciali ed Onlus	165
<i>Andrea Giovanardi</i>	
Le imprese sociali e l'inserimento lavorativo	184
<i>Matteo Borzaga</i>	

Abbonamenti:

sostenitore 70 euro

ordinario 45 euro

estero 80 euro

individuale 25 euro

copie singole 15 euro

copie arretrate 10 euro

Ci si abbona tutto l'anno.

L'abbonamento dà diritto a ricevere i quattro numeri della Rivista che escono nel corso dell'anno.

La quota di abbonamento

è da versare al

C/C postale n. 6238555,

intestato a **ISSAN** Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit

oppure alle seguenti coordinate:

BAN X 0760-01800-000062238555

IBAN IT-18-X07601-01800-000062238555

L'impegno di abbonamento è continuativo, salvo regolare disdetta da notificarsi entro il 31 dicembre.

Ufficio Abbonamenti

ISSAN

telefono: 0461.88.22.89 - 0461.88.37.82

mail: abbonamenti@impresasociale.info

Quale impresa sociale per quale <i>welfare</i>? Quale <i>welfare</i> per quale impresa sociale?	207
<i>Luca Fazzi</i>	
La <i>partnership</i> tra imprese sociali e amministrazioni pubbliche	225
<i>Marco Bombardelli</i>	
Impresa e spesa sociale	232
<i>Natale Carra</i>	
La partecipazione dei lavoratori: una lettura in positivo	244
<i>Sara Depedri</i>	
Le forme di finanziamento dell'impresa sociale a partire dall'esperienza di Finreco	262
<i>Enore Casanova</i>	
Evoluzione dei rapporti fra impresa sociale e impresa for-profit	275
<i>Giorgio Fiorentini</i>	

CONFRONTI

Forum. Dopo il decreto legislativo: valutazioni ed attese degli imprenditori sociali	292
<i>Intervista a: S. D'Angelo, J. Dotti, C. Fanelli, V. Mazzocco, G. Vittadini</i>	

RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI

Testo della legge 13 giugno 2005, n. 118 "Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale"	308
Testo del Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155 "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118"	311

Gli autori

ANTONIO FICI

Professore associato di Diritto privato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi del Molise

LORENZO SACCONI

Professore straordinario di Politica economica presso l'Università degli Studi di Trento e Direttore del Centro interuniversitario EconomEtica presso l'Università Milano-Bicocca

LUCA NOGLER

Professore ordinario di Diritto del lavoro e Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento

PAOLA IAMICELI

Professore associato di Diritto privato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento

CLAUDIO TRAVAGLINI

Professore straordinario di Economia aziendale presso l'Università degli Studi di Bologna

MICHELE ANDREAUS

Professore associato di Economia aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento

SALVO PETTINATO

Avvocato, socio dello Studio legale e tributario Camozzi e Bonisconi di Roma e Milano. Docente all'Università di Bologna, in Diritto tributario delle organizzazioni nonprofit e in Diritto delle associazioni e delle fondazioni

DANILO GALLETTI

Professore straordinario di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Trento

ANNA MARIA ALESSANDRA MERLO

Ricercatore presso l'Università della Valle d'Aosta Université de la Vallée d'Aoste

MICHELE MOSCA

Ricercatore in Economia politica presso il Dipartimento di Teoria Economica dell'Università Federico II di Napoli

MARCO MUSELLA

Professore ordinario di Economia politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Federico II di Napoli

ANDREA GIOVANARDI

Professore associato di Diritto tributario presso l'Università degli Studi di Trento

MATTEO BORZAGA

Ricercatore di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento

LUCA FAZZI

Ricercatore, docente di Politica economica e sistemi di *welfare* e di Sociologia delle cooperative e delle imprese sociali presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento

MARCO BOMBARDELLI

Professore straordinario di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento

NATALE CARRA

Docente a contratto presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Bergamo

SARA DEPEDRI

Dottoranda in Diritto ed economia presso l'Università di Siena

ENORE CASANOVA

Direttore della Finanziaria regionale della cooperazione

GIORGIO FIORENTINI

Direttore del Master universitario in Management delle imprese sociali, Università L. Bocconi - Milano

FEDERICA SILVESTRI

Segretaria di Redazione della Rivista

Editoriale

Immaginavamo, quell'estate del '90, quando battezzammo *Impresa Sociale* la Rivista che ci accingevamo ad editare, che sarebbe venuto un giorno in cui avremmo dedicato un numero a commentare il testo, ormai definitivo, di una legge relativa proprio all'oggetto della nostra Rivista?

Se dobbiamo essere sinceri il dubbio principale non riguardava il fatto che, prima o poi, si sarebbe arrivati alla piena cittadinanza, anche legale, dell'impresa sociale, quanto la possibilità che la Rivista riuscisse a sopravvivere sino a quel giorno.

Oggi ci sia concesso di constatare, con un po' di soddisfazione, insieme all'infondatezza del pessimismo relativo alle nostre capacità editoriali, soprattutto la plausibilità dell'ottimismo che sosteneva la nostra visione politica. Ottimismo ad un tempo della ragione e della volontà, parafrasando e modificando la nota formula gramsciana.

Della ragione, perché ci sembrava che molteplici indizi segnalassero in modo univoco come i tempi dell'impresa sociale stessero inesorabilmente maturando.

Gli *animal spirits* degli imprenditori sociali erano in movimento. Li incontravamo tutti i giorni, col loro misto di idealità e di pragmatismo, con la loro capacità di innovazione e di abnegazione, col loro desiderio di crescere e moltiplicarsi e con gli indiscutibili risultati che stavano conseguendo. Noi stessi eravamo del branco e quella definizione "impresa-imprenditori sociali" suonava come una sorta di richiamo identitario, di dichiarazione di appartenenza ad un medesimo popolo, ben distinto e caratterizzato tra quelli che abitano la giungla delle attività economiche. Muovendoci a tutto campo nell'analisi e nell'approfondimento, ma anche nella narrazione e nella interpretazione del fenomeno, ci sentivamo di spaziare da Schumpeter a Kipling per sorreggere le nostre sensazioni e convinzioni, per suggerire le nostre analisi, per alimentare le nostre proposte.

Ma non era solo sentire collettivo. V'erano altri elementi inequivocabili che ci sembrava emergessero in tutta evidenza.

Era già esploso, e palesemente si sarebbe ulteriormente accresciuto, il fabbisogno di produzione di servizi di protezione sociale, ed era evidente l'incapacità sia del mercato che dello stato di fronteggiare la situazione. Le imprese tradizionali si presentavano impreparate, ma anche strutturalmente inadeguate a proporsi come produttrici di servizi ad elevato contenuto relazionale e solidaristico, oltretutto in un mercato in cui i bisogni faticavano a trasformarsi in domanda solvibile. La pubblica amministrazione ed in particolare gli enti locali annaspavano di fronte all'esplosione dei bisogni. Prigionieri dell'ideologia di un velleitario welfarismo pubblico ed universalistico, affermatasi negli anni '70, erano impegnati soprattutto in inconcludenti rituali pseudo programmatori e nell'affannosa e sempre tardiva ricerca di risposte emergenziali alle domande sociali che si proponevano con virulenza. Dunque esisteva uno spazio occupabile dagli imprenditori sociali, che difficilmente avrebbe potuto essere conteso, almeno per un certo periodo dai due altri grandi attori - stato e mercato - delle attività di carattere sociale. (Poi il mercato s'è preso una rilevante rivincita, ma non grazie alle imprese, bensì con le lavoratrici servili autonome - alias "badanti". Ma questa è una storia parzialmente diversa ed in larga misura ancora da scrivere, ad esclusione della parte relativa all'ennesimo fallimento della programmazione pubblica).

L'ipotesi che l'impresa potesse essere uno strumento adeguato per affrontare attività tradizionalmente estranee alla dimensione economica iniziava poi a debordare anche al di fuori dell'ambito dei servizi di *welfare*. L'arte, la cultura, la tutela e la gestione dei beni ambientali, l'istruzione, la ricerca scientifica; in tutti questi ambiti l'uso ancora titubante, ma sempre più convinto, della terminologia propri dell'azione imprenditoriale (azienda, investimento, equilibrio economico, costi, ricavi, ecc.) segnalava l'avvio di un'evoluzione che negli anni successivi sarebbe progressivamente accelerata e che ha portato nel d.lgs. 155/2006 all'individuazione molto ampia dei campi di operatività dell'impresa sociale.

Vi era inoltre un altro fronte fondamentale palesemente in movimento: quello scientifico. La visione proposta dalla scuola economica classica, per la quale la razionalità dell'agire economico autointeressato governa le scelte degli attori e dà conto dei loro comportamenti, risultava sempre più messa autorevolmente in discussione. Una nuova antropologia economica andava affermandosi. Passioni, desideri, obiettivi diversi dal vantaggio economico stavano trovando sempre più spazio nelle analisi degli studiosi. Altruismo, felicità,

benessere collettivo apparivano come funzioni-obiettivo plausibili per spiegare comportamenti di natura economica. Si stava avvicinando il tempo in cui non sarebbe risultato eterodosso qualificare come "sociale" un imprenditore.

Infine, ma non da ultimo, era in atto quella straordinaria esperienza-laboratorio dell'impresa sociale rappresentata dalla cooperazione sociale. La rapidità, le dimensioni e le caratteristiche della sua affermazione rappresentavano qualcosa di più di semplici indizi di quanto potesse risultare fecondo coniugare solidarietà ed impresa. Si poneva il problema se l'esperienza fosse da considerare e, se possibile, mantenere unica ed irripetibile o se invece la cooperazione sociale potesse rappresentare una sorta di prototipo sul quale modellare un sistema plurale di imprese sociali, unite da alcuni elementi comuni, ma anche diversificate per fronteggiare la varietà delle esigenze e delle opzioni. Riguardo a ciò *Impresa Sociale* non ha mai avuto dubbi, ritenendo che la disponibilità di opzioni diversificate per l'azione economica di natura solidale (o per l'azione solidale a contenuto economico) possa rappresentare un contributo fondamentale per lo sviluppo delle libertà sociali ed economiche nel nostro paese.

Certo non mancavano anche rilevanti linee di opposizione alla nostra impostazione. Esse provenivano tanto dal fronte imprenditoriale, quanto da quello "sociale".

Il mondo tradizionale dell'economia dimostrava una certa sufficienza nei confronti di un'ipotesi che pareva formulata da volenterosi sprovveduti, che poco capivano di meccanismi di produzione del valore, di accumulazione del capitale, di processi produttivi, di strategie finanziarie. Soprattutto veniva giudicata ingenua l'idea, propria dell'impresa sociale, che non vi fosse necessariamente un prima e un dopo tra la produzione di ricchezza e la sua distribuzione e che l'impresa potesse essere uno strumento così duttile e sofisticato da realizzare in ogni fase del processo produttivo anche un'azione redistribuiva del valore progressivamente prodotto, senza con questo venir meno alle regole di economicità che ne determinano la sopravvivenza e lo sviluppo. La pubblicazione, nel 1994, come inserto di *Impresa Sociale*, dello studio realizzato dalla McKinsey sul consorzio CGM favorì a questo proposito qualche ripensamento. Vi doveva essere un motivo se la più prestigiosa società di consulenza del mondo si occupava di questo nuovo, strano fenomeno di imprenditoria.

Anche le diverse articolazioni del mondo del sociale - pubblica, non-profit, sindacale - si mostravano in molti casi refrattarie e critiche.

Per molte organizzazioni del privato sociale, soprattutto per quelle fortemente caratterizzate sul piano ideologico, l'impresa sociale appariva come una sorta di cavallo di Troia, grazie al quale il "capitalismo" sarebbe penetrato nei mondi della solidarietà, mercatalizzandoli e distruggendoli.

Dagli operatori pubblici del *welfare* veniva invece il timore della messa in discussione dei principi di universalismo ed imparzialità - peraltro molto poco attuati dalla pubblica amministrazione -, secondo la consolidata idea statalista della superiore razionalità ed eticità pubblica che troverebbe riscontro nell'impossibilità per il privato, anche quello solidale, di operare compiutamente ed efficacemente per il bene comune.

Ma soprattutto il sindacato appariva arroccato in una critica preconcepita di precarizzazione e sfruttamento del lavoro. Posizione che, nel tempo, non è stata scalfita neppure dalle evidenze empiriche rilevate da un'approfondita attività di ricerca, di cui la nostra Rivista ha dato ampiamente conto, che ha dimostrato come, al contrario, proprio l'impresa sociale, soprattutto nella forma cooperativa, costituisca l'ambito dove il lavoro di chi opera nel sociale risulta particolarmente tutelato e difeso.

L'affermarsi dell'impresa sociale poteva dunque apparire a noi probabile ed auspicabile, ma non era esattamente dietro l'angolo.

Nel lavorare per contribuire a che ciò avvenisse nel minor tempo possibile ci sorreggeva l'ottimismo della volontà.

Ritenevamo che alla costruzione del successo dell'impresa sociale fosse necessario il contributo di un'attività costante di osservazione, studio, proposta ad un tempo scientifica ed operativa; che le intuizioni e le percezioni andassero approfondite, analizzate, invalidate e verificate; che accanto all'accumulazione di esperienza e di conoscenza pratica fosse necessario un luogo di riflessione teorica, che però rimanesse fortemente agganciato all'attività sul campo degli imprenditori sociali per recepirne costantemente stimoli ed orientamenti ed al tempo stesso per alimentarne la crescita culturale e professionale.

Volevamo dunque essere tra i protagonisti della stagione di trasformazione che si annunciava e che già era in atto, per accelerarla, per renderla più completa e compiuta, ed anche per segnalarla, per quanto opportuno e possibile, con la nostra visione.

Impresa Sociale è nata dunque come Rivista militante, ed in questi anni non si è sottratta a nessuna delle sfide che i contesti operativo, culturale e politico-istituzionale hanno di volta in volta proposto.

Alla cooperazione sociale *Impresa Sociale*, editata per quindici anni dal consorzio CGM, è debitrice della propria nascita e ad essa ha dedicato larga parte della propria attenzione con l'obiettivo di accompagnarne la crescita, ma anche con l'attenzione a distillare dal prototipo che essa ha rappresentato e tuttora rappresenta, gli elementi utili a meglio configurare un'ipotesi più ampia e diversificata di imprenditoria sociale.

Nel 1991, proprio agli esordi della propria pubblicazione, partecipando attivamente alla fase applicativa della legge 381, la Rivista ha fatto anche esperienza di cosa significhi creare un centro di riflessione e dibattito libero, appassionato e competente, in grado di portare in emersione le questioni principali e più delicate che qualsiasi processo riformatore comporta ed in tal modo contribuire ad orientare le scelte di politica legislativa. Un'esperienza che, a quasi quindici anni di distanza è stata utile per partecipare, ci pare con la giusta misura e con risultati positivi, alla complessa gestazione della normativa in materia di impresa sociale.

In questi ultimi due anni, entrati nel *rush* finale del processo legislativo, la linea di *Impresa Sociale* è stata del tutto fedele alla propria impostazione tradizionale. Chiedere al più ampio numero possibile di studiosi ed operatori sul campo contributi di riflessione generale o specifica per offrire stimoli ed indicazioni al decisore politico.

Così sono nati i due numeri 64 e 65 del 2002 dedicati al primo disegno di legge presentato dal Governo; così il numero 2/2005 dell'anno scorso, uscito a ridosso della legge 155 ed interamente dedicato alla sua analisi e commento; così nasce questo numero sul decreto legislativo. Ancora una volta abbiamo chiamato a raccolta studiosi ed operatori per cercare di offrire una panoramica ampia e dettagliata di valutazioni, orientamenti, interpretazioni, prospettive.

Confidiamo di aver reso, anche in questo caso, un buon servizio al progetto che ci vede impegnati da quasi vent'anni e sul quale *Impresa Sociale* intende impegnarsi con ancora più dedizione ed entusiasmo, adesso che una tappa decisiva è stata raggiunta.

Carlo Borzaga e Felice Scalvini

Introduzione

Carlo Borzaga e Felice Scalvini

Con l'approvazione del decreto legislativo n. 155/2006 si è concluso il percorso di riconoscimento giuridico dell'impresa sociale: essa è ora un preciso istituto giuridico e non più solo un concetto utile per la lettura dell'evoluzione del settore nonprofit italiano o per qualificare una o più forme giuridiche istituite con legge speciale operanti nell'ambito della produzione privata di servizi sociali. Dopo l'approvazione del decreto è possibile sia creare *ex-novo* organizzazioni che assumono la forma e la denominazione di impresa sociale, sia modificare gli statuti di organizzazioni esistenti nella direzione indicata dalla legge e chiedere, in entrambi i casi, l'iscrizione al registro delle imprese presso la Camera di Commercio. Ed è possibile inoltre utilizzare questa forma di impresa in diversi ambiti di attività.

Poiché a questo risultato si è giunti grazie soprattutto alla volontà e alla tenacia delle organizzazioni di rappresentanza del terzo settore ci dovremmo ora aspettare una entusiastica e massiccia adozione della nuova veste giuridica da parte delle organizzazioni nonprofit con caratteristiche imprenditoriali e una progressiva crescita di imprese sociali create *ex-novo*. Un po' come è successo nel Regno Unito dove, ad un anno dalla definitiva approvazione della legge sulla *Community Interest Company*, hanno chiesto l'iscrizione all'apposito registro quasi 400 nuove Cic. Oppure replicando l'esperienza della legge sulla cooperazione sociale del 1991 quando, in pochi mesi, più di un migliaio di cooperative preesistenti hanno modificato i propri statuti nel senso richiesto dalla legge e in pochi anni sono state create migliaia di nuove cooperative sociali.

Tuttavia, la sensazione che si ricava dai primi commenti degli esperti

e dalle diverse componenti del nonprofit italiano è che la nuova legge non avrà un simile immediato successo. Prevale un atteggiamento riflessivo e di attesa, quando non addirittura un certo scetticismo sulla reale utilità di adottare la nuova veste giuridica. Un atteggiamento che, se non se ne affrontano con tempestività le cause, potrebbe anche determinare il fallimento del faticoso processo di riconoscimento di questa nuova forma di impresa, così come è già successo in Belgio, dove sono pochissime le organizzazioni che hanno adottato la forma dell' "impresa a finalità sociale" introdotta con la riforma del codice del commercio nel 1993.

Ma quali sono le ragioni di queste perplessità? Sono tutte veramente fondate e gravi? È possibile individuarle e, quindi, avanzare proposte per il loro superamento? E quali sono gli ambiti - tutti e non solo quelli più evidenti - sui quali è indispensabile o comunque utile intervenire ulteriormente?

A queste domande si propone di dare qualche prima risposta questo numero di *Impresa Sociale* dedicato, innanzitutto, all'analisi dei contenuti del decreto legislativo n. 155/2006 e successivamente all'individuazione delle politiche necessarie alla promozione di una forma di impresa di cui siamo stati, come Rivista, tra i principali promotori.

Cercando di sintetizzare le tesi principali contenute nei saggi che seguono, frutto della riflessione di autori con competenze e sensibilità diverse - e che, in alcuni casi, contengono valutazioni tra loro non coincidenti -, si può sostenere che le perplessità sono al momento giustificate da almeno tre ordini di ragioni:

- a. un impianto normativo non ancora del tutto soddisfacente; sia la legge delega (la 118 del 2005) che il decreto legislativo presentano limiti di varia natura e gravità;
- b. la totale assenza, al momento, di politiche fiscali e, più in generale, di politiche di sostegno allo sviluppo dell'impresa sociale, a fronte non solo delle funzioni sociali che essa è chiamata a svolgere, ma dei costi aggiuntivi che l'assunzione dello statuto di impresa sociale comporta, almeno per alcune tipologie organizzative;
- c. la non del tutto convinta adesione culturale di una parte del terzo settore e di alcune organizzazioni di rappresentanza alle novità introdotte dalla legge, dovuta anche alle difficoltà ad adottare modalità di governo e di gestione delle proprie organizzazioni meno "amatoriali" e più coerenti con la natura delle attività svolte e con le necessarie conseguenze in termini di *accountability*.

Nelle pagine che seguono cercheremo di riassumere brevemente le

ragioni di queste perplessità, di discuterne la reale consistenza e di segnalare infine alcune proposte di intervento. Si può tuttavia fin da ora anticipare, che se si considerano congiuntamente le diverse cause di insoddisfazione o almeno di perplessità per i risultati finora ottenuti, emerge con forza la convinzione che ad una completa regolamentazione dell'istituto dell'impresa sociale non si potesse e non fosse opportuno pervenire, come molti forse speravano, con un solo atto legislativo. La complessità della materia, la novità dell'idea stessa che si possano gestire imprenditorialmente attività di interesse collettivo e la scarsa esperienza delle istituzioni italiane nella regolamentazione delle attività private in genere e ancor più di quelle senza scopo di lucro, richiedono inevitabilmente che alla completa definizione del nuovo istituto e all'individuazione di efficaci politiche di sostegno si possa arrivare solo attraverso un processo non breve, di cui legge e decreto delegato sono solo l'inizio.

La sintesi che proponiamo non è chiaramente alternativa alla lettura dei saggi che seguono e che documentano, in maniera molto più dettagliata e incisiva, sia l'analisi che le proposte. Essi toccano un po' tutti gli aspetti della legge e gran parte dei problemi che essa pone, suggerendo varie proposte, rivolte sia al *policy maker* che alle organizzazioni di rappresentanza del terzo settore. In uno sforzo intellettuale che speriamo possa avere lo stesso successo che ha avuto quello prodotto in occasione dell'analisi della legge delega.

1. I limiti dell'assetto normativo

Già nel commentare la legge delega sull'impresa sociale, nel n. 2/2005 di questa Rivista, avevamo sottolineato come, nonostante gli incisivi interventi del Forum del Terzo Settore, il legislatore sembrasse essere stato influenzato da un atteggiamento troppo sospettoso verso il nuovo istituto. Un atteggiamento che ha le sue origini profonde nell'incapacità - in più occasioni manifestata da tutte le forze politiche italiane oltre che dai sindacati, e supportata da molti studiosi del sistema di *welfare* - di prendere atto della trasformazione in senso produttivo e imprenditoriale di una parte del settore nonprofit (in Italia e non solo) e soprattutto del fatto che, a seguito di questa trasformazione, il settore è venuto progressivamente assumendo una propria autonomia, non solo nella gestione di una parte crescente delle politiche sociali, ma anche nella individuazione dei settori di intervento, nelle modalità di organizzare le risposte e nella definizio-

ne delle strategie. Da questa difficoltà a comprendere il nuovo ruolo assunto dal settore nonprofit deriva, a nostro avviso, sia il clima di sospetto che è all'origine di alcune norme inutilmente restrittive, sia l'insufficiente definizione di cosa debba veramente caratterizzare un'impresa perchè essa possa dirsi "sociale" e di quali debbano essere le forme di controllo necessarie per evitare l'utilizzo in senso opportunistico del nuovo istituto.

Come conseguenza di questo atteggiamento può essere letta la scelta di imporre vincoli molto stringenti alla distribuzione di utili, invece di optare per una limitazione altrettanto efficace, ma al contempo più compatibile con la necessità di attrarre capitali di rischio, come quella imposta dalla Basevi alle cooperative oggi definite a mutualità prevalente. Nella stessa direzione possono essere letti i ripetuti richiami, nel decreto legislativo, alla necessità di garantire ai lavoratori un trattamento non inferiore a quello previsto dai contratti, quasi a scongiurare i mille volte contestati, ma mai veramente dimostrati, comportamenti elusivi dei diritti degli stessi.

Alle difficoltà a comprendere la natura "sociale" dell'impresa e di definire in modo preciso (al di là dei settori di intervento) quale sia "l'interesse generale" perseguito dalla stessa, vanno invece attribuiti la mancata richiesta di definire chiaramente negli statuti la "visione" o la *mission* che dovrebbe caratterizzare l'impresa (indispensabile tra l'altro anche per dare senso agli obblighi di rendicontazione sociale) e le incertezze nello stabilire le forme di controllo esterno, attribuite invece che ad una specifica *authority*, ad un mix poco coordinato di attori (Ministero del Lavoro e Agenzia per le Onlus) assai poco competenti - in senso sia normativo che di sostanza - in materia. A ciò si aggiunge la scarsa attenzione, sia nella legge delega che nel decreto, alla partecipazione, o almeno al controllo dei beneficiari, cioè ad una delle caratteristiche forse più innovative emerse dalla recente evoluzione delle organizzazioni nonprofit, non solo italiane.

Tutto ciò si è tradotto in un testo legislativo che presenta limiti ed incompletezze che richiederanno uno sforzo interpretativo da parte di chi intenderà servirsene e può scoraggiare dall'adottare la nuova veste giuridica.

Se queste critiche sono condivisibili, esse non sembrano tuttavia sufficienti a suffragare un giudizio negativo sull'intero provvedimento. E ciò non solo perché, come abbiamo anticipato, la novità dell'istituto e la complessità della materia - che somma due elementi già di per sé complessi come la definizione di "sociale" e di "interesse generale" e la normativa sull'impresa - sono tali da richiedere un processo

di progressivo perfezionamento, ma anche perché:

- a. molte delle attese sono state soddisfatte, tra cui quelle, importanti, del consistente ampliamento del novero di settori in cui l'impresa sociale può operare e del riconoscimento esplicito - per la prima volta in una legge italiana - della necessità del coinvolgimento strutturale di lavoratori e beneficiari;
- b. il decreto legislativo ha comunque attenuato alcuni vincoli della legge delega, come là dove prevede la parziale remunerabilità di alcuni strumenti finanziari o dove consente alle cooperative sociali di adottare la nuova veste senza perdere la possibilità di una contenuta remunerazione del capitale di rischio;
- c. la legge, anche dove non impone obblighi che alcuni ritengono avrebbe dovuto prevedere, lascia comunque la possibilità di sperimentare soluzioni più avanzate e quindi, se da una parte non tutela completamente da comportamenti opportunistici, dall'altra lascia ampi margini di innovazione agli imprenditori sociali autentici.

Si può quindi concludere che, se la legge resta ancora "un primo passo", esso va comunque nella giusta direzione.

2. La mancata previsione di politiche di sostegno

La scelta del legislatore di limitarsi a riconoscere e normare il nuovo istituto senza introdurre nuove e specifiche norme agevolative o di sostegno, è stata generalmente condivisa, sia dalle organizzazioni interessate che dalla maggior parte dei commentatori. Noi stessi, insieme ad alcuni autorevoli rappresentanti del terzo settore, abbiamo sostenuto, durante il dibattito parlamentare, che fosse preferibile, proprio in ragione della sua innovatività, che la legge mantenesse un carattere esclusivamente "istituente", rinviando ad atti successivi la concessione di eventuali benefici o incentivi. E in effetti, se la legge non concede nuovi benefici, lascia tuttavia intatta la possibilità, per le diverse tipologie organizzative che si trasformeranno in imprese sociali, di continuare a beneficiare delle forme di sostegno in essere. E ciò anche a costo di cadere in una duplice contraddizione: quella di consentire a Onlus e enti non commerciali di svolgere attività di impresa e quella, già ricordata, di non imporre alle cooperative sociali l'adozione di un vincolo totale alla distribuzione di utili.

Il testo della legge e dei decreti può tuttavia trarre in inganno, lasciando trapelare più la preoccupazione di non incidere sulla finanza pubblica e di non creare situazioni di concorrenza sleale sindaca-

bili dall'Antitrust o dalla Commissione Europea, che la consapevole scelta di agire in due tempi, prima con una norma istitutiva e quindi con interventi di sostegno. Infatti l'affermazione generale contenuta nel comma 3 della legge delega, secondo cui "dall'attuazione dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge non devono derivare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica", è stata ulteriormente, e inutilmente a nostro avviso, rafforzata dall'art. 18 del decreto delegato dove si obbligano le amministrazioni pubbliche a svolgere le nuove incombenze previste dalla legge "avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Sono quindi possibili due letture della legge: una statica, in base a come essa è ora, e una dinamica, prevedendo cioè ulteriori interventi all'interno di norme, o generalmente rivolte al sostegno delle imprese, entro cui ricadranno automaticamente anche le imprese sociali, o specifiche per le sole imprese sociali.

La lettura statica non pare sostenibile perché presenterebbe almeno tre incoerenze:

- a. la contraddizione tra l'imposizione del vincolo alla distribuzione di utili e quindi la destinazione degli stessi alla costituzione di un patrimonio indisponibile per i soci e la loro non tassabilità, prevista in tutti i paesi per le organizzazioni nonprofit, a carattere sia imprenditoriale che non;
- b. la contraddizione tra il non indifferente aumento dei costi di gestione che il rispetto degli obblighi previsti dalla legge comporta e la non concessione di alcun beneficio compensativo;
- c. la contraddizione tra la convinzione, sottostante l'approvazione stessa della legge, che lo sviluppo dell'impresa sociale contribuirà all'aumento non occasionale dell'offerta di beni e servizi di interesse generale, e quindi, al benessere collettivo, e la previsione che ciò non vada in alcun modo economicamente riconosciuto.

A noi pare invece più convincente una lettura dinamica secondo la quale, una volta riconosciuta la forma giuridica e definite le sue caratteristiche fondanti, potranno venire individuati e proposti interventi di sostegno. Tali interventi non dovranno peraltro essere collocati in un'unica ulteriore normativa specifica sull'impresa sociale, ma potranno essere collocati all'interno dei diversi provvedimenti di politica fiscale, del lavoro e industriale che nel tempo saranno assunti da Governo e Parlamento, ma anche da Giunte e Consigli regionali.

Poichè le forze politiche oggi al governo non hanno votato la legge o si sono astenute proprio perché non conteneva norme di sostegno, ci si può logicamente aspettare che almeno parte di queste norme vengano approvate in tempi brevi.

Ovviamente molta parte del successo di questa strategia dipenderà anche dalla convinzione con cui essa sarà portata avanti dalle organizzazioni del terzo settore.

3. Le difficoltà interne al terzo settore

Nonostante l'idea che fosse necessario arrivare a una legge sull'impresa sociale sia stata ampiamente discussa all'interno del terzo settore, e nonostante alla formulazione del testo definitivo il Forum del Terzo Settore abbia dato un contributo determinante, non pare che la nuova normativa sia completamente condivisa e accettata da tutto il nonprofit italiano.

In generale, si intravedono ancora resistenze ad accettare la stessa idea che delle organizzazioni nonprofit possano - anzi debbano, per il bene del paese - svolgere attività di impresa. Nonostante l'evoluzione nel settore, grazie in particolare all'esperienza della cooperazione sociale, abbia dimostrato in modo inequivocabile che lo sviluppo dell'impresa sociale può realmente modificare il sistema dell'offerta di servizi di *welfare* a vantaggio dei cittadini, permane ancora una diffusa (anche se spesso non ben specificata) paura che l'insistenza sull'azione imprenditoriale possa offuscare le istanze solidaristiche e i tradizionali ruoli di *advocacy*, partecipazione e promozione delle organizzazioni nonprofit. Sono perplessità simili a quelle che caratterizzano, in generale, sia la cultura politica di centro-sinistra che quella cattolica, a cui molte di queste organizzazioni fanno riferimento.

A queste resistenze si aggiungono quelle che derivano dalla particolare formazione delle persone che operano nel settore nonprofit, generalmente generose ed entusiaste, ma poco propense ed attrezzate a fare i conti con gli aspetti gestionali, spesso più pronte a chiedere sostegni pubblici che a far quadrare i bilanci a risorse date e a far leva innanzitutto sulle proprie specificità, attraverso modelli di gestione appropriati.

Sono difficoltà oggettive che potranno essere superate solo a seguito di processi di maturazione peraltro già in atto, come dimostrano anche gli interventi al Forum che chiude questo numero della Rivista.

A noi pare comunque che la nuova legge possa dare un contributo in questa direzione per almeno due ordini di ragioni. Innanzitutto essa, a differenza di diversi provvedimenti che l'hanno preceduta, tende a contrastare un tipico atteggiamento del settore nonprofit italiano: quello della continua rincorsa tra forme organizzative ad appropriarsi di nuove definizioni, spesso solo per sfruttarne i vantaggi fiscali e reputazionali. Un atteggiamento che ha dato vita ad un processo non privo di contraddizioni e che non sempre ha giovato alla reputazione complessiva del settore, sia presso il pubblico in generale che presso le autorità di politica economica (in particolare presso l'amministrazione fiscale). Questa rincorsa si è verificata prima verso il "volontariato", poi verso l'impresa sociale, finché essa non è diventata legge. Ora improvvisamente la rincorsa pare essersi fermata, anche perché gli oneri appaiono maggiori dei benefici. La pausa di riflessione che ne deriva va vista con favore, perché può servire a fare chiarezza dentro un settore che ha bisogno ormai di convincersi che deve articolarsi meglio in base alle funzioni svolte. In secondo luogo, questa pausa di riflessione può essere utile per favorire un diverso modo di ragionare su quali siano i reali vantaggi dei diversi tipi organizzativi che compongono il terzo settore. In particolare è sperabile che, trovandosi a scegliere tra forme diversamente agevolate, le organizzazioni che pensano di cambiare forma giuridica e le nuove che verranno costituite pongano maggior attenzione ai vantaggi derivanti dalla coerenza tra forma assunta, statuti, modelli di *governance* e di coinvolgimento degli *stakeholder* e attività svolta o in progetto. E magari che, a partire da questi vantaggi, sviluppino modalità di intervento innovative, acquisendo anche in questo modo quella reputazione che dovrebbe essere all'origine dell'attenzione del *policy maker*.

4. Quali strategie?

Le osservazioni fin qui sviluppate, e che sono riprese in modo assai più esauriente e documentato nei saggi che seguono, crediamo siano sufficienti a confermare quanto abbiamo sostenuto nell'introduzione, e cioè che la realizzazione piena e il successivo coerente sviluppo dell'impresa sociale nel nostro paese non possano essere frutto di un unico atto legislativo, ma debbano scaturire da un processo di riflessione e di adattamento progressivo, fatto anche di prove ed errori. Solo così sarà possibile far emergere problemi e individuare

soluzioni coerenti con l'ambizioso disegno di coinvolgere i privati nel perseguimento dell'interesse collettivo, attraverso un'azione organizzata secondo logiche imprenditoriali.

Di questo processo la 381/91 ha rappresentato l'inizio (ed ha avuto successo proprio grazie alla sua circoscrivibilità, sia nella forma giuridica che rispetto ai settori di intervento), mentre la legge 118/2005 e il relativo d.lgs. 155/2006 costituiscono il primo e fondamentale passo verso una necessaria, ma non facile generalizzazione, sia delle forme giuridiche adottabili che dei settori di intervento. Tutto il resto del percorso resta da fare e potrà essere fatto nella giusta direzione solo se il processo sarà attentamente monitorato da una pluralità di soggetti e di competenze.

Dall'analisi fin qui svolta risulta chiaro che se non si vuole che il processo subisca rallentamenti è necessario operare su più fronti, sia su quello delle iniziative volte a perfezionare la legge e ad ottenere appropriate misure di sostegno, che su quello della sperimentazione di buone pratiche che favoriscano la diffusione di modelli di impresa sociale il più possibile vicini, non ai requisiti minimi richiesti dalla legge, ma all'idealtipo che in questi anni è andato maturando. Le questioni più rilevanti cui dedicare attenzione nei prossimi mesi sembrano le seguenti:

- a. l'impegno di una più precisa definizione, negli statuti, della "visione" dell'interesse collettivo che l'impresa si propone di realizzare, da collegare direttamente con la rendicontazione sia economica che sociale che vanno concepite come strettamente integrate; questo obiettivo può essere perseguito sia direttamente agendo sugli statuti, sia integrando l'attuale normativa in occasione dell'emanazione del decreto ministeriale sul bilancio sociale;
- b. l'allentamento del vincolo alla distribuzione di utili così come ora concepito, a favore di un limite di distribuibilità sulla falsariga di quello previsto, già dal 1948, per le cooperative cosiddette a "mutualità prevalente", da perseguire promuovendo una più generale riforma delle agevolazioni fiscali concesse alle organizzazioni di terzo settore, esigenza questa ormai ampiamente condivisa e resa più urgente dall'approvazione della legge sull'impresa sociale. In questa occasione andrebbe anche richiesta la non tassabilità degli utili che le imprese sociali porteranno a riserva indivisibile e delle donazioni destinate al sostegno delle loro attività;

- c. la ricerca, innanzitutto da parte delle stesse imprese sociali e dei loro organismi di rappresentanza, di forme di *governance* realmente *multi-stakeholder* e di forme avanzate di rendicontazione e di controllo volontario che vadano oltre i requisiti minimi imposti dalla legge, soprattutto nel coinvolgimento dei beneficiari e di tutti gli altri *stakeholder* non considerati nella legge e nel decreto, nonché nelle modalità di redazione e di pubblicizzazione;
- d. l'insistenza perché siano estese a tutte le imprese sociali di inserimento lavorativo le stesse agevolazioni previste per le cooperative sociali limitatamente alle categorie di soggetti per i quali esse sono già in essere e perché siano concessi benefici (ad esempio, del tipo di quelli già previsti per i contratti di inserimento lavorativo) per i giovani con difficoltà occupazionali; l'occasione per portare avanti questa richiesta potrebbe essere la riforma della legge Biagi che il Governo si è impegnato a realizzare in tempi brevi.

Ulteriori e più specifiche modifiche della legge, soprattutto nelle parti in cui essa risulta imprecisa e lacunosa (molte delle quali evidenziate nei saggi che seguono) e ulteriori politiche di sostegno potranno invece essere proposte in occasione di interventi normativi specifici, sia regolativi che di politica economica.

Questa strategia comporterà un lavoro attento alla complessiva evoluzione del quadro normativo, in cui dovranno impegnarsi soprattutto le organizzazioni di rappresentanza e a cui questa Rivista cercherà di garantire il proprio contributo.

Ma un processo di implementazione della legge così articolato non può essere governato in modo efficace solo dalle organizzazioni di rappresentanza e meno ancora dall'impegno degli studiosi. Occorre insistere da subito per dotare l'intero terzo settore degli strumenti di governo di medio periodo dell'intero processo. Tra questi quello che, ad oggi, sembra più utile è una forma di *authority* o di regolatore/monitoratore dell'intero processo, sul modello della *Charity Commission* inglese. Con l'istituzione di un simile ente si risolverebbero da subito i problemi sia del riconoscimento dello status di impresa sociale che del monitoraggio del mantenimento di tale status (oggi confusamente divisi tra tre soggetti, tutti poco competenti), ma soprattutto si creerebbe un organismo in grado di seguire l'intero processo costitutivo di questo nuovo settore di imprese e di raccogliere, sistematizzare e suggerire, volta a volta, interventi regolamentativi o di sostegno; nonché in grado di intervenire direttamente contro pos-

sibili comportamenti opportunistici, magari suffragati da anomale interpretazioni della legge.

Non solo. Un simile ente potrebbe favorire la crescita dell'impresa sociale anche promuovendo la riflessione e il dibattito in due altre direzioni:

- a. sulle modalità per far evolvere i "mercati" entro cui operano e dovranno continuare a operare le imprese sociali, caratterizzati da una forte presenza di enti pubblici nel ruolo di attori della domanda e quindi di finanziatori, ma anche di soggetti privati a carattere filantropico che oggi hanno spesso difficoltà ad individuare le forme di sostegno più efficaci;
- b. sul ruolo del terzo settore e in particolare sulle funzioni delle diverse componenti, aiutando prima a fare chiarezza dentro lo stesso settore e poi, se del caso, proponendo riforme legislative (come quella, da più parti proposta, del libro primo del codice civile) per le quali oggi non pare esserci sufficiente chiarezza.

Ci rendiamo conto che proporre oggi la costituzione di una nuova *authority* significa andare controcorrente, ma essa potrebbe essere realizzata in modo progressivo a partire da una prima revisione delle competenze dell'Agenzia per le Onlus. In ogni caso, anche alla luce delle riflessioni proposte nei saggi che seguono, ci sembra difficile completare un processo che è solo iniziato, senza che esso sia seguito con attenzione da un soggetto specializzato che oggi in Italia non è riscontrabile in nessun organismo della pubblica amministrazione.

La nozione di impresa sociale e le finalità della disciplina

Antonio Fici

Sommario

1. Introduzione - 2. Funzione della disciplina. Funzione identificativa, promozionale e regolativa - 3. Gli elementi essenziali della fattispecie dell'impresa sociale

1. Introduzione

Obiettivo di queste pagine è fornire un quadro generale della nuova disciplina sull'impresa sociale, così come introdotta dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, attuativo della legge delega 13 giugno 2005, n. 118, considerando in particolare la nozione di impresa sociale e le principali questioni da essa emergenti o ad essa connesse.

Nell'affrontare il tema dell'impresa sociale, è necessario muovere dalla ricerca della funzione svolta dalla disciplina, poiché questo profilo si ripercuote sull'interpretazione dell'intero testo normativo.

2. Funzione della disciplina. Funzione identificativa, promozionale e regolativa

Allo stato attuale l'unica funzione che pare potersi assegnare al decreto sull'impresa sociale è di istituire ed identificare una nuova categoria organizzativa, quella appunto dell'"impresa sociale".

Più precisamente, l'impresa sociale è una "qualifica" che può essere

acquisita da “tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale, e che hanno i requisiti di cui agli articoli 2, 3 e 4” (art. 1, comma 1) (Fici, 2005a).

Il termine “qualifica” riferito a tutte le organizzazioni private, comprese le società del quinto libro del codice civile, insieme con il tenore letterale dell’art. 1, comma 1, fanno subito capire come il decreto non miri ad istituire un nuovo tipo di organizzazione o, se si preferisce, di contratto associativo, bensì soltanto ad individuare una “qualità” che possono assumere tutti i tipi (o sottotipi) di organizzazioni private, regolati dal codice civile o da altre leggi. L’impresa sociale non è pertanto un autonomo soggetto giuridico istituito e regolato dal decreto 155/2006, ma un’organizzazione costituita secondo il codice civile o altra legge, la quale, presentando i requisiti richiesti dal decreto 155/2006, può fregiarsi della relativa qualifica.

In forza del decreto sull’impresa sociale non si andranno dunque a costituire “imprese sociali”, ma associazioni, fondazioni, cooperative sociali, società “imprese sociali”¹. Ciò implica che la disciplina complessiva delle organizzazioni imprese sociali si ricava, già a cominciare dalla fase costitutiva, sia dal decreto sull’impresa sociale sia, e ancor prima, dal codice civile o dalle leggi istitutive di ciascun tipo di organizzazione. Anzi, proprio la combinazione tra disciplina dei singoli tipi organizzativi e disciplina dell’impresa sociale costituirà uno degli aspetti più problematici, dal punto di vista sia teorico sia pratico.

Difficoltoso è comprendere quali siano i requisiti richiesti all’organizzazione per assumere e mantenere la qualifica di impresa sociale. Su quest’aspetto, sul quale si tornerà più avanti, può essere sufficiente per il momento affermare che non è sufficiente riferirsi all’art. 1, comma 1, e agli articoli 2, 3 e 4, dal primo espressamente richiamati.

Il decreto sull’impresa sociale non assolve invece alcuna espressa funzione promozionale della categoria delle organizzazioni imprese sociali che istituisce², dacché esso non prevede in loro favore alcuna agevolazione tributaria, né nei rapporti con gli enti pubblici, e così via.

Ciononostante, va comunque sottolineato che un’intrinseca funzione promozionale, seppur minima, è assoluta dalla stessa istituzione

¹ Alla qualifica di “impresa sociale” potrà inoltre accompagnarsi quella di “Onlus”, visto che il decreto sull’impresa sociale non cancella il d.lgs. 460/97.

² Questa conclusione non vale, forse, per l’art. 6, comma 1, in tema di responsabilità patrimoniale.

della categoria. La possibilità di utilizzare la qualifica, e di farlo in via esclusiva (cfr. art. 7, comma 3), di per sé agevola le organizzazioni del terzo settore nei rapporti con gli utenti, con i finanziatori istituzionali e con i committenti, soprattutto gli enti pubblici.

La legislazione, per così dire, agevolativa dovrà comunque occuparsi nel prossimo futuro dell'impresa sociale, se non altro per armonizzare il quadro legislativo vigente, caratterizzato oggi da agevolazioni sparse nelle singole leggi istitutive di organizzazioni del terzo settore (cfr., ad esempio, l'art. 5, l. 381/91) o comprese in provvedimenti troppo generali (come il d.lgs. 460/97 sulle Onlus), o meglio che tali appaiono dopo il decreto 155/2006.

Se il decreto non assume finalità agevolative, occorre invece chiedersi se esso svolga anche un'autonoma funzione regolativa delle organizzazioni del terzo settore.

Alla domanda sembra doversi dare risposta negativa o meglio una risposta articolata in questi termini. Il decreto 155/2006 non disciplina "direttamente" le organizzazioni del terzo settore (obbligandole, ad esempio, alla redazione del bilancio sociale o a consentire la partecipazione degli utenti e dei lavoratori), ma solo "indirettamente", nella misura in cui, cioè, il rispetto delle regole è condizione per l'inclusione dell'organizzazione nella categoria normativa.

A ben vedere, gli obblighi di cui al decreto 155/2006 (cfr. artt. 5, 7, 8, ecc.) sono tali solo apparentemente. Alla forma precettiva delle disposizioni del decreto corrisponde infatti una loro sostanza qualificatoria³: l'obbligo di costituirsi per atto pubblico (art. 5, comma 1), o l'obbligo di usare nella denominazione la locuzione "impresa sociale" (art. 7, comma 1), o gli obblighi riguardanti le cariche sociali (art. 8), o l'obbligo di tenere scritture contabili (art. 10) o di coinvolgere i lavoratori e gli utenti (art. 12), non sono in realtà obblighi suscettibili di violazione e di sanzione, ma "requisiti ulteriori" - oltre quelli più generali di cui agli artt. 1-4 - che l'organizzazione deve possedere e rispettare di fatto se intende assumere e mantenere la qualifica di impresa sociale.

Verso questa conclusione spinge la lettura dell'intero decreto, la sua palese funzione identificativa di una categoria normativa; più in particolare il fatto che esso non contiene espresse sanzioni per la violazione delle norme (apparentemente) di disciplina, se non la perdita della qualifica di impresa sociale (cfr. art. 16, comma 4), né tali sanzioni potrebbero agevolmente ricavarsi in via interpretativa.

³ Per la distinzione tra norme descrittive della fattispecie e norme di disciplina e per l'affermazione secondo cui una formula proibitiva possa comunque essere sostanzialmente descrittiva della fattispecie, cfr. Spada (1974, p. 292).

La conseguenza di tutto ciò è che la regolazione del terzo settore e più in generale dell'attività produttiva di beni di utilità sociale non è stata generalizzata. Le importanti regole di *governance* di cui al decreto 155/2006 si applicheranno soltanto alle organizzazioni "imprese sociali", ma non anche alle organizzazioni che non intendano assumere tale qualifica, le quali potranno continuare ad operare senza essere tenute alla pubblicazione del bilancio sociale, al coinvolgimento dei lavoratori, ecc. (fermo il probabile svantaggio competitivo loro derivante dal fatto di non poter impiegare la locuzione "impresa sociale").

Ciò detto, qualora s'intendesse espandere la funzione regolativa del decreto sull'impresa sociale, sarebbe necessario incentivare l'assunzione della qualifica e dunque puntare su agevolazioni alle imprese sociali⁴.

In sintesi, il decreto 155/2006 istituisce una nuova categoria di organizzazioni, la categoria delle imprese sociali, cui possono accedere tutte le organizzazioni che presentino determinati requisiti strutturali, funzionali ed organizzativi.

Il decreto 155/2006 non contiene misure agevolative delle imprese sociali, anche se l'uso esclusivo della locuzione "impresa sociale" di per sé potrebbe attribuire un vantaggio competitivo.

Il decreto 155/2006 non circoscrive alle organizzazioni "imprese sociali" lo svolgimento senza scopo di lucro di un'impresa sociale, che potrà pertanto continuare ad essere posta in essere anche da organizzazioni "non imprese sociali".

Il decreto 155/2006 non disciplina in modo diretto le organizzazioni imprenditoriali del terzo settore o le attività di utilità sociale, ma lo fa solo in modo indiretto, elevando il rispetto di determinate regole a requisito per l'assunzione ed il mantenimento della qualifica di impresa sociale.

3. Gli elementi essenziali della fattispecie dell'impresa sociale

La qualifica di "impresa sociale" può essere assunta soltanto dalle organizzazioni che presentino (o si dotino statutariamente di) determinate caratteristiche strutturali, funzionali ed organizzative, che costituiscono dunque elementi essenziali della categoria normativa dell'impresa sociale.

⁴ Importante a tal riguardo è anche la posizione che le organizzazioni del terzo settore assumeranno rispetto alle organizzazioni imprenditoriali non in regola con i requisiti del decreto sull'impresa sociale, dacché la minaccia di esclusione dal "sistema" potrebbe essere adeguato incentivo alla spontanea sottoposizione alle regole del decreto 155/2006.

L'impresa individuale

È innanzitutto ormai pacifico che imprese sociali possono essere soltanto le organizzazioni e non anche gli individui. In tal senso depone l'art. 1, comma 1, del decreto, là dove fa appunto riferimento alle "organizzazioni".

Singoli individui (ma anche singole organizzazioni) potranno però ricorrere alla forma societaria, e costituire una s.p.a. o una s.r.l. "imprese sociali". Non sussiste infatti un'espressa disposizione che escluda dalla categoria delle imprese sociali le società unipersonali, a meno di non voler ritenere - peraltro erratamente - che queste non siano "organizzazioni".

La base sociale

Per il caso di organizzazioni a struttura associativa (cioè le associazioni del primo libro del codice civile e le società del quinto libro), il decreto non richiede particolari requisiti soggettivi in capo ai membri dell'impresa sociale⁵. Chiunque può dunque farne parte. Anche enti pubblici ed organizzazioni for-profit, dal momento che ciò che il decreto si limita a disporre è che "le imprese private con finalità lucrative e le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non possono esercitare attività di direzione e detenere il controllo di un'impresa sociale" (art. 4, comma 3).

Lo scopo-mezzo

Imprese sociali sono soltanto le organizzazioni che svolgono attività di impresa (art. 1, comma 1). Nel testo del decreto questa impresa è talvolta denominata "sociale" (formula ricorrente è infatti quella di "organizzazioni che esercitano un'impresa sociale"), ingenerando così confusione tra la socialità dell'organizzazione e la socialità dell'impresa.

Lo svolgimento di attività in forma erogativa preclude dunque l'acquisto della qualifica di impresa sociale. Anche se i confini tra attività imprenditoriale (cfr. art. 2082, c.c.) ed attività erogativa non sono poi così netti. Solitamente la distinzione si imposta sulla base della

⁵ Unica eccezione riguarda le imprese sociali che sono tali in quanto erogano servizi strumentali alle imprese sociali, perché per esse il decreto richiede che siano composte in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale (art. 2, comma 1, lett. m).

circostanza che l'attività d'impresa è economica, nel senso che essa è sostenuta nel medio-lungo termine dai rispettivi ricavi, laddove l'attività erogativa è condotta di per sé "in perdita" e la sopravvivenza dell'organizzazione che la esercita dipende da fonti diverse, quali contributi degli enti pubblici, donazioni di privati, prestazioni volontarie d'opera, ecc.

Ma in concreto può essere molto complicato distinguere tra le due forme di attività, se si pensa che anche le imprese sociali sono solite godere di introiti diversi dai ricavi e che spesso peraltro questi introiti non sono occasionali. La Cassazione ha peraltro sostenuto che il godimento di un contributo esterno non è di per sé idoneo ad escludere la natura imprenditoriale dell'attività svolta (Cass. 5766/1994).

Con riguardo poi all'ipotesi in cui la sopravvivenza e la prosecuzione dell'attività dipenda da contributi pubblici è molto complicato distinguere la natura giuridica dell'intervento dell'ente pubblico, segnatamente se si tratti di un acquisto di beni e servizi in favore di terzi o di una sovvenzione in favore dell'organizzazione non direttamente collegata all'erogazione di beni o servizi a terzi.

In ragione della natura dell'attività d'impresa è poi possibile distinguere:

- a. imprese sociali la cui attività d'impresa abbia ad oggetto beni o servizi di utilità sociale, così come specificamente individuati dall'art. 2, comma 1;
- b. imprese sociali che svolgano una qualsiasi attività d'impresa (anche non avente ad oggetto beni o servizi di utilità sociale) al fine dell'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati o di lavoratori disabili (così come definiti dall'art. 2 del regolamento CE n. 2204/2002).

La categoria più problematica è quella *sub a*).

Innanzitutto, occorre precisare che l'impresa sociale deve essere principale (art. 1, comma 1). Requisito, questo, che ha senso solo con riguardo alle imprese sociali di cui *sub a*).

L'art. 2, comma 3, specifica che "per attività principale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, si intende quella per la quale i relativi ricavi sono superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale. Con decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa".

L'impresa sociale può dunque svolgere, ancorché in via soltanto secondaria, attività diverse da quelle di cui all'art. 2, comma 1. Tale attività secondaria non è definita. Si pone qui il problema di stabilire se l'attività secondaria possa anche essere erogativa o possa soltanto essere imprenditoriale. Che un'impresa sociale possa svolgere una parallela (anche se residuale) attività erogativa potrebbe essere escluso interpretando alla lettera l'art. 2, comma 3. Se infatti l'attività s'intende principale allorché i relativi ricavi siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi, si potrebbe sostenere che l'impiego dell'espressione "ricavi complessivi", piuttosto che di altre formule più generiche (quale, ad esempio, "proventi complessivi"), presupponga lo svolgimento soltanto di attività di natura imprenditoriale dacché solo da queste possono derivare "ricavi". In ogni caso, come si avrà modo di chiarire in seguito, l'attività secondaria erogativa non potrebbe essere svolta utilizzando i proventi dell'attività principale d'impresa sociale, stante l'obbligo di destinazione degli utili o avanzi di gestione posto dall'art. 3 del decreto.

In secondo luogo, l'impresa sociale (in questo caso nel senso dell'attività) non può essere limitata ai "soli soci, associati o partecipi", perché anche in questo caso l'organizzazione che la esercita non acquisisce la qualifica di impresa sociale (art. 1, comma 2).

La previsione costituisce evidentemente, nelle intenzioni del legislatore, un corollario della finalità di interesse generale che ai sensi dell'art. 1, comma 1, connota l'attività di utilità sociale. Tuttavia, essa, da un lato, in linea teorica non tiene conto del fatto che esistono attività che sono di utilità sociale in sé, a prescindere da coloro che ne sono destinatari, e che il più ampio accesso alle prestazioni potrebbe essere garantito "aprendo" l'impresa sociale a nuovi soci, associati o partecipi, scopo a cui mira la disposizione di cui all'art. 9 del decreto; dall'altro, in concreto, si presenta difficilmente attuabile dal momento che non chiarisce quando il precetto sia rispettato (è sufficiente la previsione statutaria come sembra emergere dalla lettera dell'art. 1, comma 2? Oppure è necessario che l'attività sia estesa ai non soci anche in punto di fatto? E quando ciò avviene? Può essere sufficiente anche un solo utente non socio? E come si tutelano gli interessi dei potenziali utenti non soci? Sussiste in capo a questi ultimi un diritto o meglio un interesse protetto a ricevere le prestazioni?).

L'art. 2, comma 1, identifica in maniera (sembra) tassativa i beni o servizi di utilità sociale che devono essere realizzati da un'organizzazione per acquisire la qualifica di impresa sociale.

Al di là dei dubbi serpeggianti tra gli interpreti in merito all'opportunità di una rigida elencazione di attività di utilità sociale, con riguardo all'elenco di cui all'art. 2 va posto in evidenza che le attività sono considerate di utilità sociale in sé e a prescindere da chi siano i loro destinatari o utenti. Se ciò può non sconvolgere per alcune attività (come, ad esempio, l'assistenza sociale), solleva invece alcuni dubbi con riguardo ad altre attività (ad esempio, l'assistenza sanitaria o la formazione), la cui utilità sociale si era in un passato non remoto per lo più soliti valutare in base alla natura dei destinatari (ad esempio, persone svantaggiate), come testimonia l'art. 10, comma 2, d.lgs. 460/97 sulle Onlus.

Lo scopo-fine. L'assenza di scopo di lucro

L'art. 3 è forse una delle norme più importanti e significative del decreto sull'impresa sociale.

Rubricato "Assenza dello scopo di lucro", prevede in realtà al primo comma un obbligo di destinazione degli utili e degli avanzi di gestione, e al secondo comma un divieto di distribuzione degli utili, degli avanzi di gestione, dei fondi, delle riserve in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori. Individua quindi alcune ipotesi di distribuzione indiretta di utili.

Diverse sono le questioni teoriche e pratiche che l'art. 3 pone. Non essendo questa la sede per approfondire l'argomento in tutti i suoi aspetti, ci si limita a richiamare soltanto alcuni profili più rilevanti⁶.

Il vincolo positivo di destinazione

Il primo comma dell'art. 3 stabilisce dunque che "l'organizzazione che esercita un'impresa sociale destina gli utili e gli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio". L'assenza di scopo di lucro è dunque innanzitutto vincolo di destinazione del profitto dell'impresa collettiva. Due le destinazioni consentite: allo svolgimento dell'attività statutaria o, in alternativa, ad incremento del patrimonio.

Con specifico riguardo alla prima modalità di destinazione, occorre chiedersi se "statutaria" sia, in senso letterale, l'attività indicata nello statuto (e dunque anche l'attività secondaria che, come ricordato so-

⁶ Per l'approfondimento di tutti i temi qui soltanto accennati e per l'analisi di ulteriori problemi connessi all'assenza di scopo di lucro nella disciplina dell'impresa sociale, si rinvia a Fici, *sub* articolo 3, nel Commentario al decreto sull'impresa sociale, a cura di Fici e Galletti, di prossima pubblicazione per i tipi della Giappichelli.

pra, le imprese sociali possono svolgere entro un preciso limite), oppure se “statutaria” sia soltanto l’attività di utilità sociale principale che costituisce elemento essenziale della fattispecie “impresa sociale” (e che ovviamente deve anch’essa essere prevista nello statuto).

La prima alternativa determinerebbe di certo un rafforzamento degli obiettivi dell’impresa sociale, consolidando la sua missione di interesse generale. Quest’interpretazione non sarebbe però priva di conseguenze, innanzitutto quella per cui l’attività residuale dovrebbe sempre essere autosufficiente, dacché essa non potrebbe sostenersi grazie ai proventi dell’attività principale. Ciò è particolarmente significativo nel caso in cui l’attività residuale sia di tipo erogativo. Ad esempio, un’organizzazione che intendesse svolgere in via principale attività di formazione universitaria (art. 2, comma 1, lett. h) e in via secondaria erogare risorse in favore di persone bisognose di assistenza o di altre imprese sociali, non potrebbe erogare i proventi derivanti dall’attività principale di formazione, perché così facendo violerebbe l’art. 3, comma 1, e perderebbe la qualifica di impresa sociale. L’eventuale attività erogativa dovrebbe dunque essere diversamente finanziata.

Questa interpretazione, pertanto, consoliderebbe ancora di più quella cesura tra terzo settore produttivo e terzo settore erogativo, che di per sé, e secondo molti opportunamente, il decreto sull’impresa sociale realizza.

Essa potrebbe risultare confermata dalla legge delega n. 118/2005, che non faceva riferimento all’attività statutaria bensì all’attività “istituzionale” (cfr. art. 1, comma 1, lett. a, n. 3). E si porrebbe maggiormente in sintonia con quanto a tal specifico riguardo previsto da precedenti atti normativi in materia di organizzazioni del terzo settore⁷.

La seconda alternativa potrebbe invece essere causa di svilimento degli scopi istituzionali dell’impresa sociale. L’impresa sociale potrebbe infatti impunemente e sistematicamente destinare ad un’attività residuale di qualsiasi natura (magari condotta scientemente in perdita e magari socialmente dannosa) tutti i proventi derivanti dall’attività principale di utilità sociale, di certo non facendo così l’interesse degli utenti dell’impresa sociale, che di quest’ultima sono i diretti e principali beneficiari.

Ci si può chiedere in secondo luogo se davvero le due modalità di destinazione, cioè allo svolgimento dell’attività statutaria e ad incremento del patrimonio, possano essere distinte oppure se l’una non comprenda l’altra.

⁷ Cfr. art. 10, comma 1, lett. e, d.lgs. 460/97, e art. 3, comma 1, lett. e, legge 383/2000.

Si è sostenuto da parte della dottrina aziendalistica che la seconda (cioè ad incremento del patrimonio) comprenda la prima (cioè allo svolgimento dell'attività statutaria), poiché "non è possibile destinare l'utile all'attività istituzionale, se non accantonandolo a riserva" del patrimonio netto ed impiegandolo, quindi, nella gestione (Andreus, 2005).

Ma si potrebbe anche sostenere che la destinazione ad incremento del patrimonio si differenzi dalla destinazione allo svolgimento dell'attività statutaria solo per il fatto che la prima comporta rispetto alla seconda solo il differimento del momento in cui le risorse sono destinate allo svolgimento dell'attività statutaria, ponendosi allora, anche con riguardo ad essa, il problema della corretta interpretazione dell'espressione "attività statutaria".

Oggetto e ambito del divieto di distribuzione

Il divieto (assoluto) di distribuzione che, nel comune discutere di enti nonprofit si è soliti riferire agli "utili", nell'art. 3, comma 2, del decreto sull'impresa sociale ha più specificamente ad oggetto "utili e avanzi di gestione, comunque denominati, nonché fondi e riserve". Questa ampia formula induce a ritenere incluse nel divieto di distribuzione (o meglio, nel requisito di non distribuzione) di cui all'art. 3, e dunque non consentite, le seguenti situazioni:

- la distribuzione dei ricavi dell'attività d'impresa, cioè di quelli che parte della dottrina civilistica chiama "utili in senso stretto";
- la distribuzione, più in generale, di tutti i proventi (ad esempio, sovrapprezzi, contributi pubblici, donazioni, ecc.) conseguiti dall'impresa sociale, poiché questi ultimi, se non costituiscono un utile in senso stretto, costituiscono comunque un "avanzo di gestione", danno luogo ad un saldo positivo del conto economico, e, se accantonati, sono destinati ad un fondo o riserva comunque denominati, come, ad esempio, la riserva da sovrapprezzo di cui alla voce A, II, del passivo dello stato patrimoniale *ex art. 2424, c.c.*;
- la distribuzione dei ricavi provenienti dall'attività con i soci, anche se questi ricavi sono distribuiti secondo la tecnica del ritorno (e cioè proporzionalmente agli scambi mutualistici e non già in ragione del capitale sottoscritto): per questi ricavi si discute circa la loro natura di "utili", ma anche se non fossero tecnicamente utili, essi dovrebbero in ogni caso considerarsi "avanzi di gestione", e, come tali, ricadrebbero nell'art. 3 del decreto. È evidente che questa conclusione è molto rilevante per le società

cooperative “imprese sociali”, le quali non potrebbero distribuire ristorni ai soci. A meno ovviamente che non si sposi la diversa tesi per cui, essendo i ristorni un debito della società verso i soci, tali proventi dovrebbero ex post, e prima dell’approvazione del bilancio, incidere sul conto economico della cooperativa, rettificando ricavi o costi così da abbattere l’utile d’esercizio, come se il vantaggio mutualistico non immediatamente assegnato fosse un vantaggio individuale dei soci (ancorché differito) e non già in primo luogo della cooperativa⁸. La non distribuibilità dei ristorni nelle cooperative “imprese sociali” è una conclusione che non può estendersi direttamente alle cooperative sociali, stante la posizione di riguardo loro riconosciuta dall’art. 17, comma 3. Per queste ultime, però, almeno ad avviso di chi scrive, il divieto di distribuzione di ristorni dipende dal loro statuto civilistico, prima ancora che dalla nuova disciplina sull’impresa sociale, come altrove si è cercato di spiegare (Fici, 2004, p. 75 ss.; 2005b, p. 317 ss.).

Il divieto di distribuzione indiretta di utili

La distribuzione vietata è sia quella che avvenga in forma diretta, sia quella che avvenga in forma indiretta.

Se distribuzione in forma diretta si ha allorché l’impresa sociale assegni direttamente utili o avanzi di gestione o elementi patrimoniali a propri amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori (ad esempio, stabilendo l’assegnazione di un dividendo in sede di approvazione del bilancio), la distribuzione in forma indiretta ricorre invece ogni qual volta un atto dell’impresa sociale sia concretamente finalizzato - al di là della sua funzione tipica - ad avvantaggiare i soggetti sopra indicati. Tale atto, “incorporando” una parte degli utili, potrebbe realizzare una “frode” alla norma che vieta la distribuzione (diretta) di utili, e pertanto essere vietato quale fattispecie di “distribuzione indiretta”.

Il decreto sull’impresa sociale, di fronte alla possibile alternativa tra individuare alcune situazioni in cui la distribuzione indiretta si presume *iuris tantum* (salva dunque prova contraria, da offrirsi da parte dell’impresa sociale), oppure individuare alcune situazioni da

⁸ Per una teoria dei ristorni come costi, cfr. adesso, seppur cautamente, Rocchi (2004, pp. 55 ss). Il tema della natura civilistica del ristorno, nell’alternativa tra utile e costo, è tra le altre cose molto rilevante ai fini delle destinazioni obbligatorie di cui all’art. 2545-*quater*, c.c.: sul punto, cfr. adesso dubitativamente Bonfante (2004, pp. 2617 s).

considerarsi senz'altro distribuzione indiretta di utili, ha scelto quest'ultima soluzione, occupandosi espressamente di tre situazioni di distribuzione indiretta vietata.

Al riguardo si pone però il problema interpretativo se l'elenco presente nel decreto sia tassativo o solo esemplificativo, con la possibilità, in quest'ultimo caso, di accertare ulteriori ipotesi di distribuzione indiretta vietata oltre a quelle specificamente indicate, quale tra le altre l'acquisto di beni o servizi a condizioni di favore (cfr. art. 10, comma 6, lett. *b*, d.lgs. 460/97). L'art. 3, comma 2, purtroppo, non adotta la formula del decreto Onlus, là dove esso prevede che le situazioni indicate "si considerano 'in ogni caso' distribuzione indiretta di utili o di avanzi di gestione". Infatti, il riferimento a "in ogni caso" si sarebbe dovuto interpretare nel senso che ulteriori fattispecie di distribuzione indiretta avrebbero potuto essere accertate in aggiunta a quelle che lo sono sempre e comunque perché rientranti nell'elenco di cui all'art. 10, comma 2, d.lgs. 460/97.

Si tratta di un aspetto che un eventuale provvedimento legislativo di revisione del decreto sull'impresa sociale dovrà chiarire. Nel frattempo il buon senso impone di intendere l'elenco di cui all'art. 3, comma 2, come non tassativo, ma soltanto esemplificativo degli atti che possono rappresentare distribuzione indiretta di utili vietata all'impresa sociale. Sarebbe irragionevole infatti, da un lato, vietare all'impresa sociale la remunerazione anomala dei lavoratori, dall'altro, consentirle di acquistare dai soci beni a prezzi anomali. Così come sarebbe irragionevole vietare la remunerazione anomala degli amministratori, ma non già dei sindaci.

Se così è, tuttavia, si pone il problema di stabilire quando - soprattutto nelle fattispecie non espressamente considerate - l'atto "incorpori" utili, costituendone distribuzione "indiretta". Il problema si può risolvere attraverso il principio di normalità e ragionevolezza che emerge dalle lettere *a*) e *b*) dell'art. 3: distribuzione indiretta si ha infatti soltanto qualora il vantaggio risulti anomalo (ad esempio, da un confronto con gli ordinari corrispettivi di mercato) e non sia giustificato dalle particolari caratteristiche del rapporto (che possono

⁹ Emerge dunque un'importante diversità di trattamento: mentre l'assegnazione di dividendi e di ristorni è vietata in ogni caso, l'arricchimento immediato di soci, lavoratori, amministratori, ecc., in virtù di scambi con l'impresa sociale non è impedito in assoluto, ma solo allorché superi determinate soglie. Il legislatore - preoccupato di possibili derive speculative dell'impresa sociale - ha adottato la presunzione (non suscettibile di prova contraria) che entro certi limiti l'arricchimento abbia (giusta) causa nel contratto, mentre oltre questi limiti esso abbia causa nell'assegnazione di utili.

richiedere, ad esempio, particolari competenze o professionalità)⁹. Il divieto di distribuzione indiretta degli utili ha poi riflessi importanti relativamente alle società cooperative aspiranti imprese sociali. Il vantaggio mutualistico, infatti, può essere accordato ai soci cooperatori subito in occasione del rapporto mutualistico o solo successivamente in sede di approvazione del bilancio. Quando si segua la seconda modalità, la distribuzione di ristorni, come già detto, sarebbe vietata all'impresa sociale in quanto distribuzione diretta di utili o avanzi di gestione. Allorché invece si adotti la prima modalità, tecnicamente non sussiste una distribuzione diretta di utili o avanzi di gestione, ma il vantaggio riconosciuto al socio potrebbe costituire una distribuzione indiretta di utili vietata dall'art. 3, comma 2, sempre che sia anomala e irragionevole nel senso poc'anzi indicato.

La remunerazione degli strumenti finanziari

Delle tre fattispecie espressamente contemplate di distribuzione indiretta di utili, solo qualche parola con riguardo alla terza (*sub c*), ovvero sia "la remunerazione degli strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote, a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, superiori di cinque punti percentuali al tasso ufficiale di riferimento".

Innanzitutto si introduce la nozione di strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote. Con questa formula, sul corretto presupposto che le azioni o quote di società rientrino nella categoria degli strumenti finanziari¹⁰, si è inteso fare riferimento alla possibilità oggi riconosciuta alle società dopo la riforma del diritto societario di emettere strumenti finanziari. Infatti, l'art. 2346, comma 6, c.c., in materia di società per azioni, stabilisce che "resta salva la possibilità che la società, a seguito dell'apporto da parte dei soci o di terzi anche di opera o servizi, emetta strumenti finanziari forniti di diritti patrimoniali o anche di diritti amministrativi, escluso il voto nell'assemblea generale degli azionisti"; mentre l'art. 2526, comma 1, c.c., in materia di cooperative, stabilisce che «l'atto costitutivo può prevedere l'emissione di strumenti finanziari, secondo la disciplina prevista per le società per azioni".

Gli strumenti finanziari cui tali disposizioni alludono sono dunque non già soltanto le azioni (eventualmente "speciali") o le tradizionali obbligazioni societarie (nelle loro più variegate forme), ma anche

¹⁰ Cfr. art. 1, comma 2, lett. a), d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (T.U.F.) e la rubrica della sezione V, capo V, titolo V, c.c.

altri strumenti finanziari atipici che si collocano, per la causa che attuano, i diritti che attribuiscono e in generale la disciplina loro applicabile (peraltro per lo più di fonte statutaria), in posizione intermedia tra l'azione e l'obbligazione¹¹.

Il decreto, impiegando una formulazione forse infelice, si preoccupa dunque di fissare un preciso limite alla remunerazione degli strumenti finanziari emessi da società "imprese sociali", al fine di evitare che mediante tale remunerazione si attui una distribuzione indiretta di utili.

Tale limite non si applica nel caso in cui sottoscrittori degli strumenti finanziari siano banche o intermediari finanziari autorizzati, che dunque possono essere remunerati oltre la soglia di cinque punti percentuali.

Tale limite riguarda soltanto gli strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote. Con ciò il legislatore non ha inteso dire che "a contrario" azioni o quote sono strumenti finanziari remunerabili senza limiti, bensì ha voluto soltanto consentire (ritenendola meno rischiosa rispetto alla salvaguardia delle finalità dell'impresa sociale) una limitata remunerazione degli strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote, muovendo dal presupposto che azioni o quote non sono remunerabili in virtù dell'espreso divieto di distribuire utili ai soci (cioè a coloro che sono titolari di azioni o quote).

Chiarito ciò, è necessario svolgere una precisazione con riguardo agli strumenti finanziari emessi dalle cooperative "imprese sociali". Si ritiene infatti in dottrina che nelle cooperative (almeno in quelle a cui, ai sensi dell'art. 2519, c.c., si applica residualmente la disciplina delle s.p.a.¹²), diversamente che nelle società per azioni, la categoria degli strumenti finanziari "diversi" sia più ampia, potendo comprendere anche azioni "lucrative", cioè azioni diverse da quelle "ordinarie" o "mutualistiche" sottoscritte dai soci cooperatori. I sottoscrittori di strumenti finanziari di cooperative potrebbero pertanto acquisire la qualità di soci della cooperativa, là dove gli strumenti finanziari sottoscritti fossero azioni "lucrative" (quali, ad esempio, le azioni di sovvenzione di cui all'art. 4 della legge 31 gennaio 1992,

¹¹ In tal senso, cfr., nella manualistica, Notari (2004, p. 125-126), il quale fa peraltro correttamente notare come anche la gamma degli strumenti finanziari tipici, cioè azioni ed obbligazioni, risulti oggi alquanto variegata. Per un approfondimento, cfr. Stagno d'Alcontres (2004, pp. 260 ss.).

¹² Sul problema degli strumenti finanziari nelle cooperative cui si applica la disciplina delle s.r.l., cfr. da ultimo Costi (2005, pp. 117 ss.).

¹³ Per l'inclusione dei soci sovventori di cui alla legge 59/92 nella categoria dei possessori di strumenti finanziari di cui all'art. 2526, c.c., cfr. Cusa (2004, p. 118).

n. 59¹³). In una cooperativa, dunque, accanto a finanziatori non soci potrebbero figurare soci finanziatori¹⁴.

Ebbene, nelle cooperative “imprese sociali”, il divieto assoluto di distribuire utili ai soci deve ritenersi applicabile anche agli eventuali soci (meramente) finanziatori (anche qualora siano banche o intermediari finanziari autorizzati), quali, ad esempio, i sovventori, dal momento che essi sono “soci” e lo strumento finanziario di cui sono titolari non appartiene ad una categoria diversa dall’azione o quota di cooperativa¹⁵. D’altro canto, le ragioni che giustificano il divieto assoluto di distribuzione di utili sussistono in ogni caso in cui il potenziale percettore sia in grado di influenzare, direttamente o indirettamente, la condotta dell’organizzazione orientandola a fini lucrativi, rischio a maggior ragione esistente quando la motivazione della partecipazione societaria sia meramente lucrativa, come nel caso del socio finanziatore di cooperativa¹⁶.

La destinazione in favore dei beneficiari

Mentre l’art. 3, comma 2, vieta la distribuzione di utili, anche in forma indiretta, in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori, e l’art. 3, comma 1, obbliga l’impresa sociale a destinare gli utili allo svolgimento dell’attività statutaria o ad incremento del patrimonio, resta da chiedersi se sia consentito all’impresa sociale destinare gli utili (o almeno una loro parte) ai suoi diretti beneficiari istituzionali, cioè gli utenti nelle imprese sociali che svolgano le attività di cui all’art. 2, comma 1, o i lavoratori nelle imprese sociali di cui all’art. 2, comma 2.

Una distribuzione diretta ai beneficiari (anche mediante il meccanismo distributivo del ristorno) contrasterebbe probabilmente con il vincolo di destinazione di cui al comma 1 dell’art. 3, a meno di non

¹⁴ In tal senso cfr. Lamandini (2003, p. 538), il quale segnala che l’espressione strumenti finanziari nell’art. 2526 va intesa non già nel significato ristretto di cui agli artt. 2346 e 2349, “bensì nella sua massima estensione relazionale, a ricomprendere (come del resto suggerisce la rubrica, che si riferisce ai “soci” finanziatori) oltre che gli ibridi anche le azioni lucrative (...)” e che tra gli strumenti finanziari “vanno ricomprese anche vere e proprie azioni sottoscritte dai soci finanziatori e imputate a capitale (...)”; Lamandini (2004, pp. 109 ss.); Cusa (2004, pp. 118 s.). Ma sul punto v. adesso Costi (2005, pp. 124 ss.).

¹⁵ Questa conclusione potrebbe non valere, sulla base di quanto già rilevato *retro*, per le cooperative sociali.

¹⁶ In verità, il decreto sull’impresa sociale non tiene conto dell’ipotesi, non certo irrealistica, in cui soci finanziatori siano “imprese sociali” e in cui pertanto una limitata remunerazione del conferimento potrebbe non pregiudicare il perseguimento degli obiettivi istituzionali dell’impresa sociale partecipata.

ritenere che assegnare utili ai beneficiari istituzionali costituisca per l'impresa sociale "svolgimento dell'attività statutaria". A quest'ultima conclusione si potrebbe peraltro giungere solo dando preventivamente risposta al quesito, già in precedenza sollevato, se sia "statutaria" solo l'attività istituzionale di produzione o scambio di beni o servizi di utilità sociale (o di inserimento lavorativo) oppure in genere l'attività prevista nello statuto, e dunque anche l'attività residuale consentita nei limiti di cui all'art. 2, comma 3: la distribuzione diretta di utili da parte dell'impresa sociale agli stessi beneficiari dell'attività d'impresa, trattandosi di attività di natura erogativa, sarebbe infatti consentita solo ove si ritenesse valida la seconda risposta (perché, altrimenti, gli utili potrebbero unicamente essere reinvestiti nell'attività produttiva istituzionale).

Al contrario non sembra che possano sussistere dubbi sulla possibilità per l'impresa sociale di distribuire in forma indiretta utili ai propri beneficiari-utenti. L'impresa sociale potrebbe dunque decidere di agire secondo criteri di economicità, facendo pagare agli utenti una somma che si limiti a coprire i costi di esercizio dell'impresa. Gli scambi potrebbero risultare particolarmente vantaggiosi per gli utenti se confrontati con quelli ordinari di mercato, ma questa distribuzione indiretta non potrebbe certo ritenersi vietata ai sensi dell'art. 3, comma 2, neanche applicato estensivamente o analogicamente.

A quest'ultimo riguardo, maggiori problemi si pongono invece per le imprese sociali di cui all'art. 2, comma 2, dal momento che una distribuzione indiretta in favore di lavoratori svantaggiati o disabili potrebbe ritenersi contrastante con l'art. 3, comma 2, là dove vieta l'anomala ed irragionevole retribuzione dei lavoratori. Tuttavia, sembra di poter sostenere, da un lato, che la *ratio* che giustifica la limitata remunerazione dei lavoratori sia insussistente nel caso in cui i lavoratori sovra-remunerati siano i diretti beneficiari dell'impresa sociale, dall'altro, che una sovra-remunerazione dei lavoratori-beneficiari dell'impresa sociale non sia mai ingiustificata ancorché trovi fondamento in motivazioni diverse da quella di acquisire specifiche professionalità.

I requisiti organizzativi

In diverse disposizioni il decreto si preoccupa di vincolare le imprese sociali ad adottare particolari misure di *governance*. Si è già rilevato in precedenza come, in realtà, queste disposizioni non contengano precetti rivolti all'impresa sociale, bensì requisiti che l'organizzazione

deve possedere per essere qualificata come impresa sociale. Si tratta dunque di norme di fattispecie e non già di norme di disciplina.

Da tali regole è possibile ricavare alcuni principi che riguardano la fattispecie dell'impresa sociale sotto il profilo organizzativo e dei rapporti esterni. Tali principi sono la sana gestione, la trasparenza, la cosiddetta porta aperta, la partecipazione, la tutela dei lavoratori. Il principio di sana gestione si ricava in particolar modo dall'art. 8, comma 3, secondo cui "l'atto costitutivo deve prevedere specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza per coloro che assumono cariche sociali", e dall'art. 11 che, in presenza di certe condizioni (forse troppo lasche ed inadeguate perché di natura esclusivamente patrimoniale), impone la presenza di un organo di controllo.

Il principio di trasparenza è attuato innanzitutto dall'art. 5 che richiede la costituzione per atto pubblico, impone un contenuto minimo dell'atto costitutivo, nonché il suo deposito presso l'ufficio del registro delle imprese; in secondo luogo dall'art. 7, comma 1, là dove obbliga all'uso della locuzione impresa sociale nella denominazione; quindi dall'art. 10 che vincola l'impresa sociale a tenere libro giornale e libro degli inventari, a redigere e depositare presso il registro delle imprese il bilancio economico (o altro documento che rappresenti la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa), nonché il bilancio sociale, un documento in cui dovrebbe rappresentarsi l'osservanza delle finalità sociali.

Il principio della "porta aperta" emerge dall'art. 9 che fissa il principio di non discriminazione nell'ammissione ed esclusione dei soci ed attribuisce all'aspirante socio o associato (ma anche al socio escluso) il diritto di investire della questione l'assemblea dei soci nel caso in cui gli sia stata negata (si presume, dagli amministratori) l'ammissione (o nel caso in cui il socio sia stato escluso). Inopportuna, con riguardo al tema in questione, il legislatore non ha imposto l'obbligo di motivare i provvedimenti di diniego, che avrebbe costituito il primo strumento di tutela dell'interesse all'ammissione dell'aspirante socio. Di certo, l'art. 9 non attribuisce alcun diritto soggettivo all'ammissione, ma, da un lato, riconosce tale interesse (con possibili ripercussioni sul versante civilistico aquiliano), dall'altro, lo protegge in via procedimentale mediante la possibilità di chiedere il riesame all'assemblea.

Il principio di partecipazione trova espressione sia nell'art. 8, comma 1, secondo cui "negli enti associativi, la nomina della maggioranza dei componenti delle cariche sociali non può essere riservata a soggetti

esterni alla organizzazione che esercita l'impresa sociale, salvo quanto specificamente previsto per ogni tipo di ente dalle norme legali e statutarie e compatibilmente con la sua natura", sia e soprattutto - con riguardo però alla partecipazione degli interessati esterni - nell'art. 12 sul coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari dell'attività.

L'art. 12, comma 1, vincola l'impresa sociale (ovvero, secondo l'interpretazione che qui si accoglie, l'organizzazione che aspiri ad essere qualificata impresa sociale o a conservare la qualifica acquisita) a prevedere "forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari dell'attività", chiarendo al comma 2 cosa s'intenda per "coinvolgimento". L'ampia nozione di coinvolgimento spinge a pensare che il precetto resterà lettera morta in assenza di incentivi extra-legali alle imprese sociali ad adottare prassi effettivamente partecipative¹⁷.

Il principio di tutela dei lavoratori è posto dall'art. 14, nei suoi diversi commi.

Non figura, come si può notare, il principio di democraticità nella gestione dell'impresa sociale, principio che - secondo l'insegnamento proveniente dal mondo cooperativo - trova la sua più ampia manifestazione nella regola "una testa, un voto", cioè nel voto capitaro in assemblea. Ciò d'altro canto non deve stupire, perché è coerente con la scelta legislativa di ammettere qualsiasi forma giuridica, e dunque anche le società di capitali, alla qualifica di impresa sociale.

Bibliografia

- Andreas M. (2005), "Le possibili rendicontazioni nell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 119.
- Bonfante G. (2004), "sub art. 2545 quater", *Il Nuovo Diritto Societario*, commentario diretto da Cottino, Bonfante, Cagnasso, Montalenti, vol. 3, Bologna, pp. 2617 s.
- Fici A. (2004), "Cooperative sociali e riforma del diritto societario", in Borzaga C., Fici A. (a cura di), *La riforma delle società cooperative. Vincoli e opportunità nel nuovo diritto societario*, Edizioni31, Trento, 151 ss., e in *Riv. Dir. Priv.*, 2004, 75 ss.
- Fici A. (2005a), "Nozione e disciplina dell'impresa sociale". Una prima lettura della legge 13 giugno 2005, n. 118", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 45.
- Fici A. (2005b), "Finalità e organizzazione delle cooperative sociali: alcune indicazioni dal nuovo diritto societario", in Centro Studi CGM (a cura di), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 317 ss.

Costi R. (2005), "Gli strumenti finanziari nelle nuove cooperative: problemi di disci-

¹⁷ Sul punto, cfr. *amplius*, Fici, "Brevi note sulla partecipazione dei lavoratori nelle cooperative (e nelle imprese) sociali", di prossima pubblicazione in questa Rivista.

- plina", *Banca, Borsa, Tit. Cred.*, I, pp. 117 ss.
- Cusa E. (2004), "Strumenti finanziari e soci finanziatori nelle cooperative", in Vella F. (a cura di), *Gli statuti delle imprese cooperative dopo la riforma del diritto societario*, Giappichelli, Torino, p. 118.
- Lamandini M. (2003), "Autonomia negoziale e vincoli di sistema nella emissione di strumenti finanziari da parte delle società per azioni e delle cooperative per azioni", *Banca, Borsa, Tit. Cred.*, I, p. 538.
- Lamandini M. (2004), "La riforma della struttura finanziaria delle cooperative: azioni e ibridi verso la quotazione?", in Vella F. (a cura di), *Gli statuti delle imprese cooperative dopo la riforma del diritto societario*, Giappichelli, Torino, p. 109 ss.
- Notari M. (2004), "Disposizioni generali. Conferimenti. Azioni", *Diritto delle Società*, Milano, p. 125.
- Rocchi E. (2004), "La nuova disciplina dei ristorni", in Vella F. (a cura di), *Gli statuti delle imprese cooperative dopo la riforma del diritto societario*, Giappichelli, Torino, pp. 55 ss.
- Spada P. (1974), *La tipicità delle società*, Cedam, Padova, p. 292.
- Stagno d'Alcontres A. (2004), *sub art. 2346*, in *Società di capitali. Commentario* a cura di Niccolini e Stagno d'Alcontres, vol. 1, Napoli, pp. 260 ss.

La legge sull'impresa sociale come selettore di organizzazioni con motivazioni necessarie all'efficienza: quasi un'occasione mancata

Lorenzo Sacconi¹

Sommario

1. Analisi economica della legge - 2. Il modello di riferimento - 3. Implicazioni del modello per la progettazione ottimale delle politiche pubbliche in materia di impresa sociale - 4. Commento al decreto legislativo - 5. Conclusione del commento e proposte

1. Analisi economica della legge

Quello che qui si propone è un modesto esercizio di "analisi economica della legge". L'economista cerca di comprendere se la legge è congegnata come un adeguato meccanismo di incentivi tale da indurre gli agenti economici, ad esempio le imprese o i lavoratori, a contribuire efficientemente ad un'attività produttiva, alla creazione di ricchezza, all'offerta di un servizio, o anche alla riduzione di un male pubblico o di un rischio.

L'idea è che la legge non ottiene i suoi scopi direttamente, ma interferendo con la scelta dei soggetti economici. Questi interagiscono nelle condizioni poste dalla norma giuridica (ed in parte reagiscono alle sue richieste) come giocatori (limitatamente) razionali in un gioco inteso come una situazione di interazione strategica, di cui la legge stabilisce le regole, ma non completamente i risultati. I risultati sono

¹ Ringrazio Carlo Borzaga per i commenti alla prima versione di questo testo.

causati da come gli attori economici scelgono sotto i vincoli o da come sfruttano le opportunità poste dalla norma, così da generare gli effetti desiderati dal legislatore, se è stato un *designer* saggio, oppure effetti non previsti ed inattesi, se non ha calcolato gli incentivi e le opportunità di azione aperte. L'esito sarà perciò un "equilibrio (di Nash) indotto dalle regole", poiché la legge influisce sulle "regole del gioco", ma non determinato univocamente poiché, specie se gli equilibri possibili sono molteplici, solo un processo di convergenza all'equilibrio, basato sull'apprendimento da parte dei giocatori, può spiegare perché un dato equilibrio è stato raggiunto. Tra gli elementi su cui la legge può per altro influire vi sono i *focal point* del gioco, cioè i fattori di attrazione dell'attenzione e delle aspettative degli agenti, e in tal modo una norma giuridica può anche spiegare perché la selezione dell'equilibrio in un gioco si sia indirizzata in una certa direzione.

Ovviamente lo scopo di tale analisi non è puramente predittivo. Piuttosto, ha un chiaro interesse normativo: aiutare una progettazione ottimale del gioco economico, nel senso di favorire indirettamente il raggiungimento di un obiettivo di benessere sociale attraverso l'operare degli incentivi generati dalla legge. Una legge ben congegnata dovrebbe infatti definire un gioco attraverso il quale si raggiunga un equilibrio, il quale sia uno stato sociale con le proprietà di benessere desiderate dal legislatore - posto che un esito sociale viene raggiunto solo come configurazione di equilibrio dell'interazione tra agenti, ma che gli equilibri non soddisfano necessariamente le proprietà di benessere desiderate dal legislatore.

Dire "obiettivo di benessere" significa che l'approccio non è limitato all'analisi ristretta delle condizioni sotto le quali la legge favorisce la "massimizzazione della ricchezza". Questa è una visione asfittica, derivata erroneamente dal fatto che vengano usati metodi economici e che questi usino il modello delle interazioni di mercato per simulare l'esito della legge (in che modo la legge ostruisce o favorisce l'interazione di mercato sottostante). Dipende inoltre dalla convinzione ideologica di alcuni teorici, secondo cui ogni intervento normativo deve in effetti generare una situazione di interazione che assomigli il più possibile ad un mercato, il cui esito sarebbe (se si tratta di una buona approssimazione alla concorrenza perfetta) un'allocazione efficiente delle risorse. L'approccio suggerito può invece adattarsi ad interventi legislativi che intendano perseguire un qualsiasi "obiettivo di benessere" che, assieme ad un miglioramento paretiano (che è il concetto di efficienza appropriato al caso), può consistere in una

distribuzione più equa (in qualche senso) del benessere, oppure semplicemente produrre un certo ammontare di un qualche bene pubblico o "meritorio", che non può essere prodotto attraverso un'integrazione di mercato, poiché semplicemente un mercato per tale bene non esiste. E in effetti nel nostro caso ciò che si intende valutare è un provvedimento istitutivo non di un mercato, ma di una forma di impresa (l'impresa sociale) per la produzione e distribuzione di beni, per i quali non esiste un mercato concorrenziale.

Parlando di impresa sociale però questo approccio, tipico della moderna analisi economica del diritto, deve tenere conto di alcune novità teoriche particolarmente importanti. Sono le novità dovute alla svolta behaviorista in microeconomia ed in teoria dei giochi dell'ultimo decennio, secondo cui al modello di razionalità perfetta si sostituisce un modello di agente economico che esprime sia i limiti delle capacità cognitive effettive degli agenti, sia la complessità delle loro motivazioni e dei loro interessi, al di là del mero egoismo razionale. In quest'ambito è essenziale l'analisi dell'informazione e della conoscenza a disposizione degli agenti, o che essi sono in grado di apprendere o trattare. In base alla conoscenza disponibile si può prevedere la scelta razionale ed i limiti entro ai quali tale scelta razionale è confinata, nonché i "costi di transazione" che tali limiti comportano. Questo punto è essenziale per l'analisi delle professioni liberali, spesso impegnate nella produzione di beni di utilità sociale (garanzia dei diritti legali, salute, formazione, ecc.). Si consideri, ad esempio, la discussione avvenuta a proposito del decreto Bersani per la liberalizzazione delle professioni, con particolare riferimento all'abolizione delle tariffe minime ed alla possibile legalizzazione dei "patti in quota lite" per gli avvocati. Questi ultimi sono remunerazioni professionali condizionate ai risultati, cioè alle sentenze - una quota dei risarcimenti ottenuti nelle cause, che viene devoluta al professionista a titolo di compenso - già utilizzate in ambito civilistico negli Stati Uniti e, con alcune significative limitazioni, in Inghilterra e nel Galles, dopo la riforma dei servizi professionali forensi del 1990, ma a lungo vietate negli ordinamenti continentali. Esse possono essere giustificate economicamente come un incentivo efficiente allo sforzo del professionista se la relazione tra professionista e cliente è vista come un tipico caso del modello *principal-agent*, cioè un caso di informazione asimmetrica tra i due, in cui il professionista (*agent*) è più informato a proposito del proprio sforzo, mentre il cliente (*principal*) è tuttavia in grado di prevedere gli esiti e di stabilire una qualche relazione statistica tra esiti osservati e sforzo del professionista. Di-

verso è il caso se invece la situazione è caratterizzata da razionalità limitata e la transazione è un contratto incompleto con eventi genuinamente imprevedibili ed asimmetricamente appresi ex post dal professionista e dal cliente, tale che la valutazione ex post dei risultati da parte del cliente richiede di rimettersi al giudizio di un esperto (*credence goods*). In questo caso la relazione professionista-cliente è una relazione di autorità professionale (al professionista spetta la scelta discrezionale su variabili non previste dal contratto) e le remunerazioni contingenti sui risultati possono generare incentivi patologici - ad esempio, l'avvocato può decidere discrezionalmente di litigare solo le cause più vantaggiose e "accomodare" tutte le cause meno redditizie all'interno del suo "portafoglio clienti", con buona pace per il diritto alla giustizia dei clienti meno "vantaggiosi".

Per l'impresa sociale però l'analisi della conoscenza non basta. In quest'ambito assume importanza preminente quella parte della microeconomia behaviorista in cui la spiegazione dei comportamenti e delle istituzioni economiche discende dalla presenza di motivazioni complesse degli agenti individuali e dalla natura composita degli argomenti della loro funzione di utilità, secondo cui una funzione di utilità non può limitarsi a rappresentare solo le preferenze autointeressate.

2. Il modello di riferimento

Recentemente *Impresa Sociale* ha pubblicato un numero monografico (n. 4, 2005) in cui si indaga, tramite un modello microeconomico, la relazione tra complessità motivazionale, forme di *governance* e di *accountability multi-stakeholder* e performance economica delle imprese sociali (efficienza finanziaria ed organizzativa, qualità delle prestazioni). Quel modello ci servirà qui come termine di riferimento per giudicare se il decreto legislativo n. 155 (24/4/06) in attuazione della legge delega n. 118 (13/6/05), congegni effettivamente un sistema di regole tale che in equilibrio emerga l'impresa sociale efficiente (secondo il modello).

Nel modello di riferimento l'impresa sociale opera nella produzione di beni di *welfare* per i quali i contratti sono largamente incompleti ed il consumatore è troppo "debole" perché possa valere l'ipotesi di "sovranità del consumatore" tipica dei mercati ben funzionanti. Inoltre, il vincolo sulla distribuzione degli utili, benché necessario, non è sufficiente a vincolare il comportamento opportunistico dei produttori. Occorre perciò fare ricorso a motivazioni ideali, non pura-

mente autointeressate, dei produttori, e all'importanza della relazione fiduciaria tra impresa e *stakeholder*.

L'impresa sociale efficiente emerge allora solo per effetto della complementarità tra gli equilibri di due giochi simultanei, che separatamente sono incompletamente determinati, ma congiuntamente si sostengono e specificano a vicenda. Da un lato, vi è così l'equilibrio interno all'impresa sociale, basato sulle preferenze conformiste dei membri. A tale proposito le ipotesi rilevanti sono:

- a) tra i membri dell'impresa sociale esiste un'ideologia costituzionale basata su un criterio di giustizia distributiva che prevede l'equa distribuzione dei vantaggi generati dall'impresa tra gli *stakeholder*, inclusi essenzialmente i beneficiari esterni - cioè il contratto sociale dell'impresa costituisce il suo ideale o principio ideologico costitutivo;
- b) gli agenti hanno una preferenza favorevole alla conformità reciproca rispetto all'ideologia costituzionale, cioè desiderano conformarsi se si aspettano che anche gli altri agenti si conformino. Posto che ci sia un'aspettativa di reciproca osservanza, l'agente trae tanta maggiore utilità dalla scelta di conformarsi quanto maggiore è il peso motivazionale della conformità reciproca;
- c) tra i membri dell'impresa sociale si formano quelle aspettative reciproche che permettono alla componente conformista di essere effettiva nel sistema di preferenze degli agenti, cioè tra i membri dell'impresa vige la reciproca aspettativa che ciascuno farà la propria parte dato che anche gli altri si conformeranno.

Queste ipotesi consentono di dedurre il primo risultato della nostra spiegazione, che chiamiamo risultato di esistenza di un'impresa sociale in equilibrio: sotto le ipotesi suddette esiste un equilibrio in cui emerge l'impresa sociale efficiente, in quanto istituzione capace di allocare ai beneficiari esterni parte preminente del *surplus* prodotto. Dall'altro lato, vi è il gioco ripetuto tra impresa e *stakeholder* esterni (finanziatori, donatori, volontari, associazioni di consumatori), nel quale l'impresa cerca di ottenere fiducia e cooperazione sostenendo la sua "reputazione". Questo è distinto, ma complementare al gioco interno tra partecipanti all'organizzazione in cui figura l'ipotesi della complessità motivazionale, ed i risultati di equilibrio dei due giochi si sostengono reciprocamente. Infatti:

- a) l'impresa sociale cerca di acquisire reputazione grazie ad una strategia consistente nell'adozione di una visione ed un codice etico, di un sistema di governo e di *accountability* basati sull'idea che l'impresa abbia doveri fiduciari verso gli *stakeholder* e sulla

- possibilità di dedurre impegni sui quali essa rende conto e la cui osservanza può essere verificata;
- b) la strategia di acquisizione della reputazione induce all'interno dell'impresa sociale l'equilibrio sostenuto da preferenze conformiste. Il riflesso all'interno dell'organizzazione della condotta dell'impresa nel gioco di reputazione è che i partecipanti vedono l'organizzazione conformarsi ad un insieme di norme etiche coerenti con l'ideologia costituzionale. I membri dell'organizzazione si formano così la credenza della generale conformità all'ideologia, e quindi si aspettano l'un l'altro la conformità corrispondente. Ciò attiva le preferenze conformiste all'interno;
 - c) la struttura motivazionale complessa caratterizzante i partecipanti al gioco interno all'organizzazione retroagisce positivamente sul gioco di reputazione: a causa dell'ideologia costituzionale dell'impresa (espressa dalla visione, codice etico, sistema di governo e di rendicontazione), ci sono buone ragioni per ritenere possibile, e a priori probabile, che l'impresa sia un tipo di agente che si conforma effettivamente ai suoi impegni e che non abusa della fiducia degli *stakeholder*. Inoltre, grazie alle preferenze conformiste, l'efficienza dell'impresa sociale nell'accumulazione della reputazione è maggiore rispetto ad imprese alternative, poiché l'onere che essa deve sostenere per acquisire reputazione è inferiore, dal momento che attenersi a tale strategia soddisfa le preferenze conformiste dei membri dell'organizzazione.

Lo studio empirico su un campione di casi di studio (cooperative sociali della Lombardia) presentato nello stesso numero di *Impresa Sociale* (n. 4, 2005) conferma la spiegazione basata sulla teoria della complementarità. Tutte le cooperative sociali appartenenti alla categoria delle imprese con una buona reputazione ed un buon livello di produttività ed equilibrio finanziario presentano caratteristiche in tutto simili a quelle dell'impresa sociale descritta dal modello. Dallo studio emerge come in queste imprese vi sia un sistema di valori codificato e condiviso, e con un impatto significativo sulla vita quotidiana dei membri, molti dei quali entrano nell'impresa per la volontà di portare avanti progetti con persone con cui condividono valori, orientamenti politici, ideologici o religiosi. Anche le ragioni dell'uscita dalla cooperativa sono in questi casi riconducibili per lo più a motivazioni di carattere ideologico. Dal punto di vista del governo di impresa, vi è un'elevata partecipazione *multi-stakeholder* al processo decisionale, testimoniata dalla presenza di basi sociali composite, da un'alta partecipazione alle assemblee e dalla messa

a punto di iniziative volte a coinvolgere anche gli *stakeholder* esterni nelle decisioni dell'impresa. Con questi ultimi, infine, si instaura una relazione di carattere fiduciario grazie all'adozione di strumenti di rendicontazione come i bilanci sociali, alla cui realizzazione spesso partecipano direttamente varie categorie di soci.

3. Implicazioni del modello per la progettazione ottimale delle politiche pubbliche in materia di impresa sociale

Il modello di riferimento ci dice dunque che fattore distintivo dell'impresa sociale efficiente è la sua struttura motivazionale interna. Questa tuttavia non è qualcosa cui il legislatore possa provvedere direttamente con una legge. Le motivazioni (e le credenze) sono stati mentali che emergono endogenamente dall'interazione tra i partecipanti, basati su fattori esogeni che appartengono però al corredo psicologico e motivazionale preconstituito degli individui. Un'imposizione esterna sarebbe anzi controproducente, poiché si perderebbe la forza motivazionale data dall'utilità intrinseca che gli agenti traggono dal conformarsi ad ideali che hanno accettato volontariamente come valori a sé, e risulterebbe strumentale all'ottenimento di un vantaggio materiale - ad esempio, evitare una sanzione o ricevere un permesso.

Dal punto di vista delle opzioni di politica pubblica il risultato di complementarità è invece essenziale. Ciò che una politica pubblica può fare è imporre quei requisiti organizzativi, di *governance* e di *accountability* che è più vantaggioso adottare (ed è quindi più probabile osservare) da parte di imprese sociali che in tal modo attivano le motivazioni conformiste interne, le quali reciprocamente rendono più vantaggiosi quegli stessi sistemi di governo, gestione e *accountability*. Si può dunque ipotizzare che - sebbene le imprese sociali con l'appropriato bagaglio culturale e motivazionale non possano essere selezionate direttamente - qualora si richieda di assumere le complementari forme organizzative, relative al sistema di *governance* e *accountability*, allora:

- le imprese ideologiche adatteranno facilmente tali forme organizzative, e acquisiranno credenze ed aspettative interne capaci di dare effettività alle motivazioni conformiste;
- tali imprese saranno capaci (per effetto della complementarità) di risolvere più efficientemente il problema della fiducia con i propri interlocutori esterni rispetto ai concorrenti;

- in equilibrio saranno selezionate in prevalenza le imprese sociali che sono più efficienti nella produzione di vantaggi per i beneficiari.

Si elencano perciò gli elementi di un sistema di governo e di *accountability* che il legislatore avrebbe dovuto imporre come requisiti della fattispecie "impresa sociale":

- a) formulare nello statuto, nell'ambito della definizione dello scopo sociale, a fianco della missione produttiva (in un certo settore di operatività) la propria visione dell'equità o giustizia distributiva nei confronti dei diversi interlocutori dell'impresa e dei beneficiari in primo luogo (cioè una definizione del ruolo distributivo dell'impresa);
- b) formulare e rendere pubblico un codice etico che riconosca gli *stakeholder* ed i principi del loro equo trattamento, e che prenda impegni a vantaggio degli *stakeholder*, stabilendo i comportamenti preventivi contro i rischi di violazione degli impegni presi;
- c) prevedere un organo di controllo interno (comitato etico) a salvaguardia dei punti (a) e (b), con significativa presenza di membri esterni (al *management*) ed indipendenti, portatori imparziali del punto di vista degli *stakeholder* e della missione e visione etica di impresa;
- d) riconoscimento a tutti gli *stakeholder* di significanti diritti di controllo sulle decisioni fondamentali dell'impresa sociale, ad esempio su quelle decisioni che devono essere prese dalle assemblee sociali o dal consiglio (ma non necessariamente con la partecipazione di tutti alla gestione ordinaria), e conseguenti diritti di informazione in modo da garantire che l'*accountability* sia efficace. A ciò consegue la possibilità di ricorrere al modello dualista del diritto societario, con l'istituzione del consiglio di sorveglianza come sede deputata al controllo ed alla rendicontazione verso gli *stakeholder*;
- e) obbligatorietà della rendicontazione sociale (bilancio sociale) verso tutti gli *stakeholder*, secondo *standard* adatti al terzo settore e corrispondenti allo "stato dell'arte".

Tali requisiti organizzativi possono essere considerati come una *proxy* indiretta delle motivazioni. Ogni impresa può adottarli a sostegno della sua reputazione, ma essi vengono più probabilmente adottati da imprese sociali che in questo modo riescono a sostenere le motivazioni conformiste interne. Se ci sono le motivazioni appropriate, infatti, costa di meno ed è più efficiente il meccanismo della reputazione e perciò è più facile e naturale aspettarsi che tali sistemi

di *governance* e di *accountability* vengano adottati. Così, imponendo queste condizioni, vengono incentivati a costituirsi in impresa sociale quegli imprenditori e lavoratori che hanno le motivazioni appropriate. Quelli che (per la loro struttura motivazionale) hanno costi elevati e minori benefici dall'adottare tale forma organizzativa, vengono indotti ad auto-escludersi.

Ragioni strettamente legate al modello sconsigliano invece di associare incentivi fiscali all'assunzione della forma di impresa sociale, al di là di quanto già previsto per la non tassazione degli utili posti obbligatoriamente a riserva indivisibile nelle cooperative (per la quale esiste una giustificazione di efficienza, nel senso di eliminare la relazione "mordi e fuggi" con l'impresa che induce comportamenti da *free rider*). Ulteriori sgravi fiscali spingerebbero infatti ad assumere tale assetto organizzazioni che non ne traggono beneficio per il consolidamento delle motivazioni ideologiche, o in termini di vantaggio competitivo per la reputazione, bensì che intendono semplicemente sfruttare il vantaggio fiscale. L'effetto sarebbe il *crowding-out* delle motivazioni ideali, cioè la motivazione monetaria strumentale tenderebbe a rimpiazzare quella intrinseca, cosicché una volta venuti meno gli incentivi i meccanismi endogeni risulterebbero inibiti ed occorrerebbero costi maggiori per ottenere gli stessi risultati.

In sostanza non si dovrebbe obbligare nessuno ad avere certe motivazioni, né si dovrebbe remunerare direttamente l'adozione di un certo modello organizzativo, ma si dovrebbe richiedere di dimostrare certe forme organizzative, che a certe condizioni sono vantaggiose, ma che solo imprese con certe caratteristiche motivazionali possono permettersi in modo conveniente. Per esprimersi in breve, l'impresa sociale sarebbe "per molti, ma non per tutti".

Questa impostazione confligge con un approccio di *laissez faire* nel contesto dell'impresa sociale. Con *laissez faire* si intende un approccio secondo cui le imprese sociali potrebbero avere ogni forma organizzativa e societaria, con ogni legame con imprese for-profit e struttura di *governance*, purché operino in un qualche settore di *welfare* e sotto il vincolo di non avere come scopo prevalente la remunerazione del capitale. In tale caso non si vede quale sarebbe il vantaggio dell'istituzione dell'impresa sociale come fattispecie giuridica specifica. Infatti non dovrebbe essere impedita la concorrenza tra imprese sociali con forme societarie diverse, né dovrebbe essere impedita la concorrenza tra imprese sociali ed imprese for-profit in settori limitrofi (come, ad esempio, certi servizi sanitari, culturali o di ricerca e formazione, fatti salvi i casi in cui l'abilitazione a rilasciare titoli di

particolare complessità ed implicazioni di “bene pubblico” sia concessa solo ad enti non lucrativi, come per le Università), purché nel primo caso i requisiti organizzativi, di governo e *accountability* operino come “filtro selettivo” delle organizzazioni efficienti, e nel secondo la competizione avvenga tra forme alternative effettivamente riconoscibili (tra cui l’impresa sociale corredata con le motivazioni necessarie all’efficienza). Mettere tutto genericamente sotto lo stesso capello, senza la capacità di distinguere effettivamente, non sembra di alcuna utilità.

4. Commento al decreto legislativo

Per appurare se il decreto legislativo n. 155 congegni l’impresa sociale in modo da favorire gli incentivi e le motivazioni individuali che in equilibrio portano all’emergenza del modello organizzativo basato sulla complementarietà tra preferenze conformiste e forma di governo e *accountability multi-stakeholder*, ripartiremo il commento dell’articolato in quattro punti - scopo sociale, governo di impresa, *accountability* e monitoraggio esterno -, concluderemo poi con un giudizio d’assieme e alcune proposte.

Scopo sociale

Con scopo (o finalità) sociale intendiamo l’interesse o gli interessi che l’impresa intende servire o realizzare con la sua attività caratteristica, nonché l’identificazione dei portatori di tali interessi o i beneficiari di tali attività e le conseguenti obbligazioni fiduciarie che limitano la discrezionalità dell’imprenditore o degli amministratori dell’impresa. Questa materia è trattata all’art. 1, ove si introducono i due concetti secondo cui l’attività imprenditoriale debba essere volta alla produzione di “beni e servizi di utilità sociale” e che l’impresa abbia “finalità di interesse generale”. Il primo concetto (“bene di utilità sociale”) è chiarito all’art. 2 dalla lista di settori in cui può operare l’impresa sociale e che identificano beni e servizi altrimenti tipicamente prodotti dal *welfare state* - tutti ambiti in cui si verificano “fallimenti del mercato” e che giustificano l’istituzione di una particolare forma di impresa quale istituzione privatistica in grado di provvederne la fornitura. Il fatto che l’impresa produca servizi in ambito sanitario, assistenza alle persone, istruzione, cultura o protezione dell’ambiente però non identifica di per sé necessariamente l’orientamento o lo scopo dei soggetti

che svolgono l'attività imprenditoriale (ovvero l'interesse che intendono servire).

È dunque il secondo concetto, quello di finalità di "interesse generale", che dovrebbe identificare la natura dell'interesse o scopo ultimo che l'imprenditore intende soddisfare con la propria attività organizzata in forma di impresa sociale. Tale concetto è per altro lasciato del tutto indefinito nel testo, benché da tale termine, che è l'unico ad alludere a un contenuto di etica pubblica, dipenda la possibilità che l'impresa sociale abbia in positivo uno scopo ideale tale da attrarre imprenditori e lavoratori "ideologici" nel senso del modello della sezione 2 di questo scritto.

Sopperisce piuttosto alla definizione dello scopo sociale, ma in negativo, l'art. 3 che impone l'assenza di scopo di lucro, sia in forma diretta (distribuzione degli utili), sia in forma indiretta, con il divieto di remunerare gli amministratori o i collaboratori a livelli superiori ad uno *standard* medio di settore, oppure col divieto di remunerare strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote, se detenuti da soggetti diversi da banche ed intermediari finanziari riconosciuti, ad un livello superiore a quello fissato dal tasso ufficiale aumentato del 5%. Questi articoli permettono quindi ad ogni compagine societaria, che organizzi l'attività di impresa, di assumere la forma e il nome di impresa sociale o di contribuire alla sua costituzione, tranne che per gli enti pubblici e le associazioni che producono per il solo consumo dei soci. Sono quindi ammesse non solo le tradizionali organizzazioni nonprofit (associazioni, fondazioni, o cooperative sociali), ma le cooperative di consumo e di produzione e lavoro, o le società per azioni, purché queste non remunerino i soci con la distribuzione degli utili, in forma di ristorni (nelle cooperative) o dividendi. Infatti gli stessi titoli obbligazionari (fatto salvo il caso in cui a detenerli siano banche o intermediari finanziari autorizzati) possono essere remunerati solo a livello minimo, il che consente che il capitale non si svaluti, ma esclude che esso sia investito secondo il criterio della "massimizzazione del valore per gli azionisti".²

² L'art. 3 a tale proposito è particolarmente oscuro, per effetto delle doppie negazioni. La sua lettera è in ogni caso, qualunque sia stato l'intento del legislatore, che è vietata la remunerazione al di sopra di un minimo di strumenti finanziari, che non siano azioni o quote, se detenute da soggetti che non siano banche o intermediari finanziari autorizzati. Il che significa che banche for-profit, loro società di gestione di titoli, *broker*, assicurazioni, ecc. possono vedersi remunerare obbligazioni e altri titoli (escluse azioni o quote, le quali danno diritto di proprietà e controllo) secondo un parametro di mercato, mentre questo non è concesso a singoli e società che abbiano sottoscritto gli stessi titoli, se non al livello del tasso di interesse ufficiale di poco aumentato.

A commento di questa parte del decreto bisogna ricordare che il modello della sezione 2 esclude che l'operare in un settore produttivo di beni di *welfare*, in cui normalmente si riscontrano fallimenti del mercato o dei contratti, più il vincolo nonprofit siano condizioni sufficienti a generare un'impresa sociale efficiente. Il vincolo giuridico nonprofit non è per altro sufficiente ad eliminare il comportamento opportunistico dell'imprenditore, degli amministratori o dei collaboratori, nemmeno se esteso alle forme indirette. Infatti, operando le imprese sociali in settori ove possono essere presenti sia aziende pubbliche che imprese for-profit (chi impedisce che esistano attività di fornitura di beni servizi sanitari, culturali, di ricerca e formazione, organizzate in forma di impresa for-profit, siano esse quotate o meno?), lo *standard* di settore potrebbe essere fissato per assurdo non dai salari di riserva di un mercato concorrenziale, ma dalle *stock-options* degli amministratori, oppure dalla capacità di ottenere rendite da parte dei dipendenti pubblici attraverso forme di *rent-seeking* nei confronti dei decisori pubblici. Inoltre vi sono molteplici modi di appropriazione indiretta che eccedono il mero "gonfiamento" dei compensi da lavoro o della remunerazione minima delle obbligazioni³. Infine imprese sociali costituite in forma di società per azioni, partecipate da imprese di capitali, potrebbero servire a perseguire finalità di prestigio sociale o di influenza politica degli imprenditori, scopi che sono riconducibili all'autointeresse, anche se non prendono la forma della distribuzione di utili, e che possono contrastare con la "missione" dell'impresa sociale.

Il modello della sezione 2 ci dice invece che, posto l'operare in un settore di beni di *welfare* in cui si riscontrano fallimenti del mercato e assunto al meglio il vincolo sulla non distribuibilità degli utili, decisivo è il sistema delle motivazioni che attribuiscono valore alla conformità reciproca al principio costituzionale dell'impresa sociale, incorporante un ideale di giustizia nella distribuzione del benessere tra gli *stakeholder*.

L'unico riferimento ad un tale contenuto etico dello scopo sociale, rispetto alle molteplici specificazioni del quale la legge non può che essere neutrale, si trova nel concetto di "finalità di interesse generale". Esso in effetti rinvia ad una concezione di giustizia sociale nel senso dell'imparzialità, universalità e non discriminazione arbitraria nella

³ Ad esempio l'impresa sociale potrebbe essere obbligata dai proprietari ad affittare presso loro stessi beni strumentali, locali o attrezzature con un canone di affitto che, anziché costituire un costo fisso, si rivaluta proporzionalmente alla quantità dei servizi erogati a consumatori direttamente paganti o per la copertura dei quali esista una retta pubblica.

distribuzione dei benefici generati dall'impresa, che correttamente esclude la sua finalizzazione a vantaggio di comunità ristrette, sia nel senso dei soci, sia nel senso di una comunità locale chiusa o di un gruppo che ideologicamente o religiosamente condivide una certa concezione del bene in questione (ad esempio, un certo tipo di assistenza sanitaria o di istruzione, ecc.). Il difetto è che "interesse generale" richiama un'inesistente sostanza metafisica di tipo collettivo, come un super-soggetto dotato di "volontà generale" o il cui bene sia il "bene comune", concetti metafisici da tempo rigettati dall'economia del benessere che cerca piuttosto di ricondurre tali espressioni ad una qualche aggregazione, per via di addizione da parte di un osservatore imparziale o per via di accordo tra i soggetti coinvolti, di benefici o interessi di molteplici persone concrete tra loro distinte. Interessi essi stessi definibili in vari modi, non necessariamente solo in termini monetari, materiali, né meramente egoistici, ma anche in termini di preferenze "intersoggettivamente" valide per beni principali, funzionali all'adempimento dei piani di vita di ciascuno, oppure di ordinamento di valore consensuale (sebbene parziale) delle "capacità di funzionare", o di preferenze ideali-morali per l'osservanza di principi di giustizia, o secondo una visione del benessere basata sulla reciprocità delle relazioni - ma, insomma, emancipati da una visione prettamente olistica dei termini collettivi.

Tutto ciò porta a ritenere che la nozione di "interesse generale" servito dall'impresa sociale debba essere elaborata molto più a fondo, se è vero che a qualcosa denotato da questa parola si deve riferire il sistema di motivazioni non meramente egoistiche che garantisce l'efficienza dell'impresa sociale. In caso contrario l'ambiguità del termine rischia di svuotare del tutto la finalità etica dell'impresa, cioè di non permettere affatto alla norma giuridica di operare come filtro in grado di selezionare le imprese con il corredo motivazionale adeguato. La strategia qui suggerita non è comunque di introdurre per via legislativa il riferimento ad un modello etico ben definito: la neutralità della legge rispetto a concezioni complete del bene o anche a visioni filosofiche complete della giustizia sociale va preservata. Al contrario si suggerisce che sia l'atto costitutivo dell'impresa sociale stessa a dichiarare e specificare in modo pubblicamente riconoscibile e discutibile un tale modello ideale di giustizia sociale, alla reciproca conformità col quale siano volte le azioni dei membri dell'impresa. Da tale punto di vista rivestirebbe un ruolo essenziale l'articolo 5 sulla "costituzione" dell'impresa sociale, secondo cui l'atto costitutivo

deve specificarne la finalità sociale ed affermare l'assenza di scopo di lucro. Stando alla sua lettera, però, esso si ridurrebbe all'identificazione del settore di attività e al recepimento delle norme suddette sulla natura nonprofit, il che è del tutto insoddisfacente. Al contrario questa sarebbe la sede per richiedere che l'impresa sociale, attraverso il suo atto costitutivo (il contratto costituzionale), specifichi il contenuto etico e di giustizia sociale del suo modo di intendere la "finalità di interesse generale" dell'impresa, ed attribuisca valore costitutivo al codice etico che afferma la visione etica dell'impresa ed i principi relativi ai diritti e al trattamento equo di ciascuno *stakeholder* (adottabile anche in seguito). Un elemento essenziale del modello di efficienza dell'impresa sociale è infatti l'aver una costituzione concordata tra i membri dell'organizzazione circa un principio di giustizia sociale nella distribuzione dei benefici tra gli *stakeholder* dell'impresa. L'atto costitutivo dell'impresa sociale dovrebbe essere dunque l'esito di un effettivo accordo costituzionale tra i membri dell'organizzazione. Se tale atto assume il significato dell'affermazione di un accordo costituzionale circa un principio ideale di giustizia, allora si pongono le basi per generare le preferenze conformiste per la reciproca osservanza dell'ideale, la cui effettiva attivazione è favorita poi da un sistema di governo, gestione e rendicontazione che aiuti a generare le credenze sulla reciproca osservanza della visione etica da parte di coloro che partecipano all'organizzazione. Se dunque il legislatore prevedesse che nell'atto costitutivo l'impresa debba esplicitare la sua visione etica, ed i principi del codice etico e delle forme di *governance multi-stakeholder*, ciò agirebbe effettivamente a favore dell'adozione autonoma della forma organizzativa complementare alle motivazioni necessarie all'efficienza dell'impresa sociale. L'art. 5 ha quindi importanza cruciale ed è al contempo nella forma attuale decisamente inadeguato allo scopo.

Governance

Gi articoli 4, 8, 11, 12, 13 definiscono la forma di governo dell'impresa sociale. Il loro scopo sarebbe garantire la sua autonomia e al contempo fare i conti col problema di regolare la partecipazione dei diversi *stakeholder* alla presa delle decisioni.

L'art. 4 intende l'impresa sociale come un'entità associativa (di possessori di quote, di lavoratori, di persone, ecc.) che non può essere controllata da imprese di capitali o amministrazioni pubbliche, nel senso che queste, se socie, possono nominare fino al 49% degli am-

ministratori, ma mai la maggioranza. Lo stesso articolo stabilisce che questi soggetti non possano essere determinanti per la presa a maggioranza di decisioni in caso di disaccordo nella base sociale. L'art. 8 esclude che la maggioranza delle cariche sociali sia nominata da soggetti esterni all'organizzazione che svolge l'attività di impresa. Tuttavia la possibilità che l'impresa sociale sia autonoma non è del tutto garantita. Nulla esclude che un'impresa di capitali dia vita ad una fondazione di impresa, che come tale non è un'impresa profit, la quale acquisti azioni o quote dell'impresa sociale, e quindi nomini in tal modo la maggioranza degli amministratori, e poi nomini anche la minoranza degli amministratori in rappresentanza di una partecipazione azionaria diretta. Il problema qui non è che viene meno la natura nonprofit (formalmente non vengono distribuiti utili, dividendi, ecc.). Ciò sarebbe inappropriato per il semplice fatto che non ci si può aspettare l'emergere di preferenze conformiste in vista della reciproca osservanza del patto costitutivo dell'impresa sociale, inteso come un ideale di benessere e di giustizia distributiva, se in effetti l'impresa sociale è strumentale agli scopi di immagine o di acquisizione del consenso o di influenza politica o di prestigio sociale di un imprenditore o un'impresa che opera con altre finalità prevalenti. Molto meglio che le fondazioni di impresa, o le imprese private for-profit donino fondi alle imprese sociali produttive di beni e servizi, costituite da soggetti impegnati da un patto autonomo, senza essere esse stesse soggetti controllanti di tali imprese sociali. Le imprese sociali rimangono in tal modo indipendenti dai donatori, anche se questi dovrebbero avere diritto di partecipare ad organi di sorveglianza, per verificare l'uso appropriato dei fondi donati, senza però entrare nella gestione e nella direzione dell'impresa sociale.⁴

L'articolo 8 imponendo che la maggioranza dei membri degli organi sociali sia nominata da membri dell'organizzazione che esercita l'impresa (ad esempio, i soci), può anche ridurre la natura *multi-stakeholder* del governo di impresa. La natura *multi-stakeholder* della *governance* in effetti dipende innanzitutto da chi è membro della base sociale. Se la base sociale è variamente composta, ogni restrizione alla rappresentanza *multi-stake* cade. Altrimenti confina gli *stakeholder* esterni ad una posizione di non controllo, anche se non esclude la loro presenza. Il coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari può

⁴ A tale proposito l'articolo 8 esclude che imprese profit o enti pubblici partecipanti alla base sociale possano nominare "cariche sociali", il che contraddice l'art. 4, che impedisce loro solo il controllo diretto mediante la nomina della maggioranza degli amministratori.

per altro essere esteso o ridotto a piacere secondo l'articolo 12, andando dal coinvolgimento diretto nelle decisioni strategiche di impresa alla mera informazione sulle materie di loro stretto interesse. L'utilizzo dei sindaci, richiesto dall'articolo 11 sul controllo interno, sembra presagire al non ricorso alla formula dualista di governo dell'impresa, recentemente introdotta con la riforma del codice civile, che consentirebbe al contrario la costituzione di un consiglio di sorveglianza nominato dagli *stakeholder* esterni e dai lavoratori, se non proprietari, con funzioni di verifica sul consiglio di gestione, espresso dai soci interni e dai proprietari.

Nell'assieme non pare impossibile che assuma forma di impresa sociale una società in cui la proprietà sia detenuta da possessori individuali di quote di capitale sociale, oppure da una fondazione di impresa, da banche o assicurazioni, e infine da imprese private che congiuntamente nominano per intero gli amministratori, lasciando le cariche apicali alla nomina dei soci individuali o nonprofit (a meno che l'articolo 8 non escluda gli enti pubblici e le imprese profit anche dalla nomina di consiglieri, in contraddizione con l'art. 4), la quale tratta tutti gli altri *stakeholder* - collaboratori e destinatari, fornitori donatori e volontari - come "esterni", non li ammette agli organi societari, ma solo li consulta ed informa, e garantisce l'indipendenza dei consiglieri attraverso i requisiti di professionalità, indipendenza ed onorabilità. Tale tipo di impresa sociale non sembra corrispondere al modello di impresa sociale efficiente.

Si deve ammettere però che l'adozione volontaria di una *governance multi-stakeholder* è essa stessa possibile, sia col coinvolgimento di destinatari, lavoratori, volontari e donatori, finanziatori, ecc. nella base sociale, sia grazie alla partecipazione minoritaria da parte di *stakeholder* "esterni", quali i destinatari, agli organi sociali (se l'impresa sociale nasce come cooperativa di lavoro), o quali i collaboratori (se l'impresa sociale nasce come cooperativa di consumo, oppure come società di detentori di quote di capitale). Insomma, una *governance multi-stakeholder* non è esclusa, ma neppure richiesta.

L'articolo 13 sulla "cessione, trasformazione e cessazione" garantisce che l'impresa sociale non possa esser trasformata in impresa for-profit, e in caso di cessazione applica il criterio della devoluzione del patrimonio residuo ad altri soggetti del mondo nonprofit. Si tratta del tipico principio della solidarietà e promozione intercooperativa, che riduce l'incentivo a condotte da *free rider* di breve periodo nelle imprese cooperative (anche se in questo caso il patrimonio residuo potrebbe essere destinato ad una fondazione d'im-

presa controllante l'impresa sociale stessa). Mentre questo appare tutto sommato soddisfacente, non si considera il più recente fenomeno, che ha interessato il movimento cooperativo, e cioè la formazione da parte di gruppi di imprese cooperative di società che non hanno più la forma giuridica dell'impresa cooperativa, bensì quella di società di capitali. Analogamente si può immaginare che le imprese sociali, per sfuggire ai vincoli della loro natura nonprofit e favorire il proprio finanziamento, fondino società commerciali con il concorso di capitali di rischio da parte di società di capitali e banche. Cosa può accadere allora? I gruppi controllati rischiano di diventare più potenti delle controllanti nonprofit, sfuggire al loro controllo e diventare autoreferenziali, per effetto della mancanza di un chiaro scopo sociale, se non la creazione di ricchezza meramente strumentale ad uno scopo esterno e non culturalmente "interiorizzato" dall'impresa stessa. Secondo quanto ho sostenuto altrove, non dovrebbe essere impedita alle imprese sociali, come alle cooperative, la possibilità di formare gruppi di controllo di imprese aventi forma di società di capitali, ma tali imprese dovrebbero obbligatoriamente assumere una *governance multi-stakeholder* e sistemi di gestione che diano attuazione alla responsabilità sociale dell'impresa (CSR), cioè adottare un sistema di gestione volto a garantire che l'impresa adempia ad un insieme di doveri fiduciari verso i molteplici *stakeholder*, alla luce di un principio di equo bilanciamento tra i loro interessi, e conforme ad un preciso *standard* di gestione esternamente verificabile e certificabile.

Accountability

Gli articoli 4, 10, 11 e 14 stabiliscono che il bilancio sociale sia una forma essenziale (legalmente richiesta e non volontaria) di rendicontazione dell'impresa sociale. Ciò va effettivamente nel senso del modello di impresa sociale efficiente. Tuttavia la nozione di bilancio sociale (seppure data in forma estremamente sintetica) è inadeguata. Esso è definito come rappresentazione dell'osservanza della finalità sociale da parte dell'impresa. La finalità sociale è per altro altrove intesa nel decreto come produzione di un bene o servizio di utilità sociale. Conseguentemente si tratterebbe solo di rendere conto della quantità e qualità di bene e servizio di utilità sociale fornito. Così il bilancio sociale rischia di essere inteso come rendiconto dell'attività caratteristica e dei suoi risultati (produzione di un bene di utilità sociale), di modo che si confonde con il bilancio di esercizio.

Ciò che manca in tale accezione è la dimensione essenziale del bilancio sociale come rendicontazione a tutte le parti interessate, traduzione dell'idea di responsabilità sociale dell'impresa (sociale), ovvero il fatto che l'impresa debba rendere conto degli effetti e delle conseguenze della propria attività nei confronti di tutti gli *stakeholder* verso i quali ha responsabilità di varia natura e grado (le quali in un sistema di *accountability* evoluto andrebbero riconosciute preventivamente come obblighi fiduciari). Beninteso, a tale proposito il decreto legislativo contiene un elemento positivo, in quanto presenta il bilancio sociale come rendiconto non di attività o effetti secondari, ma degli impegni costitutivi ed essenziali dell'impresa, cosicché il bilancio sociale viene ad avere una posizione centrale nella contabilità aziendale. Il fatto che il bilancio sociale sia inteso come rendiconto di eventi secondari rispetto all'orientamento strategico dell'impresa, e che sia ancora troppo spesso inteso come mero documento di comunicazione, è infatti uno dei difetti fondamentali delle pratiche esistenti di rendicontazione sociale. In questo caso invece il bilancio sociale ottiene un posto adeguato rispetto al sistema di governo dell'impresa, e presuppone che chi riceve il rendiconto abbia diritto a conoscere e verificare la condotta dell'impresa per esercitare il diritto di decidere di conseguenza.

Manca tuttavia l'idea del "rendere conto" ai diversi *stakeholder* di tutti gli effetti dell'attività e quindi di tutti i risultati ottenuti in corrispondenza con gli impegni assunti verso gli *stakeholder* stessi, sulla base di un principio di "bilanciamento equo" (secondo la definizione propria dell'impresa) nella distribuzione dei benefici ai vari soggetti interessati. In tal modo non è considerato il tratto caratteristico del bilancio sociale. Il bilancio sociale riguarda la relazione con gli *stakeholder*. Più che il risultato dell'attività di impresa (un bene o servizio), riguarda il modo col quale essa viene svolta (in effetti la "socialità" del bene prodotto non è necessaria per imprese che, producendo beni privati per il mercato, pur tuttavia svolgono la rendicontazione sociale). È certamente vero, per altro, che le metodologie oggi standardizzate per la redazione di bilanci sociali sono non completamente adatte ad imprese sociali nonprofit, ma questo riguarda essenzialmente il diverso significato che assume in tale caso la "ripartizione del valore aggiunto" (che trascura drammaticamente alcuni *stakeholder* e nasconde il significato di altri: ad esempio, i beneficiari o destinatari, specie se consumatori e finanziatori, risultano trascurati; i donatori o i volontari non appaiono, i fornitori di beni strumentali appaiono solo tra i costi). Non è però l'approccio per *stakeholder* a dover essere messo in discussione.

Qui può riflettersi un dissenso culturale più ampio, che non potrà che essere risolto dalla discussione successiva: da un lato, pare esservi la tesi di chi ritiene che, siccome il fine dell'impresa sociale è generare un bene che ha un valore intrinseco (salute, assistenza, cultura, ecc.) per una comunità di riferimento, e non meramente strumentale (come sarebbe generare un reddito per qualche categoria di soggetti sotto forma di stipendi o di profitti), allora documentare il raggiungimento di tale bene sarebbe lo scopo stesso del bilancio sociale. Il bilancio sociale diverrebbe così essenzialmente il rendiconto dell'orientamento "teleologico" dell'impresa sociale, nel senso del raggiungimento di una particolare nozione di "bene comune" avente valore di fine a sé. Questa è la tesi della prevalenza della concezione del bene.

Non è affatto da sottovalutare che i membri dell'impresa sociale possano attribuire un valore intrinseco al bene prodotto. Tuttavia, fin tanto che questo rappresenta un elemento di una specifica "concezione completa del bene" dell'imprenditore o del gruppo di coloro che sono impiegati alla sua produzione (il loro ideale di vita buona), non vi è alcuna garanzia che sia in tal modo realizzata una forma di "interesse generale", ovvero un obiettivo di benessere sociale e di giustizia distributiva.

Ciò porta a considerare la tesi della prevalenza della concezione del giusto. Secondo questo punto di vista ciò che conta è la considerazione degli effetti dell'attività d'impresa su tutti gli *stakeholder* (a partire dai destinatari) e quindi della quantità e della proporzione dei benefici distribuiti, misurate secondo qualche criterio di equità. Questo per altro è anche l'unico modo in cui beni e servizi di utilità sociale possono essere valutati in termini di "benessere", il quale è una caratteristica non del bene in sé, ma per gli individui, cioè appartenente agli individui, anche se non necessariamente inteso soggettivamente in senso *welfarista* (soddisfazione di preferenze personali auto-interessate). Disponiamo infatti ormai di nozioni di benessere sociale non *welfariste*, quali l'idea di "beni principali" ritenuti "necessari" per realizzare piani di vita di tutti gli individui (Rawls), o quella di "capacità" per adempiere a "modi di funzionare" al cui raggiungimento è associato uno stato di "stare bene" (Sen).

Ciò per altro non implica che il fine dell'impresa debba essere visto come meramente strumentale alla produzione di beni funzionali (strumentali) agli scopi individuali dei diversi *stakeholder*. Ciascuno *stakeholder* attribuirà un valore ai risultati dell'impresa all'interno del suo piano di vita, di cui egli è in ultima istanza sovrano. Oltre a ciò

però l'impresa realizza un valore intrinseco, al quale i suoi membri ed interlocutori possono essere attratti ed essere desiderosi di conformarsi in quanto tale. La sua base è l'ideale di giustizia nella produzione e distribuzione di "utilità sociale" che, in quanto basato su un accordo costitutivo, è condiviso. Il nuovo valore intrinseco è allora la reciproca conformità all'accordo costitutivo, cioè all'ideale di giustizia nella produzione e distribuzione del bene sociale. Ciò significa però che è essenziale rendere conto della relazione con gli *stakeholder*, ovvero dell'effettiva osservanza degli impegni tra loro e nei loro confronti, poiché è la rendicontazione della reciproca osservanza dell'accordo (da parte dei partecipanti all'attività dell'impresa e degli *stakeholder* che cooperano attivamente ad essa) circa la distribuzione equa del bene sociale e dei benefici che ne derivano, a costituire il valore intrinseco dell'impresa sociale.

Monitoraggio esterno

Piuttosto antiquato sembra il modo in cui all'art. 16 il decreto delinea il ruolo del regolatore pubblico nella vigilanza sull'osservanza delle norme (in questo caso affidato ai Ministeri del lavoro e della solidarietà sociale) - con il che giungiamo all'ultimo punto del nostro commento. Anziché imporre una normativa troppo lasca e pretendere di verificarla direttamente (il che è comunque abbastanza irrealistico), si dovrebbe invece passare ad un modello di complementarità tra monitoraggio da parte del regolatore pubblico e verifica indipendente di "terza parte" su norme di autoregolazione più esplicite ed impegnative. In tal modo il legislatore potrebbe chiedere che attraverso l'autodisciplina l'impresa sociale si sottoponga ad obblighi e criteri espliciti assai più impegnativi circa la specificazione delle finalità etiche, delle obbligazioni fiduciarie con gli interlocutori, circa le forme di partecipazione *multi-stakeholder* ed i metodi di *accountability*. In altri termini si può creare uno spazio pubblico, sorvegliato dal regolatore, in cui attraverso il dialogo sociale e l'azione dei soggetti privati vengono esplicitati e messi in discussione principi e valori guida delle imprese sociali, anche se la legge non pretende di dettarli direttamente.

In questo approccio è l'autoregolamentazione che può far emergere il modello organizzativo che effettivamente garantisce l'efficienza dell'impresa sociale, ove la sua specificazione è affidata a *standard* concordati tra le imprese e gli interlocutori, e verificati da terze parti indipendenti, mentre l'autorità pubblica conserva il ruolo di favorire

il processo di autoregolazione e di controllarne il buon funzionamento. Insomma meno pretese di sorveglianza di dettaglio, conservando solo un controllo di "terzo grado" sopra la verifica indipendente di terza parte, ma maggiore pretesa di seria autoregolazione, cioè spinta alla definizione e all'adozione di norme esplicite maggiormente specifiche, e con un contenuto di etica pubblica più impegnativo, secondo *standard* che emergano dal dialogo sociale tra i soggetti del settore ed i loro interlocutori. Nel parlare del ruolo dell'autoregolazione e del monitoraggio è bene comunque evitare fraintendimenti. Non si intende qui assecondare la tendenza che concepisce questa attività come una forma di "collusione" tra i soggetti associativi del terzo settore. Mentre a tali soggetti dovrebbe essere richiesto di partecipare in primo piano, assieme ai rappresentanti degli *stakeholder*, alla fissazione di *standard* più impegnativi circa lo scopo sociale, la *governance* e l'*accountability*, ad essi dovrebbe essere richiesto di astenersi dall'effettuare la verifica o controllare i verificatori. Questo dovrebbe essere affidato a soggetti effettivamente indipendenti e di "terza parte". Dovrebbe avvalersi di verificatori professionali, i quali rispondano ad enti normatori e certificatori, certamente appartenenti al mondo nonprofit, ma dotati di una composizione *multi-stakeholder* e di un'autorevole struttura tecnica. E soprattutto non dipendenti gerarchicamente dalle associazioni di categoria del settore, le quali in ultima istanza non possono che promuovere gli interessi degli associati, secondo i loro equilibri interni.

5. Conclusione del commento e proposte

Ne risulta un giudizio complessivo piuttosto critico sul decreto: mancano molti dei requisiti che consentirebbero di farlo operare come filtro per le forme organizzative efficienti dell'impresa sociale nel senso del risultato di complementarietà citato nel par. 3. In questo modo non si può seriamente dire che siano stati posti requisiti organizzativi, di *governance* e di *accountability* tali da indurre in modo selettivo ad adottare questa forma di impresa le organizzazioni aventi il bagaglio motivazionale adatto al successo dell'impresa sociale. La norma non impedisce neppure peculiari sistemi di "scatole cinesi" *sui generis*, con le quali imprese con tutt'altre motivazioni possono costituire imprese sociali per operare nei settori di interesse. Tale rischio è per il momento di scarso rilievo, dal momento che non sono associati all'adozione di questa forma di impresa particolari incen-

tivi e benefici fiscali. È da prevedere però che tali richieste saranno avanzate nel non lontano futuro (alcune delle quali del tutto legittime, come l'estensione a tutte le imprese sociali del trattamento fiscale delle riserve indivisibili in uso nelle cooperative), e a questo punto poter discernere tra "motivazioni appropriate all'efficienza" e spinte opportunistiche all'adozione della forma d'impresa sociale diverrà dirimente.

Deve essere chiaro che il problema qui non è che le "imprese sociali" possano essere imprese con forma proprietaria e natura societaria diversa (ad esempio, una cooperativa di lavoro, oppure una società per azioni non quotata tra persone fisiche, imprese e banche). Sotto il vincolo della non distribuzione degli utili, questo è del tutto ammissibile. Il punto è che tali molteplici forme di impresa (oltre le tradizionali associazioni o cooperative sociali o fondazioni) per essere imprese sociali efficienti dovrebbero essere spinte ad assumere lo scopo e le forme organizzative, di governo e *accountability* che sono vantaggiose solo per un'impresa con un forte *commitment* etico nei confronti di una nozione costitutiva di giustizia verso gli *stakeholder* nella produzione e distribuzione di un bene sociale. Quindi essere spinte ad avere una considerazione per il bilanciamento equo tra gli interessi degli *stakeholder* nella stessa definizione dello scopo dell'impresa, ad adottare obbligatoriamente una forma effettiva di partecipazione *multi-stakeholder*, oltre la mera consultazione o informazione, e non limitarsi ad una rendicontazione sociale auto-referenziale. Non sto affermando, si badi, che il decreto non permetta al suo interno l'emergere di imprese sociali corrispondenti al modello (da questo punto di vista non è un ostacolo). Il problema è se il decreto favorisca tale opportunità. Allo stato si può dire che esso sia neutrale tra le due possibilità suddette, e che quindi non assolva alla funzione di filtro selettivo che abbiamo suggerito.

Perché ciò accada non sarebbe tuttavia necessario appesantire il testo con molte norme di dettaglio. Bisognerebbe invece sfruttare le possibilità offerte dall'articolo 5 sulla "costituzione", ampliando le richieste affidate agli atti costitutivi in materia di specificazione della finalità di interesse generale e della corrispondente visione dell'equità, di statuizione di principi e di formulazione di codici etici, della conseguente identificazione delle obbligazioni verso i vari *stakeholder*, nonché del grado del loro coinvolgimento nella base sociale e negli organi societari. Bisognerebbe inoltre richiedere che tali atti normativi autonomi delle imprese fossero conformi a *standard* circa

i criteri di governo e di gestione strategica, *standard* che le imprese stesse potrebbero concordare a livello di settore attraverso un ampio dialogo sociale con i rappresentanti della parti interessate, e la cui attuazione dovrebbe essere verificata e certificata da soggetti terzi e pubblicizzata. In altri termini la norma giuridica in certi ambiti dovrebbe affidare compiti costituenti da adempiere con successive decisioni di tipo costitutivo da parte delle imprese sociali stesse, conformemente a *standard* dei quali la legge si dovrebbe limitare a stabilire la funzione, e chiedere al dialogo sociale e agli stessi soggetti di definire concordemente, per poi conformarsi ad essi in modo verificabile.⁵ È abbastanza ovvio poi che ciò richieda, assieme alla sostanziale estensione dei contenuti dell'art. 5, una riscrittura, secondo quanto abbiamo affermato, dell'art. 16 sul monitoraggio, il quale oggi riduttivamente attribuisce il compito agli ispettori ministeriali presenti sul territorio.

In conclusione, si può qui accennare anche al luogo ove tale integrazione al testo normativo potrebbe essere introdotta, non volendo appesantire la legge con norme di dettaglio, ma istituire un rapporto di complementarietà tra, da un lato, ruolo di indirizzo e sorveglianza

⁵ A tale proposito si può suggerire di considerare quanto previsto dalle linee guida Q-RES in merito al modello di gestione per la responsabilità etico-sociale delle imprese (cfr. progetto Q-RES, 2001). In effetti, si prevede un sistema di gestione concepito come un processo in sei passi:

- 1) visione etica d'impresa: non una semplice affermazione della missione produttiva, ma una visione del contratto sociale che l'impresa offre ai suoi *stakeholder* cioè del bilanciamento equo tra i loro interessi;
- 2) codice etico: (i) principi che definiscono l'insieme bilanciato dei diritti e dei doveri nei confronti di ciascuna categoria di *stakeholder*; (ii) norme di comportamento per ogni area a rischio nelle relazioni con ogni *stakeholder*, contenenti i divieti delle forme tipiche di opportunismo e gli standard di condotta preventivi raccomandati;
- 3) formazione etica: interpretazione degli eventi organizzativi alla luce della loro rilevanza rispetto ai principi etici e trasmissione del senso di impegno (*commitment*);
- 4) sistemi organizzativi di attuazione: comitato etico in grado di rappresentare in modo imparziale il punto di vista dei vari *stakeholder*; controllo *top down* (*audit*); sviluppo di un dialogo *bottom up* per integrare la CSR nei compiti e obiettivi di lavoro; sistemi di valutazione ed incentivazione materiale ed immateriale del personale;
- 5) rendicontazione sociale: comunicazione esterna di principi e regole; illustrazione con un bilancio sociale della comprensibile relazione fra performance e *commitment*, illustrando i risultati ottenuti in relazione a ciascuno *stakeholder* sotto il riguardo sia del valore economico distribuito, sia di altri benefici o costi allocati; inclusione del punto di vista degli *stakeholder*;
- 6) verifica e certificazione esterna sulla base di evidenze relative a ciascun processo (passo) e ai risultati ottenuti nei vari ambiti della gestione (gestione delle risorse, qualità dei prodotti e dei servizi, ecc.) da parte di *auditor* di terza parte (indipendenti).

del regolatore e, dall'altro, autoregolazione delle imprese e dei loro interlocutori, con verifiche di terza parte indipendente. È il decreto ministeriale sulle linee guida per la redazione dei bilanci sociali, previsto al comma 2 dell'art. 10. Infatti questa materia è già tipicamente oggetto di *standard* professionali di autoregolazione (ad esempio, lo *standard* GBS, oltre a quelli internazionali GRI ed *Accountability* 1000, ed il già citato standard Q-RES). Per altro lo "stato dell'arte" del dibattito in corso sul bilancio sociale evidenzia che un'*accountability* sociale appropriata presupporrebbe la chiara statuizione del principio di equità e delle "politiche" corrispondenti, su cui l'impresa si impegna circa l'allocazione di benefici (e costi) tra tutti gli *stakeholder*, nonché forme di *governance* che consentano ad essi quantomeno di avere "voce" nella sorveglianza, in quanto detentori del diritto di essere trattati come coloro cui si "rende conto", affinché possano decidere di conseguenza.

Il “coinvolgimento” dei lavoratori nell’impresa sociale

Luca Nogler

Sommario

1. Formazione e ratio di due disposizioni legislative scoordinate tra loro - 2. Il soggetto del “coinvolgimento” - 3. Il metodo di determinazione delle modalità del “coinvolgimento”

1. Formazione e *ratio* di due disposizioni legislative scoordinate tra loro

Tra gli oneri che le organizzazioni private nonprofit devono sobbarcarsi per potersi presentare come imprese sociali, il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 include le “forme di coinvolgimento dei lavoratori” delle quali si occupa in due distinte disposizioni. Da un lato, nell’art. 12, laddove è previsto che i lavoratori - i quali sono qui posti sullo stesso piano dei destinatari delle attività - debbano essere oggetto di forme di coinvolgimento, intendendo per tali “qualsiasi meccanismo ivi comprese l’informazione, la consultazione o la partecipazione, mediante il quale lavoratori (...) possono esercitare un’influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell’ambito dell’impresa, almeno in relazione alle questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti e scambiati”. Ai sensi del successivo comma 3 dell’art. 14 poi “i lavoratori dell’impresa sociale, a qualunque titolo prestino la loro opera, hanno i diritti di informazione, consultazione e partecipazione

nei termini e con le modalità specificate nei regolamenti aziendali o concordati dagli organi di amministrazione dell'impresa sociale con loro rappresentanti. Degli esiti del coinvolgimento deve essere fatta menzione nel bilancio sociale di cui all'art. 10, comma 2".

Ma quale è la *ratio* di queste due disposizioni collocate in una trama normativa che, per il resto, si disinteressa dei profili organizzativi dell'impresa sociale?

Ripercorrendo l'*iter* formativo della legge sull'impresa sociale può osservarsi che fin dal testo originario del disegno di legge Costituzionale n. 3045, presentato il 19 luglio 2002, era inclusa tra i criteri direttivi la "costituzione di organismi che assicurino forme di partecipazione nell'impresa anche ai diversi prestatori d'opera e ai destinatari dell'attività". La II Commissione permanente della Camera (Giustizia) riformulò, quindi, il criterio direttivo limitandosi, più sinteticamente, a parlare di "forme di partecipazione nell'impresa anche per i diversi prestatori d'opera e per i destinatari delle attività". E questa formulazione è diventata quella definitiva con l'approvazione dell'art. 1, comma 1, lett. b) n. 10 al quale dà attuazione il già citato art. 12 d.lgs. n. 155 del 2006. Tralasciando per il momento le implicazioni collegate con il mutamento della formulazione originaria, in cui era prevista la costituzione di organismi *ad hoc*, la *ratio* della normativa sembra *prima facie* doversi ricavare dall'accostamento, che risale all'origine prima della formulazione della disposizione, dei lavoratori ai destinatari delle attività dell'impresa sociale. Lavoratori e destinatari delle attività dell'impresa sociale sono coloro che usufruiscono del plusvalore che viene creato dall'impresa e che si suole esprimere con la formula del valore aggiunto (Petrolati, 1999, p. 152-153) del quale si dà generalmente conto nel primo documento che compone il bilancio sociale (il conto economico a valore aggiunto).

Se questa è una possibile ipotesi sulle ragioni dell'inserimento del coinvolgimento dei lavoratori nella trama normativa relativa all'impresa sociale, il fatto che la "tutela del lavoro" non rientri tra le utilità sociali elencate dall'art. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006 toglie però plausibilità all'ipotesi stessa. In altre parole, è innegabile che gli interessi del mondo del lavoro rappresentano una componente essenziale di cui occorre tener conto per adottare decisioni socialmente responsabili e che, ulteriormente, il coinvolgimento dei lavoratori interni possa contribuire a garantire la loro effettiva presa in considerazione (Zoppoli, 2005, p. 383). Ma qui siamo dinnanzi al tentativo normativo di circoscrivere la socialità dell'impresa ed occorre pertanto tener sistematicamente conto delle scelte del legislatore. Non

resta, quindi, che concludere che l'attenzione prestata nei confronti del "coinvolgimento" dei lavoratori esige una spiegazione autonoma rispetto a quella che ispira il "coinvolgimento" degli *stakeholder* dell'impresa.

Occorre forse prendere più perspicuamente le mosse dalla constatazione che le utilità sociali perseguite dall'impresa sociale richiedono, quasi sempre, attività relazionali rispetto alle quali sarebbe inefficiente contemplare una modalità di erogazione della prestazione lavorativa *in toto* incentrata su un modello gerarchico di relazione di lavoro tipico della pubblica amministrazione o del privato for-profit. Gli effetti esterni positivi, ovvero la creazione di reti fiduciarie e l'accumulazione di capitale sociale, possono, infatti, essere "ragionevolmente attesi solo se vi è corrispondenza tra tali effetti esterni e la presenza di effetti della stessa natura già internalizzati dall'organizzazione" (Tortia, 2005, p. 132).

Il risultato atteso dalla prestazione lavorativa va allora piuttosto incentivato attraverso, rispettivamente, la garanzia di condizioni particolari di lavoro tese a valorizzarlo come relazione piuttosto che come mero scambio (in controtendenza rispetto al diffuso economicismo dei sentimenti e delle attività umane; Illouz, 2004), la condivisione della *mission* dell'impresa e, appunto, il coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni aziendali. In tal senso andrebbe semmai criticato il fatto che il d.lgs. n. 155 del 2006, una volta contemplato il necessario coinvolgimento dei lavoratori, non abbia poi determinato in modo più stringente l'oggetto del medesimo (così come sanzionato la mancata realizzazione degli esiti attesi dal coinvolgimento stesso). Perché, ad esempio, non è stata prevista l'elaborazione di un piano sociale sullo stampo di quello previsto nel Libro Verde comunitario del 18 luglio 2001 intitolato "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale"? Rammento che nel Libro Verde le varie pratiche di responsabilità sociale d'impresa mirano al raggiungimento di ben precisi obiettivi:

- sviluppare la capacità di attrarre e di mantenere il personale qualificato. A tal fine, si rendono necessarie misure quali l'istruzione e la formazione continua: le imprese possono interagire con i poli formativi locali al fine di procurare una maggiore e migliore offerta di lavoro consentendo al contempo un passaggio più semplice dal mondo della scuola a quello del lavoro;
- realizzare una migliore interazione tra tempo libero, famiglia e lavoro;

- perseguire pratiche non discriminatorie di reclutamento e di selezione;
- realizzare maggiore uguaglianza tra uomini e donne, profili retributivi e percorsi di carriera;
- agevolare la partecipazione dei lavoratori ai piani di azionariato e di *benefit*;
- lavorare per la sicurezza sui luoghi di lavoro;
- sviluppare una capacità di adattamento alle trasformazioni.

D'altronde, è proprio in relazione a siffatti piani sociali che la letteratura aziendalistica evoca la partecipazione dei lavoratori (anche se il quadro si offusca notevolmente quando passiamo dalla responsabilità sociale *in the book* a quella *in action*).

Ultimato l'inquadramento dell'art. 12, consideriamo ora il comma 3 dell'art. 14 del d.lgs. n. 155 del 2006, che dà seguito ad un criterio direttivo diverso da quello attuato dall'analizzato art. 12. Si tratta del n. 12 della lett. b) del comma 1 dell'art. 1 della legge 118 del 2005 ai sensi del quale devono essere previste "conseguenze sulla qualificazione e la disciplina dell'impresa sociale, derivanti dall'inosservanza delle prescrizioni relative ai requisiti dell'impresa sociale e dalla violazione di altre norme di legge, in particolare in materia di lavoro e di sicurezza, nonché della contrattazione collettiva, in quanto compatibili con le caratteristiche e la natura giuridica dell'impresa sociale". È in relazione a questo criterio direttivo - teso ad evitare forme di for-profit mascherato ed il quale fu introdotto (ancora una volta) dalla Commissione giustizia della Camera - che il d.lgs. n. 155 del 2006 dedica un articolo al "lavoro nell'impresa sociale". Ma quest'ultimo sembra aver confuso la parte con il tutto. Un conto è, infatti, prevedere che "ai lavoratori dell'impresa sociale non può essere corrisposto un trattamento economico e normativo inferiore a quello previsto dai contratti ed accordi collettivi applicabili" (art. 14, comma 1), un altro paio di maniche è contemplare una sanzione in caso di inosservanza del precetto ovvero "conseguenze sulla qualificazione e la disciplina dell'impresa sociale" come richiesto dalla legge delega.

Comunque sia, qui interessa sottolineare che all'ult. comma dell'art. 14 torna il tema del coinvolgimento dei lavoratori; questa volta i lavoratori stessi sono, però, affrancati dai destinatari delle attività dell'impresa sociale, benché si preveda che "degli esiti del coinvolgimento deve essere fatta menzione nel bilancio sociale". A prescindere dalla nozione di lavoratore accolta dal decreto, sulla quale tornerò nel par. 2, è arduo assegnare a questa disposizione una funzione di

specificazione del precedente art. 12. Sono, infatti, almeno in parte, diverse le fonti di regolamentazione della partecipazione, con il richiamo nella prima degli atti costitutivi e nella seconda degli accordi aziendali (diversità che pone non pochi problemi di coordinamento). Totalmente diverso è poi il grado di focalizzazione dell'oggetto del coinvolgimento: ampio e puntuale nell'art. 12 ("decisioni che devono essere adottate nell'ambito dell'impresa, almeno in relazione alle questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti e scambiati"), addirittura assente nel comma 3 dell'art. 14. Insomma, dalla lettura dei diversi articoli, si ricava l'impressione che quest'ultimo comma - che non trova riscontro, come visto, nella legge delega - risponda ad una logica propria. Se consideriamo gli orientamenti socio-culturali che ispiravano la maggioranza governativa all'epoca dell'approvazione dei provvedimenti legislativi relativi all'impresa sociale, possiamo forse ipotizzare che essa sia la medesima che ispirò l'istituzione del fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nell'impresa (art. 4, comma 112, l. 24 dicembre 2003, n. 350), ovvero l'ideologia comunitaria fatta notoriamente propria dalla destra sociale ed ormai definitivamente tramontata da trent'anni nello stesso sistema tedesco. Ciò non toglie peraltro che, al di là dell'eventuale criticabile ispirazione di fondo di questo frammento legislativo, esso - visto che "il giurista deve avere a che fare con la legge, non con il legislatore" (Weber, 1995, p. 193) debba essere declinato a partire dalla sistematica complessiva del d.lgs. n. 155 e dal suo intento di valorizzare - come abbiamo visto in precedenza - la connotazione fiduciaria dell'organizzazione di lavoro.

Un'ultima chiosa prima di passare all'esegesi più puntuale delle norme. Da più parti si sottolinea che la recente normativa relativa all'impresa sociale pecca di costruttivismo, ovvero il suo essere orientata più alla regolazione che alla promozione del fenomeno dell'impresa sociale. Ciò vale a maggior ragione per le norme sul coinvolgimento dei lavoratori con il sospetto peraltro che in quest'ultimo ambito, l'obbligatorietà della previsione di meccanismi di *involvement*, più che al perseguimento di un disegno regolativo razionale di fondo, sia semplicemente dovuta ad un acritico recepimento della normativa comunitaria sulla società europea (SE) (direttiva 2001/86/Ce) e sulla società cooperativa europea (SCE) (direttiva 2003/72/Ce) che concepisce il coinvolgimento stesso come strutturalmente vincolato alle società medesime (Olivelli, 2005, p. 339). E proprio qui sta il limite più evidente ed insidioso del d.lgs. n. 155 (almeno relativamente al

tema analizzato in questo breve scritto). Il decreto recepisce pedissequamente le categorie comunitarie, addirittura riprende pressoché alla lettera la definizione di coinvolgimento dei lavoratori così come la non esaustiva sequenza informazione-consultazione-partecipazione. Ammetto che, al di là della malcelata intonazione didattica, è lodevole l'intento di perseguire un'uniformità concettuale, giacché la nozione di partecipazione si presenta notoriamente "ambigua, sfuggente e camaleontica" (Zoppoli, 2005, p. 380). Ma qui il rischio è quello di elevare a modello prescrittivo generale quello disegnato a misura dei grandi colossi europei o, comunque, la declinazione che il coinvolgimento dei lavoratori assumerà nelle imprese sociali economicamente più consistenti ed esercitate in forma societaria. Di qui l'assoluta necessità di procedere ad una sorta di "riduzione di scala" ovvero a privilegiare un'interpretazione pluralistica e, quindi, variabile, del coinvolgimento e dei relativi meccanismi attuativi, senza peraltro cadere nell'eccesso opposto di ridurre il coinvolgimento alla semplice informazione (così, invece, Fici, 2006). Adattamento e non riduzione. Ovvero un problema, anzitutto, di metodo di determinazione delle modalità del coinvolgimento. Su questo punto tornerò non appena avrò formulato qualche chiarimento preliminare sul soggetto del coinvolgimento stesso.

2. Il soggetto del "coinvolgimento"

Come visto sia l'art. 12 che il successivo art. 14, si riferiscono alla categoria dei "lavoratori dell'impresa sociale". Dal comma 3 dell'art. 14 ricaviamo il dato che si è lavoratori dell'impresa sociale qualunque sia il titolo in base al quale viene prestata l'opera. D'altronde, l'art. 14 regola, sotto la rubrica "lavoro nell'impresa sociale", i lavoratori subordinati (richiamati indirettamente quando il comma 1 si riferisce ai contratti collettivi), i lavoratori autonomi (richiamati indirettamente quando il comma 1 si riferisce agli accordi collettivi) ed i lavoratori volontari (disciplinati dal comma 2).

In relazione alle cooperative sociali - autonomamente evocate dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 155 del 2006 il quale afferma che esse acquisiscono la qualifica d'impresa sociale per il semplice rispetto delle due disposizioni, rispettivamente, sul bilancio sociale (art. 10, comma 2) e sul coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività della cooperativa (art. 12) - si è affermato che il coinvolgimento riguarderebbe i soli lavoratori non soci, perché i soci lavoratori sono, al contrario, "coinvolti" nella gestione dell'impresa in

quanto proprietari della stessa (Fici, 2006). Ma l'innovativo principio del doppio rapporto, introdotto dall'art. 1, comma 3, l. 3 aprile 2001, n. 142 non consente, a mio parere, di escludere i soci lavoratori dalla categoria dei lavoratori dell'"impresa sociale", e cioè da coloro "che a qualunque titolo prestano la loro opera" nell'impresa sociale stessa. D'altronde, si conviene comunemente che i "diritti amministrativi" (Tullini, 2005, rispettivamente p. 721 e 719) previsti dall'art. 1, comma 2, l. n. 142 del 2001, sono riconosciuti più al lavoratore che al socio (Palladini, 2006, pp. 58-59) anche perché "normalmente esulano dallo *status* di socio di cooperativa" (Costi, 2002, p. 13).

Vero è che la riforma del diritto societario (d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6) ha perso l'occasione per rafforzare la posizione societaria del socio lavoratore. Le disposizioni sulle società cooperative s'innervano ancora troppo estesamente nel tronco di quelle sulle società per azioni (art. 2519 c.c.) e non differenziano a sufficienza a seconda della dimensione della cooperativa stessa. In quelle più grandi, il governo della cooperativa è, notoriamente, saldamente in mano agli amministratori. Particolarmente incisiva sarebbe allora l'adozione della *policy* di consentire l'approvazione del bilancio solo in assemblee di prima convocazione e con la sussistenza di maggioranze particolarmente qualificate. Ma si dovrebbe, più in generale, prevedere che le scelte societarie che hanno riflessi sui rapporti di lavoro debbano essere adottate con maggioranze e modalità tali da favorire la presenza e l'effettiva influenza dei soci lavoratori (cfr. più estesamente, Nogler, 2006).

In una prospettiva di riforma delle cooperative sociali, una volta intrapresa la strada del coinvolgimento di tutti i lavoratori della cooperativa sarebbe opportuno ragionare sull'opportunità o meno di prevedere legislativamente la necessità che tutti i lavoratori siano necessariamente anche soci. Il rischio è quello della contemporanea coesistenza di una pluralità di meccanismi di coinvolgimento con un notevole aggravio procedurale.

Chiarita l'ampiezza soggettiva della categoria dei lavoratori dell'impresa sociale, resta da rimarcare che il diritto al coinvolgimento non è riconosciuto ai lavoratori *uti singuli* ma - come si evince dall'uso del plurale - collettivamente al complesso dei lavoratori. Stante la formulazione letterale prescelta dal legislatore, si può, anzi, precisare ulteriormente che il titolare del coinvolgimento non potrà essere un soggetto esterno al contesto organizzativo interno. Più che il tradizionale canale sindacale sembra qui essere chiamato in gioco la rappresentanza diretta (elettiva) dei lavoratori.

3. Il metodo di determinazione delle modalità del "coinvolgimento"

Già si è detto, della molteplicità di fonti che ai sensi degli artt. 12 e 14, possono prevedere le forme di *involvement* dei lavoratori. L'art. 12 richiama, in particolare, due strumenti di regolazione unilaterale e cioè il più classico di tutti (il regolamento aziendale) nonché gli atti costitutivi. In tal modo emerge, anzitutto, un dubbio esegetico: nelle cooperative sociali, il regolamento aziendale evocato dagli artt. 12 e 14 del d.lgs. n. 155 del 2006 coincide con il regolamento interno? Non v'è, a mio parere, una valida ragione per duplicare gli atti. A tal fine, rammento che l'adozione del regolamento interno, già noto nell'ambito delle società cooperative perchè comunemente utilizzato per integrare lo statuto nella determinazione dell'organizzazione del lavoro dei soci (stabilendo, per esempio, sanzioni disciplinari, termini di preavviso, indennità, penali, riferimenti alla contrattazione collettiva applicabile e determinazione della retribuzione), è stata notoriamente resa obbligatoria per le cooperative di cui all'art. 1 della l. n. 142 del 2001. Queste ultime devono appunto definire un regolamento il cui contenuto è fissato dall'art. 6 della l. n. 142 del 2001 stessa. Si tenga conto a tal fine che ai sensi dell'ult. comma dell'art. 2521 c.c. l'approvazione del regolamento interno dovrebbe ora spettare - dal 1° gennaio 2004 - all'assemblea straordinaria (Cavazzuti, 2004, p. 231; Barbieri, 2004, p. 390), sebbene ci sia ancora chi sorprendentemente lo nega (Palladini, 2006), magari solo in relazione al piano di crisi aziendale (Cavazzuti, 2004, p. 237).

Ma al di là del segnalato dubbio esegetico, si pone più in generale l'interrogativo se, in relazione al coinvolgimento dei lavoratori, sia opportuno privilegiare la via unilaterale o non piuttosto quella bilaterale prevista dall'ultimo comma dell'art. 14. A tal proposito va subito chiarito che in ordine agli accordi aziendali, la formulazione prescelta dal legislatore sembra fatta apposta per rievocare la *querelle* interpretativa relativa all'art. 9 l. n. 300 del 1970. Disposizione in relazione alla quale prevalse, come noto, la lettura che privilegiava la gestione diretta da parte dei lavoratori (la cosiddetta comunità di rischio) della partecipazione alle questioni legate all'ambiente di lavoro. Analogamente quando l'ult. comma dell'art. 14 afferma che "i lavoratori dell'impresa sociale (...) hanno i diritti di informazione, consultazione e partecipazione nei termini e con le modalità (...) concordati dagli organi di amministrazione dell'impresa sociale con loro rappresentanti", sembra far riferimento a rappresentanze dirette (e non sindacali) dei lavoratori. Lo spirito della norma è, insomma,

il medesimo della disposizione contenuta nell'originario disegno di legge Costituzionale n. 3045 il quale contemplava la "costituzione di organismi che assicurino forme di partecipazione nell'impresa".

Torniamo però subito sul dilemma di fondo: decidere in via unilaterale o contrattare? Orbene, la stessa razionalità imprenditoriale dovrebbe privilegiare la seconda strada che - a differenza della prima - ripaga decisamente sul piano della sicurezza giuridica. Invero, dinanzi ad un legislatore che, da un lato, prescrive il coinvolgimento dei lavoratori elevando quest'ultimo ad elemento connotativo della fattispecie dell'impresa sociale e, dall'altro, lascia nell'indistinto la declinazione concreta del coinvolgimento stesso (Zandonai, 2005, p. 209-210), occorre recuperare la certezza della correttezza decisionale sul piano del metodo bilaterale (nella ragionevole speranza che i giudici non pretendano incomprensibilmente di sindacare il contenuto degli accordi stessi). In conclusione: si privilegi la ricerca dell'accordo e si favorisca, quindi, preliminarmente la costituzione di un soggetto collettivo di rappresentanza dei lavoratori.

Al contrario privilegiare gli strumenti unilaterali equivale ad aumentare il rischio - purtroppo più che reale considerata l'impostazione prescrittiva del decreto! - che le disposizioni relative al coinvolgimento dei lavoratori siano burocraticamente considerate alla stregua di un mero requisito, tra i tanti altri, da rispettare al fine di acquisire l'etichetta normativa di "impresa sociale" che dovrebbe aprire le porte a facilitazioni fiscali. Qui dovrebbe però entrare in gioco la responsabilità delle organizzazioni collettive (Federsolidarietà, CGM, ecc.) che si propongono come *policy maker* in tema d'impresa sociale e che sono chiamate a vincere, ancora un volta, la sfida di trasformare un vincolo in un'opportunità.

Un'ultima annotazione riguarda il bilancio sociale il quale deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 14, dar conto degli esiti del coinvolgimento dei lavoratori. Riemerge qui la critica, già formulata in precedenza, relativa al fatto che il legislatore non abbia prefigurato in qualche modo l'esito a cui dovrebbe giungere il coinvolgimento, ammesso, ma non concesso, che la spiegazione abbozzata nel precedente par. 1 rappresenti effettivamente la *ratio* della disciplina. Se essa fosse quella giusta, sarebbe opportuno che le linee guida del Ministro del lavoro e delle politiche sociali relative al contenuto dei bilanci sociali (art. 10, comma 2, d.lgs. n. 155 del 2006) specificassero la necessità di indicare tutta una serie di dati relativi ad un ipotetico piano sociale. Si tenga però conto a tal fine che l'insuccesso dell'esperienza francese, in cui la *loi 12 juill. 1997* introdusse l'obbligatorietà del bi-

lancio sociale per le imprese pubbliche e private con più di trecento dipendenti, fu in massima parte dovuto alla mancata garanzia di "veridicità e di sincerità" (*de veracitate e de sinceritate*) dei dati indicati nei bilanci sociali, sicché i bilanci stessi più che rappresentare un fattore propulsivo di partecipazione si trasformarono, quasi sempre, in un "oggetto e motivo di conflitto" (Pélissier, Supiot, Jeammaud, 2002, p. 839-840). Utilizzando il linguaggio degli esperti in responsabilità sociale d'impresa, potremmo dire che il *bilan social*, al posto di creare fiducia, fu esso stesso motivo di sfiducia. Attenzione dunque agli effetti inintenzionali della regolazione analizzata.

Bibliografia

- Barbieri M. (2004), "Il lavoro nelle cooperative", in Curzio P. (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, p. 351 ss.
- Cavazzutti F. (2004), "Il socio lavoratore fra disciplina speciale e codice civile", in *Giur. Comm.*, p. 229 ss.
- Costi R. (2002), "Il socio lavoratore fra contratto di società e rapporto di lavoro", in Montuschi L., Tullini P. (a cura di), *Lavoro e cooperazione tra mutualità e mercato. Commento alla legge 3 aprile 2001, n. 142*, Giappichelli, Torino, p. 9 ss.
- Fici A. (2006), "Brevi note sulla partecipazione dei lavoratori nelle cooperative (e nelle imprese sociali)", *Impresa Sociale*, n. 4, di prossima pubblicazione.
- Illouz E. (2004), *Gefühle in Zeiten des Kapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Nogler L. (2006), "La sfida della qualità del lavoro subordinato del socio lavoratore", in Salani P. (a cura di), *Lezioni cooperative*, Il Mulino, Bologna.
- Olivelli P. (2005), "Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese", *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, p. 321 ss.
- Palladini S. (2006), *Il lavoro nelle cooperative oltre il rapporto mutualistico*, Cedam, Padova.
- Pélissier J., Supiot A., Jeammaud A. (2002), *Droit du travail*, 21ª ed., Dalloz, Parigi.
- Petrolati P. (1999), *Il bilancio di impresa verso i lavoratori. La risorsa umana e l'informatica aziendale*, Clueb, Bologna.
- Tortia E. (2005), "L'impresa sociale e la partecipazione degli stakeholder nella normativa italiana", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 127 ss.
- Tullini P. (2005), "Mutualità e lavoro nelle recenti riforme della società cooperativa", *Diritto delle Relazioni Industriali*, p. 711 ss.
- Zandonai F. (2005), "L'impresa sociale. Primi elementi per una valutazione di impatto della nuova normativa", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 206 ss.
- Zoppoli L. (2005), "Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese", *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, p. 373 ss.
- Weber M. (1995), "Economia e società. Cap. 3", *Sociologia del Diritto*, Comunità, Milano, p. 193.

Il coinvolgimento dei beneficiari nell'impresa sociale¹

Paola Iamiceli

Sommario

1. Premessa - 2. Impresa sociale e dinamica degli interessi: verso una governance multi-stakeholder? - 3. Destinatari o beneficiari delle attività? - 4. Gli strumenti del coinvolgimento e il ruolo dell'autoregolamentazione: alcune proposte

1. Premessa

In chi da tempo attendeva il riconoscimento legislativo dell'impresa sociale quale impresa *multi-stakeholder*, la lettura del decreto approvato nella scorsa primavera genera reazioni di opposta natura²: per un verso, il lettore trova conforto nella previsione del coinvolgimento dei destinatari delle attività e dei lavoratori, nonché nell'esplicitazione di una loro necessaria "influenza" sulle decisioni imprenditoriali; per l'altro, si smarrisce alla ricerca di indicazioni più precise circa le modalità per l'attuazione di un tale coinvolgimento, resta perplesso in merito alla reale efficacia della prescrizione in assenza di un cogente apparato di sanzioni e forse insoddisfatto per la so-

¹ Un'elaborazione più ampia di questo contributo è destinata al Commentario sul decreto legislativo 155/06 a cura di A. Fici e D. Galletti, di prossima pubblicazione, per l'editore Giappichelli, contributo al quale si rinvia in particolare per gli approfondimenti normativi.

² Borzaga, Mittone (1997); Borzaga, Defourny (2001); Zoppini (2000, p. 359). In posizione maggiormente critica: Cafaggi (2000, p. 650 ss.), il quale reputa inopportuna l'obbligatorietà per legge di sistemi *multi-stakeholder* piuttosto che *mono-stakeholder*.



stanziata chiusura del modello *multi-stakeholder* nelle sole categorie dei destinatari delle attività (neppure beneficiari in genere) e dei lavoratori, a dispetto di una legge delega che pure sollecitava una più ampia riflessione, introducendo con l'“anche” queste due categorie di interessi, evidentemente da sole non esaustive³.

Di fronte a simili perplessità si può auspicare un nuovo intervento legislativo, ma ancor prima (e forse piuttosto) si può sollecitare un dibattito tra le stesse imprese sociali, affinché siano queste ultime a proporre e confrontare modelli organizzativi efficienti ed efficaci nella direzione oggi solo tracciata dal legislatore. Obiettivo della breve analisi contenuta in queste pagine è, per un verso, quello di illustrare sinteticamente il dettato normativo e, per l'altro, suggerire alcuni percorsi di analisi sul versante dell'autoregolamentazione delle imprese sociali.

2. Impresa sociale e dinamica degli interessi: verso una *governance multi-stakeholder*?

Se si legge il decreto 155 nella prospettiva della teoria dell'impresa sociale come ente *multi-stakeholder*, si incontrano due tipologie di norme: (a) norme che, in negativo, escludono o limitano la possibilità che taluni interessi siano rappresentati nell'impresa, in particolare nell'ambito della *membership*; (b) norme che, in positivo, prescrivono per altre categorie di interessi forme di partecipazione o coinvolgimento di vario genere.

Appartengono al primo gruppo le disposizioni che limitano la presenza di soggetti pubblici ed organizzazioni lucrative al di sotto della soglia del controllo formale e sostanziale dell'impresa sociale (cfr. artt. 4 e 8); al secondo gruppo le norme concernenti il coinvolgimento dei destinatari delle attività e dei lavoratori (artt. 12 e 14). La norma inerente al coinvolgimento dei destinatari delle attività deve essere altresì letta in combinazione con il disposto dell'art. 1, co. 2, che, in merito alla nozione di impresa sociale, vieta la totale “auto-destinazione” dei beni e servizi prodotti, tale in quanto rivolta, direttamente o indirettamente, ai soli “soci, associati o partecipi”: dal punto di vista della *membership* dell'organizzazione, ciò significa che, mentre potranno esserci destinatari che siano anche membri dell'ente, que-

³ Cfr. Infatti art. 1, co. 1, lett. b, n. 10, l. 118/05, dove si obbliga il legislatore delegato a prevedere “forme di partecipazione nell'impresa anche per i diversi prestatori d'opera e per i destinatari delle attività” (corsivo aggiunto). Su questo ordine di valutazioni critiche, cfr. anche Borzaga (2004).



sta non può essere la regola, dovendo invece in ogni caso sussistere una classe di destinatari delle attività che non siano "soci, associati o partecipi". In altri termini, ma sul punto si tornerà oltre, il coinvolgimento di lavoratori e destinatari delle attività è realizzato (anche o soprattutto) al di fuori della *membership* dell'ente.

Minore enfasi è attribuita invece ad altre due categorie di portatori di interessi qualificati (*stakeholder*), pur riconosciuti nell'ambito del dibattito sull'impresa sociale: i volontari ed i finanziatori. I primi, come già è prescritto per le cooperative sociali, possono operare nell'impresa sociale entro la soglia del 50% dei lavoratori complessivi e, in virtù del richiamo alle norme sulle organizzazioni di volontariato, dovranno essere tendenzialmente membri dell'organizzazione⁴. I secondi sono solo indirettamente contemplati come portatori di strumenti finanziari emessi dell'impresa sociale ai sensi dell'art. 3, co. 2, lett. c, senza che di questi nulla si dica in merito a forma alcuna di partecipazione, salvo il rinvio (non espresso) alla disciplina del diritto societario ove applicabile. Sembra invece doversi escludere ogni forma di *membership* per i finanziatori aventi diritto alla remunerazione dell'investimento, stante il divieto di distribuzione degli utili sotto forma di remunerazione di quote o azioni⁵.

Come può spiegarsi la scelta di *policy* di non intervenire sulla *membership* se non indirettamente e per lo più in termini negativi (divieto di controllo da parte di soggetti pubblici ed organizzazioni a scopo di lucro; divieto di *membership* obbligatoria per i destinatari delle attività; *membership* limitata per i volontari)? Almeno in parte la risposta è da rinvenirsi probabilmente nell'esigenza di definire una disciplina che sia compatibile con le diverse forme organizzative in cui l'impresa sociale può costituirsi, incluse quelle per le quali non si può parlare propriamente di *membership* (si pensi alle fondazioni, specie se prive di organo di indirizzo). Per altro verso, si può ritenere che la *membership* sia solo una delle modalità della partecipazione, mentre altri strumenti, pur interferendo meno con la libera definizione della struttura organizzativa dell'impresa, possono essere altrettanto efficaci o, se ben congegnati, addirittura più incisivi della *membership* come tale. È proprio qui che si apre la sfida rivolta alle imprese sociali, le quali nel quadro definito dal legislatore, potranno identificare gli strumenti più appropriati.

⁴ Cfr. part. art. 2, l. 266/91, come richiamato dall'art. 14, co. 2, d.lgs. 155/06.

⁵ Sul punto cfr. il contributo di Borzaga di prossima pubblicazione in questa Rivista, nonché Fici, *Commento all'art. 3, d.lgs. 155/06*, in *L'impresa sociale. Commentario*, a cura di A. Fici e D. Galletti, in corso di pubblicazione.

Più discutibile la decisione di chiudere l'applicazione della norma sul coinvolgimento a soli lavoratori e destinatari delle attività. Appare evidente la priorità che il legislatore ha voluto così attribuire a tali categorie di interessi, probabilmente suggerendo i modi di soluzione di eventuali conflitti con altri soggetti. Lo si coglie anche considerando che, a fronte di un quasi automatico riconoscimento delle cooperative sociali quali imprese sociali, ad esse si richiede comunque una distinta e specifica conformità alla norma sul coinvolgimento (oltre che a quella sul bilancio sociale). Ci si chiede tuttavia se e fino a che punto il coinvolgimento di altre categorie di interessati (si pensi ai volontari) possa essere utilmente riconosciuto dalle imprese sociali quale forma sostitutiva o complementare di una difficile partecipazione dei destinatari delle attività. Quanto ai finanziatori-investitori remunerati, può far discutere la scelta del legislatore di rendere alternativo investimento finanziario e partecipazione, negando a quei soggetti non solo una qualsiasi possibilità di *membership* fondata su tale investimento, ma anche i diritti di informazione, consultazione, partecipazione di cui si riferisce in queste pagine⁶: una scelta dettata dalla preoccupazione (probabilmente infondata) di salvaguardare la "purezza" del vincolo di destinazione imprenditoriale. A ben guardare, i rischi di contaminazione dei fini potevano essere ridotti mediante una definizione dei diritti di partecipazione (fossero questi del socio o del non socio) volta a prevenire eventuali conflitti di interessi. In tal senso le principali esperienze legislative europee.

3. Destinatari o beneficiari delle attività?

Un secondo ordine di riflessioni riguarda la qualificazione dei soggetti di cui il legislatore richiede il coinvolgimento nell'ambito dell'impresa sociale: oltre ai lavoratori, i cosiddetti "destinatari delle attività" dell'impresa medesima. Come si è avuto modo di anticipare, il dibattito corrente, così come gli orientamenti legislativi prevalenti in Europa, impiegano la categoria (più generale e comunque concettualmente diversa) di beneficiario, peraltro articolando in alcuni casi nella doppia accezione di beneficiario diretto e indiretto (a quest'ultima accezione si riconducono, ad esempio, le famiglie dei soggetti assistiti).

Volendo dar conto di questo diverso approccio, sembra potersi osservare che nella prospettiva del legislatore italiano si preferisce dar risalto al "rapporto di servizio", reale o potenziale, che lega l'impre-

⁶ Su tali vincoli, Fici, *Commento all'art. 3, d.lgs. 24 marzo 2005, n. 155*, cit.

sa con l'utente (come qualsiasi altra impresa, verrebbe da dire) piuttosto che alla produzione (di nuovo, reale o potenziale) di tutti quei benefici, appropriabili o non appropriabili, che l'attività dell'impresa sociale è in grado di generare anche oltre il rapporto di servizio. Il riferimento è senz'altro ai beneficiari indiretti, ma anche (o, se si preferisce, tra questi) alle comunità locali in cui le imprese sociali operano e sulle quali le imprese sociali sono talora in grado di produrre un impatto significativo in termini di miglioramento del dialogo sociale, contenimento dell'emarginazione, a volte contenimento della criminalità. Ignorare questo aspetto della *governance* dell'impresa sociale significa senza dubbio razionalizzare i costi di decisione (per i quali tuttavia altri metodi possono essere identificati), ma anche appiattare l'identità dell'impresa sociale su quella di una qualunque impresa ispirata alle logiche della *customer satisfaction*.

Le perplessità legate al riferimento ai destinatari delle attività, piuttosto che ai beneficiari, variano in ragione delle diverse tipologie di attività tipiche dell'impresa sociale. Sotto il profilo sopra considerato è infatti importante sottolineare la differenza tra imprese sociali che:

- 1) erogano beni o servizi a fruizione individuale (così nella maggior parte dei casi contemplati dall'art. 2, co. 1; si pensi, ad esempio, all'assistenza sociale o sanitaria);
- 2) erogano servizi a fruizione, sì, individuale, ma da parte di altre imprese sociali (art. 2, co. 1, lett. *m*);
- 3) erogano "servizi" a fruizione collettiva o diffusa (si pensi alla ricerca, quando resa disponibile al pubblico generalizzato, o alla tutela dell'ambiente);
- 4) perseguono il fine dell'inserimento lavorativo di soggetti disabili o svantaggiati.

Nel primo caso, proprio per la natura dei beni e servizi erogati dalle imprese sociali e in particolare per la nota difficoltà nella valutazione della qualità e per l'asimmetria informativa che connota tali situazioni, è evidente che il solo rapporto di servizio tra impresa ed utente, seppur potenziato dalle forme di coinvolgimento prescritte con legge, non garantisca una reale protezione degli interessi del destinatario delle attività (e tanto meno quella degli interessi dei beneficiari indiretti, che pure spesso in queste ipotesi rappresentano una componente molto importante della domanda del servizio).

Nel secondo caso, invece, il riferimento ai destinatari dell'attività rischia di essere inteso nell'accezione minimale (senz'altro insufficiente) di un coinvolgimento delle imprese sociali utenti, senza che i beneficiari di queste ultime abbiano una qualche salvaguardia (sotto i

profili ora in esame) tutte le volte che l'impresa sociale "esternalizzi" parte della sua attività acquistando all'esterno servizi strumentali, il che ben potrebbe verificarsi in una logica di modernizzazione e flessibilizzazione dell'impresa stessa.

Nel terzo caso il rapporto di servizio è difficilmente individuabile e la nozione di destinatario non può che essere intesa nel senso ampio, qui suggerito, di beneficiario diretto o indiretto dell'attività.

L'ultima ipotesi è probabilmente quella meno problematica, posto che, più che destinatario delle attività, il "beneficiario" dell'impresa sociale è altresì lavoratore, il che gli garantisce un pari coinvolgimento ai sensi degli artt. 12 e 14. Piuttosto ci si chiede se l'applicazione dell'art. 12 ad imprese di questa tipologia possa condurre ad equiparare lavoratori e destinatari, ove questi ultimi siano intesi come consumatori ed utenti ordinari: con il che la banalizzazione dell'art. 12 nei termini di una ordinaria *customer satisfaction* sarebbe conclamata.

Salvo attendersi un intervento riformatore che sostituisca al termine destinatario delle attività quello di beneficiario, si ritiene che tale adattamento possa essere raggiunto già oggi in via interpretativa, leggendo alla luce delle specificità dell'impresa sociale una disciplina che rischia invece di neutralizzare queste ultime nei grigi di un quadro troppo simile a quello dell'impresa tradizionale (o, se si preferisce, nonprofit). Con questa convinzione si utilizzerà il termine beneficiario accanto a quello di destinatario delle attività, impiegato dal legislatore, salvo voler ancora richiamare la diversa accezione ove occorra.

4. Gli strumenti del coinvolgimento e il ruolo dell'autoregolamentazione: alcune proposte

In quella logica di co-regolazione pubblica e privata che caratterizza anche questo settore dell'ordinamento⁷, la legge non impone forme e contenuti del coinvolgimento dei beneficiari, ma richiede alle imprese sociali di apprestarne di originali pur nel quadro esemplificativo fornito dall'art. 12 del decreto⁸.

In particolare sono strumenti di regolazione contemplati dal decreto i regolamenti aziendali e gli atti costitutivi delle imprese sociali. In verità l'elenco non deve intendersi come tassativo e preclusivo

⁷ In una prospettiva più ampia si può leggere sul tema Cafaggi, Iamiceli (2006, p. 315 ss.).

⁸ Sembra realizzarsi così l'auspicio di chi, in presenza della legge delega, suggeriva che il decreto delegato favorisse la sperimentazione sul *quomodo*, pur imponendo vincoli sull'*an* del coinvolgimento (Cafaggi (2005, p. 72).

di altre forme, alcune essendo addirittura implicite nella terminologia adottata: regolamento "aziendale" è dunque qualsiasi regolamento adottato dall'ente nell'ambito dei suoi organi di governo; il riferimento all'atto costitutivo, come spesso accade nel linguaggio comune, deve intendersi come inclusivo dello statuto, quale atto che tipicamente regola la struttura di governo dell'ente.

Muovendosi dunque sul piano delle alternative percorribili dall'autonomia organizzativa delle imprese sociali, queste ultime, anche in ragione della forma giuridica adottata (fondazione o società cooperativa, ad esempio), potrebbero decidere se deliberare tali regolamenti in un'assemblea o altro organo di indirizzo oppure attribuire tale competenza al *management* o addirittura istituire un organo *ad hoc* a tutela degli *stakeholder* dell'impresa sociale. Ove si preferisse la soluzione assembleare, diventerebbe importante confrontarsi con le caratteristiche della base sociale, avendo particolare riguardo alla presenza o meno dei destinatari delle attività al loro interno. Altrimenti (e in tutti gli altri casi) occorrerebbe attribuire all'organo a cui sia stata demandata tale funzione di regolazione un ruolo rappresentativo di interessi esterni alla *membership*.

Che cosa succede se, a fronte di questa libertà nelle forme, l'impresa sociale omette di adottare il regolamento prescritto? A ben guardare, la sanzione (ove applicata e, ancor prima, ove sia rilevata la violazione) consiste nella perdita della qualificazione dell'impresa come impresa sociale con conseguente cancellazione dalla sezione apposita del registro delle imprese (salvo che l'impresa ottemperi la previa intimazione di regolarizzazione inoltrata dal Ministero). Si tratta di una sanzione probabilmente debole, anche perché non è affatto chiaro se (e andrebbe probabilmente escluso che) l'autorità pubblica possa entrare nel merito degli strumenti di coinvolgimento scelti dall'impresa, ove un atto di regolamentazione in tal senso, seppur "di sola facciata", sia stato di fatto adottato⁹.

Quanto alla definizione dei contenuti minimi del coinvolgimento, si dispone in primo luogo che il coinvolgimento debba essere tale da esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito dell'impresa, almeno in relazione alle questioni che incidono direttamente sulla qualità di beni e servizi prodotti o scambiati.

In una logica di compromesso, il riferimento alla (sola) influenza vuole indicare una strada intermedia tra una sterile consultazione ed il condizionamento delle decisioni: in altri termini, l'impresa deve

⁹ Sui timori legati ad una debolezza dell'apparato sanzionatorio inerente al rispetto dello statuto dell'impresa sociale, si veda Cafaggi (2005, p. 67).

rimanere libera di decidere, ma tenendo nella dovuta considerazione le posizioni espresse dai destinatari delle attività, così come, del resto, dai lavoratori, restando all'impresa ed ai suoi organi deliberanti, la funzione di coordinamento e di soluzione di eventuali conflitti. Espresso in termini così generali, il riferimento all'"influenza" rischia di essere poco pregnante, salvo che (è quello che si auspica) le imprese sappiano impiegare tale autonomia in una direzione compatibile con l'efficacia dello strumento.

Un metodo utile in tal senso potrebbe essere quello di introdurre un sistema di motivazione espressa (analogo a quello vigente in tema di gruppi societari nella recente riforma), tale per cui se, in presenza di una consultazione, emergono posizioni contrastanti tra i diversi *stakeholder*, ovvero l'impresa ritiene di dover assumere una decisione non del tutto in linea con le indicazioni emerse nella consultazione, essa dovrà darne conto espressamente in una dichiarazione resa nota alle categorie interessate e poi nel bilancio sociale¹⁰.

D'altra parte l'"influenza" di cui parla il legislatore può avere caratteristiche molto diverse a seconda degli strumenti che si impiegano, alcuni dei quali già indicati dal legislatore (informazione, consultazione, partecipazione).

In particolare, sotto il profilo dell'informazione, per poter ridurre alcuni dei fallimenti del mercato, l'impresa sociale dovrebbe fornire un'informazione non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente adeguata, prestando attenzione alle possibilità dei beneficiari (siano questi reali o potenziali) di elaborare tale informazione nell'ambito di scelte consapevoli. Peraltro l'informazione non dovrebbe riguardare solo il rapporto di consumo o di utenza, ma anche l'attività e l'organizzazione dell'impresa sociale nel suo complesso, posto che la scelta del beneficiario, ancor più se non legato all'impresa da un vero e proprio rapporto contrattuale, è in primo luogo una scelta di fiducia nei confronti dell'organizzazione nel suo complesso.

Della consultazione si è in parte detto in merito alla proposta di una motivazione delle scelte dell'impresa a seguito del processo di consultazione. A tale proposito le imprese sociali sono chiamate a riflettere sui meccanismi di rappresentanza degli interessi dei beneficiari ai fini della consultazione, potendo questi variare dalla semplice e più o meno occasionale raccolta di opinioni e proposte (anche nell'ambito

¹⁰ Solo indirettamente e solo con riferimento al coinvolgimento dei lavoratori l'art. 14, d.lgs. 155/06, sottolinea la funzione complementare tra coinvolgimento degli *stakeholder* e bilancio sociale.

di *forum* gestiti con strumentazione telematica) alla convocazione di gruppi selezionati di rappresentanti dei destinatari delle attività, per lo più nella forma delle associazioni di settore. Sotto questo profilo ci si attende che non solo le imprese sociali sappiano sollecitare un dialogo aperto con tali associazioni, ma anche queste ultime possano sviluppare strumenti di intervento specificamente ritagliati sul modello imprenditoriale dell'impresa sociale, cooperando, ad esempio, con le imprese sociali nella definizione di modelli di bilancio sociale o di carte di servizi che definiscano adeguatamente i diritti dei beneficiari.

Al di fuori della consultazione, il coinvolgimento dei beneficiari può raggiungere la forma della partecipazione nell'ambito degli organi di governo (là dove una qualche *membership*, eventualmente mediata dalla presenza di associazioni rappresentative, sia in ipotesi riconosciuta, ma anche in sua assenza, eventualmente attraverso forme di rappresentanza indiretta¹¹) o di partecipazione nell'attività: si rientra allora nell'ipotesi nel lavoro, remunerato o meno, o del volontariato, su cui in questa sede non ci si può soffermare.

Al di là dell'esemplificazione legislativa (che si ferma alla triade "informazione, consultazione, partecipazione"), i beneficiari possono svolgere un ruolo importante nel monitoraggio dell'attività di impresa¹²: un monitoraggio che può esplicarsi nella formulazione di reclami o denunce a fronte del godimento di servizi o altro genere di contatti con l'organizzazione, ma che in tanto è efficace in quanto raggiunga organi o istituzioni pronti a valutare la fondatezza di tali indicazioni e a tradurle in provvedimenti dotati di una qualche incidenza. Se questo ad oggi non è previsto sul piano legislativo con specifico riguardo al funzionamento delle autorità pubbliche deputate alla vigilanza sulle imprese sociali, nulla esclude che le imprese sociali includano nell'ambito dei loro regolamenti la previsione di strumenti di reclamo da parte dei beneficiari, a cui si accompagnino forme di pubblicità degli stessi e dei provvedimenti conseguenti eventualmente assunti dall'impresa sociale. Ancora una volta potrebbe essere il bilancio sociale la sede in cui avviene questa forma di comunicazione con il pubblico dei beneficiari.

Il tema del monitoraggio aiuta a comprendere come un reale coinvolgimento si misuri anche sull'impatto che esso produce sulla ge-

¹¹ Fa riferimento ad una vera e propria partecipazione al voto, anche a prescindere dalla qualifica di socio: Bonfante (2005, p. 82).

¹² Propende per un modello organizzativo di impresa sociale fondato su un coinvolgimento teso principalmente a favorire il controllo (più che la partecipazione alle decisioni) da parte dei beneficiari (e dei lavoratori) (Zoppini, 2000, p. 360).

stione dei conflitti tra l'organizzazione e i suoi beneficiari¹³. La previsione di strumenti di risoluzione extragiudiziarie delle controversie all'interno o all'esterno dell'impresa potrebbe infatti ridurre quei costi di accesso alla giustizia che spesso si traducono in una sistematica negazione dei diritti dei più deboli proprio nei casi in cui quel coinvolgimento non c'è stato o, se c'è stato, non ha funzionato adeguatamente.

Così come le imprese sociali restano libere di integrare le forme di coinvolgimento contemplate dalla norma con altre forme, allo stesso modo possono decidere di selezionare solo alcune delle modalità espressamente previste¹⁴. Nel panorama tratteggiato dalla riforma, le imprese sociali dunque si connoteranno anche per i diversi "gradi" e "modi" del coinvolgimento, esistendo legittimamente enti volti a privilegiare il solo profilo informativo o anche quello consultativo o della partecipazione, così come enti maggiormente orientati a coinvolgere beneficiari ovvero lavoratori, oltre che, come pure è ammissibile, altri soggetti non contemplati dal legislatore. Anche sotto questo profilo dunque la regolazione dell'impresa sociale può diventare occasione di arricchimento del quadro imprenditoriale nel senso della differenziazione e della virtuosa "competizione" tra tipologie.

È infine utile che le imprese sociali riflettano sul modo più adeguato di definire gli strumenti di coinvolgimento dei beneficiari in ragione della forma giuridica adottata¹⁵ o, se si preferisce, definiscano quest'ultima anche in ragione delle opportunità che essa offre sotto il profilo della partecipazione dei beneficiari. Per quanto raramente le forme giuridiche che le imprese sociali possono assumere rappresentino un ostacolo in quest'ultima direzione, è vero che esse si differenziano e richiedono adattamenti specifici perché determinati risultati siano raggiunti.

In primo luogo sarebbe utile distinguere tipologie organizzative dotate di *membership* (le associazioni e le società, ad esempio, ma non, se non in modo improprio e comunque diverso, le fondazioni) dalle organizzazioni che non ne sono dotate: nelle prime, ma non nelle seconde è possibile (ma non necessario, considerati peraltro i vincoli normativi sopra illustrati) che i beneficiari trovino una prima forma di coinvolgimento proprio nella partecipazione all'organo as-

¹³ La partecipazione include infatti anche gli strumenti di tutela dei beneficiari (Cafaggi, 2005, p. 71).

¹⁴ Non sembra potersi dire invece che la norma contempli tali forme in modo alternativo come forse propone Fici, in questo stesso volume.

¹⁵ In tal senso anche Bolego (2005, p. 149); Fici, in questo stesso volume.

sembrare, nella nomina degli amministratori, nell'approvazione del bilancio, anche sociale, e così via¹⁶. Peraltro, nell'ambito delle organizzazioni di tipo, per così dire, partecipativo, occorrerebbe distinguere tra organizzazioni improntate al principio di parità dei membri (tendenzialmente le associazioni) ed organizzazioni che sono più propense alla differenziazione dei membri in classi e categorie di interessi (così, ad esempio, nonostante la vigenza della regola "una testa, un voto", le cooperative, anche grazie alla riforma del diritto societario).

La forma giuridica dell'impresa sociale potrebbe inoltre consentire una più o meno immediata internalizzazione degli interessi dei beneficiari nell'ambito degli organi di governo dell'ente, in particolare di quelli di indirizzo e di controllo: questo sembrerebbe più agevole negli enti privi di *membership* o privi di una *membership* connotata in senso proprietario (si pensa in particolare alle fondazioni ed alle associazioni), ma, grazie ad alcune sofisticazioni degli apparati amministrativi e di controllo, anche nelle più moderne società (si pensi, ad esempio, ad un uso oculato del modello monistico contemplato dalla riforma del diritto societario con orientamento degli amministratori indipendenti a favore degli interessi generali dell'impresa). Un ultimo ordine di considerazioni riguarda i costi dell'autoregolamentazione auspicata dal legislatore o comunque trattenuta in queste pagine. Sono costi piuttosto significativi non solo e non tanto nella redazione dei regolamenti di cui le imprese sociali dovranno dotarsi, ma anche e soprattutto nella loro attuazione e per l'impatto che essa determinerà in termini di costi per le decisioni.

Su entrambi i versanti si ritiene che il modo più efficace per dare attuazione alle prescrizioni della legge sia quello di favorire forme di coordinamento tra più imprese sociali e dunque l'adozione di protocolli comuni, seppure volontariamente sottoscritti dalle singole imprese. Data la sua natura volontaria, un sistema di questo tipo non solo consentirebbe il contenimento di alcuni dei costi sopra menzionati, ma favorirebbe una competizione verso l'alto da parte delle imprese sociali ed aumenterebbe l'efficacia dei sistemi sanzionatori, essendo questi ultimi non più e non tanto affidati agli interventi del-

¹⁶ Non sembra infatti che la norma sul coinvolgimento dei beneficiari debba intendersi come riferita esclusivamente ai beneficiari non soci (così invece Fici, 2005, p. 58): non solo le regole inerenti al coinvolgimento possono svolgere una funzione complementare a quelle inerenti alla *membership* (potenziando, ad esempio, l'accesso dei soci all'informazione), ma il loro ruolo può anche essere di supplenza di fronte ad una *membership* di facciata e di fatto priva di una reale capacità di "influenza" sui meccanismi decisionali.



l'autorità pubblica, come contemplato dal decreto, ma al funzionamento di leve reputazionali ed eventualmente di sanzioni private, oltre che, se le imprese sociali lo riterranno, di meccanismi di incentivazione fondati su base premiale. Come già accade in alcuni settori e nello stesso mondo nonprofit più largamente inteso¹⁷, le imprese sociali potrebbero promuovere l'adozione di marchi o denominazioni aziendali collegate all'adesione ad un codice etico che regoli in forme adeguate il coinvolgimento dei beneficiari.

Se dunque il mero dettato legislativo solleva dubbi interpretativi e genera riserve in termini di impatto sull'esistente, è importante che queste sfide siano raccolte da parte delle imprese sociali, nel contesto di una regolazione che sempre più cerca complemento nell'ambito della regolazione privata.

Bibliografia

- Bolego G. (2005), "La partecipazione dei lavoratori nell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, 2, pp. 147-158.
- Bonfante G. (2005), "La delega al governo concernente la disciplina dell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, 2, pp. 80-84.
- Borzaga C. (2004), *L'impresa sociale: alcuni commenti al disegno di legge governativo*, su www.issan.info/it/pdf/Articolo.pdf.
- Borzaga C., Mittone L. (1997), *The multi-stakeholder Versus the Non-profit Organization*, Discussion Paper n. 7, Università degli Studi di Trento.
- Borzaga C., Defourny J. (a cura di) (2001), *L'impresa sociale in prospettiva europea*, Edizioni31, Trento.
- Cafaggi F. (2000), "L'impresa a finalità sociale", *Pol. Dir.*, pp. 595-661
- Cafaggi F. (2005), "La legge delega sull'impresa sociale: riflessioni critiche tra passato (prossimo) e futuro (immediato)", *Impresa Sociale*, 2, pp. 62-73.
- Cafaggi F., Iamiceli P. (2006), "Le dimensioni costituzionali della regolazione privata", in Lipari N. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Esi, Napoli, p. 315 ss.
- Fici A. (2005), "Nozione e disciplina dell'impresa sociale. Una prima lettura della legge 13 giugno 2005, n. 118", *Impresa Sociale*, 2, pp. 31-60.
- Zoppini A. (2000), "Relazione introduttiva ad una proposta per la disciplina dell'impresa sociale", *Riv. Crit. Dir. Priv.*, pp. 335-365.

¹⁷ Si pensa, per un verso, all'area del commercio equo e solidale e, per l'altro, all'esperienza promossa da Sodalitas con la carta della donazione, la quale include forme di tutela dei beneficiari, oltre che dei donatori (cfr www.sodalitas.it).



L'informazione contabile nell'impresa sociale

Claudio Travaglini

Sommario

1. Introduzione: quale informazione contabile per l'impresa sociale - 2. La contabilità separata dei settori di utilità sociale - 3. L'economicità dell'impresa sociale - 4. L'autonomia patrimoniale ibrida e mutevole dell'impresa - 5. Il divieto di distribuzione diretta ed indiretta di utili - 6. Cooperative sociali e imprese sociali: il demone del dettaglio - 7. Gli obblighi contabili delle imprese sociali - 8. Il bilancio sociale dell'impresa sociale: un modello - 9. Il trattamento del patrimonio nelle operazioni "straordinarie"

1. Introduzione: quale informazione contabile per l'impresa sociale

Definire il sistema informativo-contabile per l'impresa sociale significa considerare vincoli ed obiettivi dell'impresa, ricordando come il sistema informativo aziendale, e la sua sintesi rappresentata dal bilancio d'esercizio abbia la funzione di informare sul perseguimento degli obiettivi dell'impresa, nel rispetto dei vincoli normativi e statutari definiti e delle particolarità della struttura economico-sociale considerata. Infatti l'informazione ai soggetti esterni è demandata al bilancio di esercizio (Matacena, 1993, p. 13), unico documento di informazione obbligatoria verso l'esterno, mentre i soggetti che gestiscono l'impresa hanno a disposizione tutte le informazioni che possono/vogliono trarre dal sistema informativo-aziendale.

Vogliamo inoltre sottolineare come stiamo parlando di "impresa" sociale apponendo aggettivo a sostantivo, quindi partendo dalla considerazione degli obiettivi propri dell'impresa, individuati nella produzione di valore e nel mantenimento dell'equilibrio economico-finan-

ziario a valere nel tempo (di cui viene periodicamente dato conto nel bilancio d'esercizio), misurato dal raggiungimento di un utile ritenuto adeguato, contestualmente al raggiungimento di un'adeguata soddisfazione degli altri interlocutori sociali che rende possibile il duraturo sviluppo dell'impresa (rendicontato nel bilancio sociale d'impresa).

Da queste premesse dobbiamo muovere per considerare come l'informazione debba adeguarsi a struttura ed attività dell'impresa sociale per rispondere alle esigenze dei partecipanti all'impresa e degli interlocutori sociali interni ed esterni (lavoratori, finanziatori, fornitori e clienti, erario, enti locali), titolari di aspettative di carattere economico e sociale sull'impresa stessa.

Il modello classico, sviluppato nell'impresa capitalistica orientata al profitto va ripensato nell'impresa sociale dove la suddivisione dei diritti non è realizzata secondo il modello dell'impresa capitalistica, e dove il contemperamento di interessi economici e diritti amministrativi trova formule diverse: gli strumenti statutari e regolamentari dovranno definire, nell'ambito degli spazi di autonoma regolamentazione dell'assetto istituzionale riconosciuti dalla legge, soggetti dominanti e beneficiari (Travaglini, 1996).

Ciò è successo in questi anni con l'adeguamento delle strutture societarie disponibili, con la formula della cooperativa sociale, ed in parallelo con la diffusione di forme di società di capitali senza scopo di lucro o di fondazioni ed associazioni esercenti attività d'impresa. Nella decisione delle imprese sull'utilizzo della normativa peserà in modo determinante il trattamento tributario che sarà previsto per l'impresa sociale e le sue attività, in relazione al trattamento previsto per le altre forme giuridiche in cui le stesse attività si potranno svolgere: ognuno dei soggetti potenzialmente interessati alla normativa si chiederà se e quanto sia conveniente (in termini economici, tributari, di immagine) assumere lo *status* di impresa sociale.

Nell'adattare il sistema informativo l'impresa dovrà inoltre rispettare l'equilibrio tra riservatezza aziendale ed interesse pubblico alla trasparenza, e tra completezza dell'informazione e ricerca del minimo costo di reperimento, trattamento e comunicazione dell'informazione stessa (anche alla luce della dimensione e della complessità organizzativa dell'impresa).

Dovremo inserire il tutto nel sistema normativo che regola i soggetti che possono acquisire lo *status* di impresa sociale, ricordando che allo stato attuale esso è solo una delle forme in cui esercitare le attività qualificate di rilevanza sociale.

2. La contabilità separata dei settori di utilità sociale

La prima analisi deve riguardare il testo di legge, per evidenziare gli elementi caratteristici ed i vincoli da monitorare attraverso il sistema informativo-contabile, iniziando dall'articolo 1 dove la norma identifica come imprese sociali quelle imprese che "esercitano in via stabile e principale, un'attività economica organizzata, al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale" evidenziando gli undici settori in cui i beni prodotti e scambiati sono "ad utilità sociale". Si chiarisce poi al terzo comma dell'articolo 2 che si considera attività principale "quella per la quale i relativi ricavi sono superiori al 70% dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale".

Agli undici settori di utilità sociale "oggettiva" si aggiunge il caso "soggettivo" dell'impresa sociale riconosciuta come tale in ragione dell'orientamento all'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati o disabili che devono essere almeno il 30% dei lavoratori impiegati.

La norma ci offre il primo criterio di impostazione del sistema informativo-contabile, quello della "contabilità separata" dei ricavi delle attività "ad utilità sociale" da quelle "ordinarie" (ipotizzando la possibilità per le imprese sociali di svolgere attività in più settori).

La norma considera complessivamente i settori e non richiede una contabilità separata per ciascuno degli stessi, né una completa contabilità separata per settore che sembra opportuna per rilevare accanto ai ricavi almeno i costi diretti di settore, giungendo all'individuazione di margini lordi di settore e all'evidenziazione di fenomeni di finanziamento incrociato tra settori. L'attività di impresa sociale e le possibili agevolazioni in settori ove sono presenti imprese private in regime di concorrenza porta ad accuse di stravolgimento della parità di trattamento: questo sarà un argomento con cui il legislatore dovrà confrontarsi nella definizione di una complessiva normativa che combini l'agevolazione alla produzione allo scambio dei beni e servizi ad utilità sociale con la tutela della concorrenza, assunta a valore dalla normativa nazionale e comunitaria.

3. L'economicità dell'impresa sociale

Il caso di attività strutturalmente in disequilibrio che vengono sostenute da altre attività o da contributi esterni pone una riflessione sul significato della nozione di "esercizio stabile di attività economica" posto alla base della nozione di impresa sociale: se il requisito di stabilità può essere interpretato escludendo le attività meramente tempo-

ranee (anche se pone il problema per le stagionali e ricorrenti) quello di economicità aziendale richiama la capacità dell'impresa di mantenere l'equilibrio economico, ossia di riprodurre il valore dei fattori produttivi utilizzati senza che si richieda un sistematico afflusso di risorse dall'esterno a compensare l'eccedenza di costi sui ricavi.

Applicando in modo estensivo questo criterio giungeremmo all'esclusione dalle imprese sociali delle imprese che svolgono attività in settori dove i destinatari dei servizi non pagano prezzi remunerativi per i servizi offerti; in tal caso i clienti non devono essere individuati nei destinatari dei servizi gratuiti, ma nei soggetti pubblici che stipulano contratti-convenzioni per acquisire beni e servizi da erogare gratuitamente a favore di tali soggetti (con modelli contrattuali comuni nei settori di sanità, assistenza sociale, formazione ed istruzione) ed i contributi-corrispettivi di tali contratti convenzioni rappresentano i ricavi dell'impresa sociale.

Diverso si presenta il caso di quelle imprese che operano con una logica da azienda erogativa di permanente e strutturale diseconomia dell'attività da compensare con lo svolgimento di raccolte pubbliche di fondi che vengono erogati da soggetti pubblici e privati a titolo di liberalità ed a sostegno delle attività socialmente utili. Tali organizzazioni, che certamente svolgono un ruolo meritorio nell'ambiente sociale, non presentano però a nostro parere le caratteristiche di economicità richieste dalla normativa all'impresa sociale.

Al di là della valutazione della presenza e della permanenza del requisito di economicità in capo all'impresa sociale nella sua totalità e nei singoli settori di attività, sarà poi necessario procedere ad una contabilizzazione distinta di ricavi, contributi-corrispettivi e contributi raccolti a titolo di liberalità e darne piena informazione.

4. L'autonomia patrimoniale ibrida e mutevole dell'impresa

Critico invece appare il regime "ibrido e mutevole" di responsabilità patrimoniale previsto dall'articolo 6 per i soggetti diversi dalle società di capitale privi di autonomia patrimoniale originaria: si prevede infatti che la responsabilità limitata "speciale" assunta dall'impresa sociale con un patrimonio (la parola netto è assente dalla norma, ma l'interpretazione non ci sembra passibile di dubbio) superiore ai ventimila euro al momento dell'iscrizione nel registro delle imprese si ritrasformi nel regime di piena responsabilità personale e solidale degli amministratori qualora il patrimonio si riduca di oltre un terzo (quindi al realizzarsi di soli settemila euro di perdita nel caso di capitale minimo).

Più semplicemente tale norma appare di improbabile applicazione:

nessuno consiglierebbe un amministratore di un'impresa sociale di usufruire di una responsabilità limitata "provvisoria" e d'altra parte l'esercizio "stabile e principale" di attività economica d'impresa, in cui è presente una quota di rischio economico, può comportare, anche in caso di gestione prudente, perdita di esercizio di 600 euro mensili. Appare allora molto più semplice, nel caso si voglia esercitare attività in forma di impresa sociale da parte di un soggetto sprovvisto di autonomia patrimoniale, la costituzione di una srl anche unipersonale da parte di un ente nonprofit non soggetto al divieto di direzione e controllo dell'impresa sociale di cui al terzo comma dell'articolo 4 del decreto, effettuando i conferimenti a norma dell'articolo 2464 e adempiendo agli obblighi di pubblicità richiesti dall'articolo 2470.

5. Il divieto di distribuzione diretta ed indiretta di utili

L'osservanza del divieto della distribuzione indiretta di utili viene logicamente soddisfatto attraverso la rendicontazione integrale delle somme e di ogni utilità riconosciuta ad amministratori, soci, partecipanti, lavoratori e collaboratori ed attraverso l'adozione di un "valore normale" per le transazioni economiche con tali soggetti, tale da non configurare, neanche per il tramite di un soggetto appartenente al gruppo dell'impresa sociale, la possibilità di distribuzione indiretta di una parte del residuo gestionale potenziale.

Pur non soffermandoci sulla tematica della distribuzione dei vantaggi immediati nelle organizzazioni nonprofit, tema complesso ed estraneo alla nostra trattazione, dobbiamo notare come l'esperienza mostri quanto sia difficile, in presenza di transazioni a contenuto economico tra organizzazione e aderenti-partecipanti-clienti-fornitori, garantire che parte del residuo gestionale potenziale non sia ridistribuito tra i partecipanti in forma di migliori condizioni di accesso ai servizi dell'organizzazione (che è quello che la norma persegue dove esclude dallo *status* di impresa sociale le organizzazioni "i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e servizi in favore dei soli soci, associati o partecipi"): il confine tra organizzazioni mutualistiche e *public benefit* è difficilmente tracciabile in modo netto.

6. Cooperative e imprese sociali: il demonio nel dettaglio

Dopo le osservazioni "teoriche e sistematiche" sulla distribuzione degli utili dobbiamo segnalare la norma di coordinamento dell'articolo 17 che ammette una limitata distribuzione degli utili eguale a quella delle cooperative mutualistiche; se così fosse è chiaro che tutti

i discorsi relativi al nuovo tipo di impresa si infrangerebbero contro la già vista prassi italiana delle sanatorie legislative.

La norma del terzo comma dell'articolo 17 che prevede il riconoscimento quali imprese sociali delle cooperative sociali richiedendo loro solamente la presenza in statuto della previsione del bilancio sociale e del coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività, fa salva l'applicazione della specifica normativa delle cooperative, che come è noto non presentano un divieto assoluto di distribuzione dell'utile, ma sono soggette alle norme della Basevi.

Secondo questa lettura della norma (che ci auguriamo sia errata, ma che ci sembra corretta) sembra quindi che la distribuzione dell'utile esclusa dalla porta dall'articolo 3 della legge venga riammessa dalla finestra nell'impresa sociale attraverso il riconoscimento delle cooperative sociali soggette alla limitata distribuzione.

Ci sembra di rivedere le ambiguità normative della legge 381 e del d.lgs. 460 con il parallelo sostenimento in via generale e teorica delle caratteristiche nonprofit dell'impresa e l'accettazione in via pratica di modelli ibridi in cui la sovraremunerazione dei fattori e la destinazione del residuo gestionale viene ammessa in nome del non risolto conflitto tra mutualismo ed interesse generale. Sarebbe stato meglio allora assegnare un congruo termine perché le sole cooperative sociali potessero senza eccessive penalizzazioni adeguare i propri modelli a quello dell'impresa sociale o rimanere nella precedente legislazione.

Di nuovo si pone quindi il problema di una revisione organica e complessiva della legislazione civilistica e tributaria con un modello "a cerchi concentrici" che preveda un parallelismo tra il crescere dei vincoli alla libera attività d'impresa (ed alla relativa attribuzione del residuo gestionale) ed il crescere delle agevolazioni e dei controlli, per evitare di favorire i comportamenti opportunistici e giungere ad un'effettiva politica promozionale di imprese e settori di attività.

Il problema dell'integrazione e del conflitto tra "normativa specifica delle cooperative" e normativa dell'impresa sociale non è tanto rilevante per la regolamentazione dell'obbligo contabile, ma, per esempio, per gli aspetti relativi alla mutualità ed all'orientamento ai soci: non è a nostro parere così pacifico che la normativa sull'impresa sociale sia compatibile con la maggiore libertà riconosciuta ai soci nel perseguimento dell'obiettivo mutualistico-solidaristico nelle cooperative sociali.

Per meglio risolvere alla radice questi problemi (ed evitare di trovarsi di fronte imprese sociali mutualistiche in forza del riferimento alla normativa specifica) sarebbe stato forse meglio interpretare la regolamentazione dell'impresa sociale (certamente più vincolante rispetto a quella della cooperativa sociale caratterizzata dalla coesi-

stenza tra mutualismo e solidarismo) come alternativa ed ulteriore rispetto a quella della cooperativa sociale (e quindi a quella della cooperativa) dando l'opportunità alle cooperative di scegliere se divenire imprese sociali con una scelta espressa e di maggior vincolo sulla propria libertà d'impresa (evitando di riproporre la situazione già vissuta a proposito del rapporto tra cooperative e cooperative sociali, che può essere foriera di comportamenti opportunistici).

La procedura semplificata di riconoscimento è prevista anche per le Onlus, ma in quel caso il problema è molto minore poiché la disciplina delle Onlus è più vincolante, e non esiste una riserva di applicazione della legislazione cooperativa specifica; salvo il dubbio di come un ente non commerciale possa dichiarare di svolgere in via stabile e principale un'attività di impresa e permanere nello *status* di ente non commerciale e nelle relative agevolazioni.

7. Gli obblighi contabili delle imprese sociali

Abbiamo fino ad ora considerato la complessiva normativa sull'impresa sociale senza concentrarci sull'oggetto specifico della nostra trattazione, ossia la specifica regolamentazione contabile.

Partiamo dalla norma della legge delega che prevede che un ulteriore decreto emani "compatibilmente con la struttura dell'ente, omogenee disposizioni in ordine a (...) obbligo di redazione e pubblicità del bilancio economico e sociale, nonché di previsione di forme di controllo contabile e di monitoraggio dell'osservanza delle finalità da parte dell'impresa".

Senza dubbio la novità più significativa è l'obbligo di redazione e pubblicazione del bilancio sociale, ritenuto necessario per la piena informazione sulle attività dell'impresa, richiesto per la prima volta esplicitamente dalla normativa italiana, dopo ultradecennale dibattito (Travaglini, 1997).

Per quanto riguarda la tenuta delle scritture contabili il decreto legislativo attua la delega richiedendo di "tenere il libro giornale e il libro degli inventari, in conformità alle disposizioni di cui agli articoli 2216 e 2217 del codice civile, nonché redigere e depositare presso il registro delle imprese un apposito documento che rappresenti adeguatamente la situazione economica e patrimoniale dell'impresa sociale".

Permane l'incomprensibile ritrosia del legislatore italiano ad utilizzare la parola bilancio, traduzione tecnica di un documento, sintesi di una contabilità cronologica e sistematica, che rappresenta adeguatamente la situazione economica e patrimoniale dell'impresa sociale. Ricordiamo comunque che il problema dell'individuazione di quale forma di

bilancio per le imprese sociali si pone solamente per le imprese sociali non in forma societaria, perché per quelle in forma di società di capitali, a partire dalle cooperative sociali che rappresenteranno probabilmente la maggior parte delle imprese sociali, sono soggette alla disciplina dei bilanci delle società di capitali e quindi non solo agli articoli 2216 e 2217 espressamente citati, ma indirettamente agli articoli 2423 e seguenti in ragione del loro *status* di società di capitali.

La norma sull'obbligo contabile dell'impresa sociale appare analoga a quella delle Onlus (le attività istituzionali possono essere equiparate a quelle dei settori socialmente utili) e può essere utilizzata in chiave interpretativa per collocare "tenuta dei libri" e "redazione del documento" come elementi necessari della tenuta di una contabilità economico-patrimoniale, salvo alcune differenze.

Una prima differenza rispetto alla regolamentazione Onlus è data qui dalla previsione di un regime di pubblicità obbligatoria (che come vedremo riguarda anche il bilancio sociale) per le imprese sociali non società di capitali: anche se ciò avrà rilevanza solo per il limitato numero di soggetti diversi dalle società commerciali che sceglieranno di accedere allo *status* di impresa sociale, è rilevante dal punto di vista sistematico che si prescriva il deposito presso il registro delle imprese (e quindi indubbiamente il regime di piena pubblicità) per i documenti di bilancio dell'impresa sociale, a riprova che ad un riconoscimento giuridico e sostanziale dello svolgimento di attività di pubblico interesse debba corrispondere una maggiore trasparenza e controllo sociale.

Una seconda differenza rispetto alla regolamentazione contabile delle Onlus non cooperative, è data dal fatto che per l'impresa sociale non si parla di rappresentazione della situazione finanziaria e che non sono previste semplificazioni contabili per le imprese sociali di minore dimensione né riserve esclusive per imprese sociali "di diritto".

Altro elemento nuovo (Travaglini, 1994) è la regolamentazione contabile del bilancio consolidato del gruppo di imprese sociali, regolato in riferimento al gruppo cooperativo paritetico previsto dall'articolo 2545-*septies* del codice civile, in cui si prevede che l'attività di direzione possa essere esercitata da altri soggetti nonprofit o cooperativi, anche se tra i meccanismi di controllo si considera solo quello amministrativo e non quello economico che sarebbe invece da aggiungere. Dal punto di vista della normativa contabile l'appartenenza ad un gruppo richiede di rilevare separatamente le transazioni economiche con i soggetti appartenenti al gruppo, per poter poi redigere agevolmente un bilancio consolidato del gruppo di imprese sociali: dovranno quindi essere specificamente rendicontati nel conto economico acquisizioni, cessioni e forniture di beni e servizi a soggetti appartenenti al gruppo, nello sta-

to patrimoniale rapporti di finanziamento ed investimento e nella nota integrativa ogni altra relazione interna al gruppo di imprese sociali. Sinteticamente, alle imprese sociali diverse dalle organizzazioni societarie è richiesto di tenere una contabilità economico-patrimoniale con la distinta registrazione dei ricavi nei diversi settori di attività in cui si operi, e di presentare il relativo bilancio in cui esista la stessa contabilità, mentre per le cooperative sociali e le altre società di capitali appaiono sufficienti alcuni adattamenti del piano dei conti per registrare separatamente i ricavi da "beni e servizi ad utilità sociale" dagli altri. Il decreto non prevede uno schema tipico di bilancio (sempre in riferimento alle imprese sociali diverse dalle società commerciali, perché per le altre vige la disciplina del bilancio ex 2423 segg) ed allora ci si chiede uno sforzo interpretativo per definire quale sia lo schema di bilancio che (congiuntamente al bilancio sociale) assicura la migliore informazione sulle attività dell'impresa sociale.

Riteniamo che lo schema di bilancio più adeguato per la rendicontazione contabile dell'impresa sociale sia quello dell'impresa, ossia che anche i soggetti diversi dalle società commerciali, nel momento in cui a norma della legge dichiarano di svolgere in via stabile, principale e secondo economicità le attività imprenditoriali in oggetto, debbano rendicontare le proprie attività in forma di impresa, adottando gli schemi di bilancio di contrapposizione tra valore prodotto e valore consumato già adottati dalle cooperative sociali, integrati dal bilancio sociale ed opportunamente articolando i piani dei conti di contabilità economico-patrimoniale per rilevare alcuni aspetti rilevanti per le imprese sociali (una volta rilevata la prevalenza dell'attività di impresa, sembra insensato non adottare gli schemi dell'impresa).

8. Il bilancio sociale dell'impresa sociale: un modello

Ma l'aspetto innovativo in termini di regolamentazione contabile è dato senza dubbio dalla previsione della redazione e pubblicazione del bilancio sociale, previsto per la prima volta in un testo normativo italiano, che giunge dopo un dibattito ultradecennale su necessità e modalità della redazione del bilancio sociale nelle imprese.

In questo quadro la legge delega richiede di "prevedere, in coerenza con il carattere sociale dell'impresa e compatibilmente con la struttura dell'ente, disposizioni in ordine a (...) obbligo di redazione e di pubblicità del bilancio economico e sociale, nonché di previsione di forme di controllo contabile e di monitoraggio dell'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa" mentre il decreto delegato prevede che "l'organizzazione che esercita l'impresa sociale deve, inol-

tre, redigere e depositare presso il registro delle imprese il bilancio sociale, secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in modo da rappresentare l'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa sociale".

Quanto all'interpretazione della norma riteniamo che si debba insistere sulla necessità che l'impresa sociale rimanga autonoma nell'interpretazione dell'interesse generale, e quindi riteniamo che il bilancio sociale debba essere strumento di comunicazione per rendere trasparenti le scelte dell'impresa sociale, e non possa aggiungere regolamentazione sostanziale e vincoli ulteriori all'interpretazione (certamente limitata da legge e statuto) del perseguimento delle finalità sociali dell'impresa.

Inoltre va segnalato il regime di pubblicità del bilancio sociale, analogo a quello del bilancio civilistico (entrambi devono essere depositati presso il registro delle imprese) che colloca il bilancio sociale non in un'area di comunicazione volontaria, ma nella comunicazione obbligatoria, soggetta quindi agli stessi obblighi di correttezza e veridicità del bilancio civilistico ed alle stesse sanzioni. La questione è parzialmente diversa non essendo per legge prevista una forma tipica e vincolante, ma occorre non di meno evitare che il bilancio sociale divenga un allegato di "libera interpretazione" in cui false comunicazioni non siano sanzionabili.

Una regolamentazione potrebbe essere quella di affidare agli amministratori il compito di redigere il bilancio sociale in cui dichiarare missione, criteri di gestione applicati e *governance* dell'impresa sociale, individuando i soggetti assunti quali interlocutori sociali (*stakeholder*) dell'impresa, oltre ai lavoratori ed agli utenti, redigendo poi il conto della produzione e distribuzione del valore aggiunto nell'impresa sociale anche in riferimento al gruppo di cui essa fa parte¹. Il bilancio sociale deve poi essere completato illustrando le attività dell'impresa sociale attraverso indicatori di offerta, qualità e risultato dei servizi prodotti.

Per aumentare il valore informativo del bilancio sociale appare opportuna la previsione del fatto che l'organo di controllo esprima in un'apposita relazione un giudizio su correttezza, veridicità e fedeltà della rappresentazione della gestione offerta dal bilancio sociale stesso e svolga l'attività di "monitoraggio delle attività sociali dell'impresa". Occorre osservare come il controllo operato dall'organo di controllo appaia facilmente aggirabile (la nomina dell'organo di controllo è demandata agli stessi soggetti che nominano l'organo amministrativo e quindi la sua autonomia è comunque limitata), ma l'alternativa è quella di un controllo effettivo da parte della pubblica amministrazione.

¹ Cfr. www.gruppobilanciosociale.org.

9. Il trattamento del patrimonio nelle operazioni “straordinarie”

Abbiamo fino ad ora considerato l'impresa sociale “in costanza di funzionamento”, ma la normativa opportunamente tratta delle “operazioni straordinarie” dell'impresa sociale, prevedendo una disciplina vincolistica per preservare il patrimonio dell'impresa sociale da destinazioni ritenute non conformi.

Il decreto prevede una disciplina di “sorveglianza e silenzio assenso” per le operazioni straordinarie volontarie e la liquidazione coatta amministrativa. Nelle procedure di liquidazione *in bonis*, salvo quanto disposto per le cooperative, il patrimonio residuo è destinato ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni, comitati, fondazioni ed enti ecclesiastici, secondo le norme statutarie, ma la devoluzione deve essere approvata dal Ministero del lavoro sentita l'Agazia per le Onlus, salvo che il patrimonio rimanga all'interno del mondo dell'impresa sociale.

Non sembra espressamente regolamentato il caso in cui non vi sia alcuna cessazione dell'impresa, ma piuttosto il mutamento delle sue attività: il caso della cessazione dell'esercizio delle attività nei settori di utilità sociale possiamo equipararlo alla cessazione e quindi ritenerlo causa di cessazione dell'impresa. Potrebbe però succedere che nell'attività d'impresa i ricavi diversi dai settori tipici divengano più del 30% del totale e quindi vengano meno, anche e per motivi non dipendenti dalla volontà dell'impresa, i requisiti dell'impresa sociale: sarebbe opportuna una regolamentazione delle condizioni di “non prevalenza” e della loro durata minima per l'applicazione.

Le operazioni straordinarie sono caratterizzate dalla previsione di “destinazione obbligata del patrimonio all'impresa sociale” che richiede specifiche valutazioni nel momento in cui si ritrovano in un unico soggetto un patrimonio proveniente da o destinato all'impresa sociale ed un patrimonio utilizzato per altre attività. Per realizzare questo scopo occorre predisporre soluzioni tecnico-contabili che garantiscano un regime di “segregazione patrimoniale” di tale patrimonio destinato, anche se riteniamo che la soluzione adottata sarà quella di conferire direttamente alle imprese sociali il patrimonio, riducendolo però al minimo necessario, evitando complesse situazioni di contabilità separata tra gestione “ordinaria” e “sociale” all'interno dello stesso soggetto.

Nel caso che particolari situazioni rendano inopportuna la costituzione di un'impresa sociale autonoma e controllata (formalmente od informalmente) sarà necessario redigere un bilancio straordinario di trasformazione che evidenzi quale parte del patrimonio della società scissa o conferitaria provenga dall'impresa sociale ed assoggettare questo ad una sorveglianza attraverso metodi di *fund accounting* che

rendicontino decremento, incremento ed utilizzo del patrimonio. Nel caso invece che un'impresa voglia assumere lo *status* dell'impresa sociale la normativa non sembra lasciare spazio alla segregazione di un patrimonio che si voglia preservare dal vincolo dell'impresa sociale, richiedendo che tutto il patrimonio netto dell'impresa sociale resti destinato al sistema delle imprese sociali. Ci aspettiamo quindi una fase di trasformazioni in cui le cooperative sociali interessate ad acquisire lo *status* di impresa sociale adegueranno i propri statuti (mantenendo i diritti risultanti dalla "specificità" della legislazione cooperativa), mentre gli altri soggetti che svolgono al loro interno attività di impresa valuteranno vantaggi e vincoli dello *status* per decidere se utilizzarlo, attraverso operazioni di costituzione, scissione, cessione di rami d'azienda. Il caso più comune pensiamo possa essere quello della nascita di imprese sociali "per gemmazione" da aziende for-profit o da enti non commerciali per effetto dello scorporo, scissione o conferimento di attività che si ritiene più opportuno gestire in forma di impresa sociale. I prossimi mesi e le prossime decisioni, ci diranno quanto l'impresa sociale possa essere la nuova forma imprenditoriale per le attività non-profit e come questo porterà al ridisegno di questo importante settore.

Bibliografia

- Matacena A. (1993), *Il bilancio di esercizio*, Clueb, Bologna, p. 13.
- Travaglini C. (1994), "Dall'organizzazione nonprofit al gruppo nonprofit", *Impresa Sociale*, 15.
- Travaglini C. (1996), "La classificazione delle aziende nonprofit all'interno del terzo settore in base all'assetto istituzionale", in Accademia Italiana di Economia, *Le aziende non Profit tra Stato e Mercato*, Clueb, Bologna.
- Travaglini C. (1997), *Le cooperative sociali tra impresa e solidarietà*, Clueb, Bologna.

La legge delega sull'impresa sociale: quali implicazioni dal punto di vista aziendalistico

Michele Andreatus

Sommario

1. Premessa: il concetto di rendicontazione - 2. Quale possibile rendicontazione sociale per l'impresa sociale? - 3. Bilancio economico e bilancio sociale - 4. Rendicontazione sociale ed extracontabile

1. Premessa: il concetto di rendicontazione

Il decreto legislativo attuativo della legge che istituisce l'impresa sociale pone all'attenzione degli studiosi di area aziendale alcuni interessanti spunti di riflessione. Tra i vari aspetti, quello della rendicontazione appare senza dubbio tra i più stimolanti, stante anche il ricco dibattito che sull'argomento esiste in dottrina.¹

L'estensione dello *status* di impresa sociale anche a forme di impresa in precedenza "obbligatoriamente" for-profit, quali le imprese commerciali, implica infatti la ridefinizione dei tradizionali parametri di rendicontazione dell'impresa. Come accennato, la complessiva problematica è peraltro da anni oggetto di studio e di approfondimento, a seguito della mutata definizione del concetto di finalismo d'impresa e quindi della differente declinazione del concetto di efficacia conseguente a tale evoluzione.

¹ Si veda tra tutti Matacena (2005, p. 171-206). Sullo specifico aspetto delle cooperative sociali si veda, ad esempio, Andreatus (2003).

Il presente contributo si concentra in particolare sulla rendicontazione "sociale" in senso lato, rinviando per gli aspetti più contabili al contributo di Travaglini, in questo stesso volume. Nella legge delega e nel successivo decreto attuativo, il bilancio sociale viene esplicitamente richiamato più volte,² mentre è implicitamente richiamato di fatto in quasi tutti gli articoli. È infatti evidente che lo stesso articolo 1, nel momento in cui afferma che l'impresa sociale esercita "in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale", pone un vincolo forte alle finalità dell'impresa sociale stessa, che può costituirsi solo ove si ponga determinati obiettivi.

Va a questo punto ricordato che il bilancio d'esercizio nasce come strumento volto a rendicontare la capacità dell'impresa di raggiungere i propri obiettivi. Nel momento in cui si considera come obiettivo unico la massimizzazione della ricchezza, il reddito - o più correttamente il risultato d'esercizio - nasce come parametro di misurazione della performance: il tradizionale bilancio contabile è quindi un mezzo, non un fine.³

In altri termini, il bilancio d'esercizio si è sviluppato con un contenuto sinora prevalentemente contabile, in quanto il dato contabile, ed il sistema di rilevazione che ne sta alla base, è quello che meglio si presta alla rilevazione di fenomeni economici e finanziari. Nel momento in cui l'obiettivo ultimo dell'azienda è di tipo economico e/o finanziario, è evidente che il bilancio renderà la capacità dell'impresa di raggiungere i propri obiettivi attraverso opportune elaborazioni di dati contabili, redigendo, come tra l'altro richiamato nel decreto attuativo oggetto di analisi, un bilancio di tipo economico-patrimoniale.⁴

Tale approccio al bilancio d'esercizio mostra limiti evidenti nel momento in cui l'azienda, indipendentemente dalla natura for-profit o nonprofit, inserisce nel proprio vettore obiettivi di carattere extra-economico.

² Artt. 10, 14, 17.

³ Si pensi al riguardo quanto affermato dal Financial Standard Accountig Board (FASB, 1978): *Financial reporting is not an end in itself but is intended to provide information that is useful in making business and economic decisions. The objectives of financial reporting are not immutable, they are affected by the economic, legal, political, and social environment in which financial reporting takes place.*

⁴ Cfr. art. 10, punto 1. Resta peraltro aperto il discorso sulla struttura di questo bilancio, in quanto gli schemi previsti dal codice civile per le società disciplinate nel libro V non sono certo coerenti con i fini dell'impresa sociale.

Al di là quindi dei richiami contenuti nel decreto attuativo, si pone comunque un problema di rendicontazione della performance coerente con la natura e soprattutto con le finalità dell'impresa sociale. Il problema però, al di là della specifica declinazione sull'impresa sociale, è lo stesso che caratterizza la rendicontazione di qualsiasi azienda, compresa l'impresa for-profit che trova sempre più stretto l'utile d'esercizio come parametro per valutare la propria efficacia.

2. Quale possibile rendicontazione sociale per l'impresa sociale?

Purtroppo lo spazio a disposizione non consente la presentazione di uno specifico modello di bilancio sociale, le cui linee guida saranno peraltro definite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵. In questa sede appare allora più stimolante fornire alcune chiavi interpretative di quello che potrà essere il complessivo impianto di rendicontazione sociale, anche se sarebbe forse preferibile usare l'espressione rendicontazione *tout court*, visto anche lo strettissimo legame che esiste tra rendicontazione "contabile" ed "extra-contabile", ovvero sociale in senso lato.

La sensazione prevalente in chi scrive è che il legislatore veda nel bilancio sociale innanzitutto uno strumento di controllo dei vincoli posti all'impresa sociale, piuttosto che uno strumento di rendicontazione. Si pensi, ad esempio, al riferimento contenuto all'art. 14, punto 3, ove si richiama il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione dell'impresa sociale, sottolineando come degli "esiti del coinvolgimento deve essere fatta menzione nel bilancio sociale di cui all'articolo 10, comma 2". In generale, la rendicontazione di un'azienda nonprofit, può essere suddivisa in due parti. Vi è innanzitutto una rendicontazione basata sul rispetto dei vincoli alla gestione. Tali vincoli non sono posti in generale da alcuna norma di legge, ma si tratta di condizioni necessarie a garantire la stabilità dell'azienda nel tempo. Pur con gli evidenti limiti della generalizzazione, in un'azienda nonprofit tali vincoli fanno essenzialmente riferimento al rispetto delle condizioni di equilibrio economico e finanziario dell'azienda.

L'efficacia dell'azienda è poi "misurata" attraverso la definizione di parametri quantitativi e qualitativi legati agli obiettivi di fondo, che non sono di carattere economico e che, nello specifico dell'impresa sociale, sono delineati all'art. 2 del decreto.

⁵ Cfr. art. 10, punto 2.

Nell'impresa sociale, infine, la rendicontazione circa il rispetto dei vincoli si estende anche ad alcuni vincoli posti dalla legge: vedi il coinvolgimento dei lavoratori e, certamente, anche la destinazione degli utili prodotti. Tale controllo è difficilmente attuabile tramite un bilancio tradizionale, soprattutto se questo utilizza gli schemi di stato patrimoniale e soprattutto di conto economico previsti dal d.lgs. 127/1991 e successive modifiche.

Va a questo punto definita una serie di elementi che, unitariamente, consentano di rendicontare sull'intero vettore di obiettivi ad una molteplicità di interlocutori. Tale sistema deve a sua volta basarsi su un più ampio sistema di *reporting* in grado di fornire la base sia per la rendicontazione esterna, più vicina all'analisi dell'efficacia aziendale, che interna, più legata alla fase decisionale.

Un tentativo di riepilogo degli elementi attorno ai quali definire un adeguato sistema informativo aziendale è riportato nella seguente tabella 1. In particolare, nelle colonne sono riportate le due macroclassi nelle quali possono essere fatti convergere gli elementi contenuti in qualsiasi vettore degli obiettivi. Accanto all'oggetto sul quale progettare un modello di rendicontazione, vengono indicati i possibili strumenti. In orizzontale appaiono invece i destinatari dell'informazione, distinguendo tra interlocutori esterni ed interni.

TABELLA 1 - ELEMENTI DEL SISTEMA INFORMATIVO-AZIENDALE

		Vettore degli obiettivi			
		Vincoli		Obiettivi propri	
		Oggetto	Strumento	Oggetto	Strumento
Destinatari degli obblighi informativi	Esterni	<ul style="list-style-type: none"> • Efficienza gestione • Equilibrio finanziario • Equilibrio economico • Distribuzione utile 	<ul style="list-style-type: none"> • Stato patrimoniale • Analisi valore aggiunto • Rendiconto finanziario 	Performance sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Bilancio sociale • Analisi esternalità prodotte
	Interni	<ul style="list-style-type: none"> • Controllo direzionale • Analisi dei costi 	<ul style="list-style-type: none"> • Controllo di gestione • Budget 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporto <i>mission</i> e strategia • Rapporto con <i>stakeholder</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Controllo strategico • Analisi costi benefici • Analisi <i>stakeholder</i> • <i>Stakeholder engagement</i>

Il legislatore, giustamente, tende a normare la dimensione esterna della rendicontazione, al fine di cercare di dare certezza alla comunicazione aziendale, individuando un comun denominatore in grado di soddisfare i principali interlocutori. Purtroppo questo approccio, corretto nella sostanza, difficilmente si riflette in un'evoluzione della rendicontazione in grado di assecondare l'evoluzione del contesto e delle esigenze informative degli interlocutori.

L'interlocutore esterno ha interesse innanzitutto ad una comunicazione volta a rendicontare le condizioni di efficienza dell'azienda. Nell'impresa sociale questa esigenza trova declinazione nell'analisi della capacità dell'impresa di rispettare i vincoli di carattere economico e finanziario dati. Ne consegue che tale area può trovare importanti strumenti nel bilancio economico-finanziario, pur con importanti modifiche nella struttura degli schemi di sintesi contabile, soprattutto per quanto riguarda il conto economico.

Per quanto riguarda gli obiettivi propri, che possono essere fatti rientrare nell'analisi della "performance aziendale", lo strumento di riferimento è senza dubbio il bilancio sociale. La rendicontazione esterna si basa peraltro su un adeguato sistema informativo aziendale interno, che parte dalla fase di progettazione, programmazione e controllo delle attività aziendali.

In relazione all'impresa sociale, vi sono alcune specificità introdotte dalla norma e che vedono la presenza di finalità di carattere sociale non tanto tra i fini, ma tra i vincoli. È questo, ad esempio, il caso della distribuzione degli utili. Già in passato si è avuto modo di soffermarsi su quanto contenuto nella legge delega.⁶ Va ora evidenziato come la lettera del decreto attuativo risolva buona parte dei dubbi a suo tempo sorti.

Peraltro è evidente come, nel momento in cui si pone un vincolo, quale la non distribuibilità degli utili, sia necessario prevedere anche adeguati sistemi di controllo, che vadano al di là del controllo posto in essere dai sindaci o da eventuali organi statutariamente a ciò preposti. Si tratta quindi di definire il modo con cui dimostrare il rispetto di tale vincolo, che non può che fare riferimento ad un adeguato sistema di rendicontazione, che vada al di là del mero rispetto formale della norma.

Il vincolo alla distribuzione degli eventuali utili

Più specificamente, a nostro avviso il precetto delle non distribuibilità merita alcune riflessioni, che vanno a toccare la definizione stessa

⁶ Si veda al riguardo il numero 2/2005 di *Impresa Sociale*.

di impresa sociale, le regole di governo e, più in generale, la definizione stessa di utile.

Il legislatore ha giustamente posto tale vincolo, con l'obiettivo di evitare che soggetti animati da intenti speculativi entrino nella compagine sociale dell'impresa sociale, ovvero traggano un beneficio economico diretto o indiretto dalla sua attività.

Nella tradizione aziendalistica e contabile italiana,⁷ che ha fortemente influenzato la definizione degli schemi di stato patrimoniale e di conto economico contenuti negli articoli 2423 e seguenti del codice civile, prevale una concezione piramidale del finalismo d'impresa. In altri termini, vi è un unico fine, nella fattispecie il reddito, che viene visto in forma assoluta e quindi posto come unico obiettivo, al quale tutte le funzioni aziendali devono tendere. È per questo motivo che le varie strutture di conto dei profitti e delle perdite, ovvero di conto economico, che si sono succeduti nel tempo,⁸ hanno di fatto l'obiettivo di esplodere un'unica voce contenuta nel bilancio d'esercizio:⁹ il risultato d'esercizio, inteso, dal punto di vista contabile, come saldo del conto economico.

Tale approccio tuttavia presuppone una gestione volta alla minimizzazione dei costi ed alla massimizzazione dei ricavi, in una logica quindi di contrapposizione tra le due sezioni del conto economico.

In genere le varie norme che prevedono il vincolo della non distribuzione dell'utile, partono dal presupposto che esso derivi proprio da una contrapposizione netta costi-ricavi, anche se ben difficilmente in un'impresa sociale o in un'azienda nonprofit la gestione è animata dalla tendenza alla massimizzazione dei ricavi ed alla minimizzazione dei costi.

A ben vedere, come evidenzieremo tra breve, vale sovente l'opposto, in quanto, una volta raggiunta la linea di sopravvivenza economica, la gestione punterà ad una massimizzazione della qualità ovvero della quantità dei servizi erogati, con un conseguente aumento dei costi.

⁷ Tale approccio è peraltro ora superato. Fra i molti si rinvia al riguardo a Coda (1988).

⁸ Si ricorda come sino alla cosiddetta miniriforma del 1974, il Codice Civile non prevedesse un contenuto minimale del conto dei profitti e delle perdite. Tale contenuto viene introdotto per la prima volta in quell'anno e rimane invariato sino all'entrata in vigore del d.lgs. 127/91. A partire dal 1991 si sono registrati alcuni "ritocchi", che non hanno peraltro modificato lo schema introdotto in recepimento della IV Direttiva Cee. Per approfondimenti si rinvia comunque a Gabrovec Mei (1987). Utili riferimenti si possono ritrovare anche in Lizza (1989).

⁹ Giova ricordare come, dal punto di vista strettamente contabile, il documento di sintesi sia lo stato patrimoniale, mentre il conto economico rappresenta una fase del processo di chiusura dei conti, che, passando attraverso il conto "risultato d'esercizio", viene a sua volta chiuso in stato patrimoniale.

Discorso analogo vale se, anziché ad un aumento dei costi, ci trovassimo di fronte ad una diminuzione dei ricavi, derivanti da un abbassamento delle quote pagate dagli utenti per accedere ai servizi erogati. Tale approccio rende quindi di difficile interpretazione la grandezza contabile denominata "risultato d'esercizio", intesa come saldo contabile del conto economico e tradizionale parametro di valutazione dell'efficacia dell'attività di un'impresa.

Mentre nella legge delega rimanevano incertezze terminologiche, nel decreto attuativo il Governo definisce in termini sufficientemente chiari il concetto di distribuzione indiretta, che fa riferimento unicamente ad una sovraremunerazione di alcuni fattori produttivi. Il contenuto dell'art. 3, fa in particolare riferimento alla remunerazione degli amministratori, dei dipendenti e dei collaboratori e delle risorse finanziarie messe a disposizione da soggetti terzi rispetto ai soci, sotto forma di sottoscrizione di azioni o quote, e da intermediari finanziari.

Preme innanzitutto evidenziare come si faccia riferimento solo alla remunerazione e non all'efficacia della remunerazione. È vero che è concessa una deroga per comprovate esigenze di professionalità, però sarebbe stato opportuno lasciare maggiore libertà all'impresa sociale di remunerare i fattori produttivi, contemperando il costo non tanto con dei limiti definiti a priori, quanto piuttosto con l'*output* generato da tale fattore produttivo.

In secondo luogo va rilevato come la distribuzione indiretta di utili non faccia riferimento all'accesso ai servizi erogati dall'impresa a condizioni agevolate. Questa situazione determinerebbe non un aumento dei costi, bensì una diminuzione dei ricavi, ma l'effetto sul saldo del conto economico sarebbe identico.

Fatte queste premesse, riteniamo che in ogni caso, all'interno dell'impresa sociale sia opportuno strutturare un livello di rendicontazione in grado di evidenziare non tanto la destinazione dell'utile, ma semmai la destinazione del valore prodotto dalla gestione, distinguendo la destinazione a soci dalla destinazione a non soci e quindi, in definitiva, alla collettività.

Va infatti ricordato che il punto 1 dell'articolo 1 prevede testualmente che per impresa sociale si intendono: "(...) le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale".

Se il vincolo della non distribuibilità degli utili è funzionale a garantire l'attività a favore dell'interesse generale, a maggior ragione è necessario prevedere un monitoraggio innanzitutto sulla distribuzio-

ne del valore aggiunto, ovvero sugli effettivi beneficiari dell'attività svolta, evidenziando anche la distribuzione indiretta sotto forma di minor costo per l'accesso ai servizi.

Oltretutto l'analisi della creazione e della distribuzione del valore aggiunto, se correttamente costruita, evidenzia con immediatezza un'eventuale distribuzione di riserve. Se infatti immaginiamo un'impresa sociale con un saldo finale del conto economico negativo (perdita d'esercizio), nell'analisi della distribuzione del suo valore aggiunto emerge con immediatezza come tale risultato determini una distribuzione di riserve ai vari interlocutori, in quanto l'utilizzo di riserve che contabilmente vanno a coprire la perdita d'esercizio, consente di colmare la differenza negativa tra ricchezza prodotta e ricchezza distribuita. Tale aspetto non muta considerando i vincoli posti dal decreto attuativo alle perdite realizzabili da un'impresa sociale.¹⁰

È peraltro evidente che questo livello di rendicontazione, indubbiamente evoluto e certamente in grado di dare maggiori informazioni rispetto alla tradizionale informazione contabile, rimane comunque monco, in quanto si continua a ragionare in termini di dati contabili, seppur riclassificati al fine di effettuare un'analisi "sociale" di un dato che rimane comunque di tipo economico o finanziario. Tali dati devono essere necessariamente affiancati da altre informazioni di tipo extra-contabile e maggiormente legate alla performance sociale dell'azienda, come evidenziato nel paragrafo successivo.

3. Bilancio economico e bilancio sociale

Come accennato nelle pagine precedenti, il legislatore tende a considerare distintamente il tradizionale bilancio economico-finanziario dal bilancio sociale. Le considerazioni formulate in merito all'evoluzione del finalismo d'impresa, e del finalismo dell'impresa sociale in particolare, portano invece piuttosto alla definizione di un bilancio integrato, al cui interno possa trovare spazio sia la componente "contabile" che quella "sociale".

Il bilancio d'esercizio rappresenta infatti uno strumento volto alla rendicontazione della performance aziendale, ossia alla misurazione e comunicazione del livello di efficacia raggiunto dalla gestione. Ridefinendo gli obiettivi di un'azienda, è giocoforza individuare anche i parametri attraverso i quali fissare obiettivi e misurare i risultati raggiunti.

Nello specifico dell'impresa sociale, esattamente come in tutte quelle

¹⁰ Il riferimento è all'art. 6. Per un approfondimento sulla portata di tale articolo di rinvia al contributo di Travaglini, in questo stesso volume.

realità aziendali che non hanno come scopo ultimo la creazione di valore economico, va ridefinito pertanto anche il ruolo, e quindi il contenuto, del bilancio economico-patrimoniale, in quanto questo livello di rendicontazione è volto al rispetto dei vincoli di equilibrio economico e finanziario della gestione; il saldo del conto economico, che deriva dalla differenza tra ricavi e costi, perde quindi buona parte del suo significato.

Il rendiconto del valore aggiunto

Il decreto legislativo evidenzia un'imbarazzante vaghezza in relazione al contenuto del bilancio (Travaglini, in questo stesso volume). L'art. 10 del citato decreto si limita a prevedere un generico obbligo di redigere e presentare presso il registro delle imprese un apposito documento contabile in grado di rappresentare adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa sociale.

Al di là dell'interrogativo su cosa si debba intendere per "apposito" documento, appare evidente che il mero obbligo di deposito presso il registro delle imprese non dà certo alcuna garanzia di accessibilità delle informazioni e quindi di trasparenza.

Giova precisare come un'azienda che vede nella generazione di esternalità positive il proprio obiettivo, abbia un preciso interesse strategico, una sorta di obbligo implicito, alla massima trasparenza gestionale (Andreas, 1996).

Questa parte di rendicontazione, che spesso viene data per scontata, rischia quindi di recepire nell'impresa sociale o una completa deregolamentazione, con una forte eterogeneità di schemi e contenuti, o, quasi per inerzia, lo schema adottato per le società commerciali, che si rifà al d.lgs. 127/91.

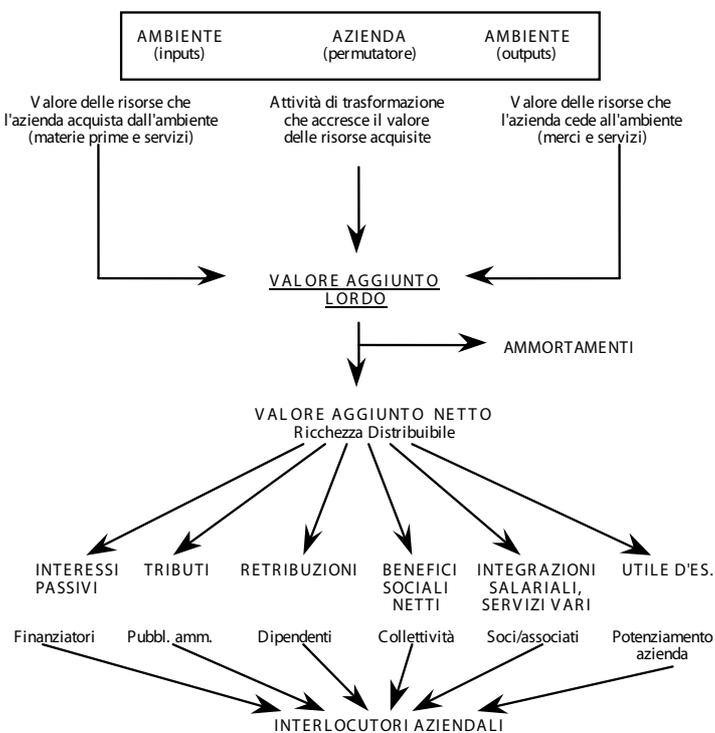
Mentre nel primo caso si potrebbe anche assistere ad un bilancio costruito tenendo conto delle specificità aziendali, ma la cui concreta utilizzabilità sarebbe probabilmente inficiata da un'elevata eterogeneità di schemi e contenuti, nel secondo caso ci si troverebbe di fronte ad un approccio improprio, in quanto privo del fondamentale requisito di coerenza tra fini dell'azienda e strumenti di misurazione dell'efficacia e quindi di rendicontazione. Tale schema di bilancio è infatti legato ad una concezione piramidale del finalismo d'impresa, che vede il profitto al vertice della piramide: il conto economico espone infatti la voce "risultato d'esercizio" nelle sue componenti, ma in esso prevale sempre una contrapposizione netta tra costi e ricavi.

È utile ricordare che il bilancio "contabile" deve informare sulla capacità dell'impresa sociale di utilizzare in modo efficiente le risorse,

economiche e finanziarie, a disposizione dell'azienda e sul rispetto di taluni vincoli normativi, come, ad esempio, la non distribuibilità di eventuali utili.

Il *trait d'union* tra la parte contabile e la parte sociale del bilancio può essere rappresentato dal rendiconto del valore aggiunto, che rappresenta una particolare riclassificazione del tradizionale conto economico. Permangono i limiti legati alla natura del dato economico, che rimane circoscritto alla mera dimensione contabile e dà al più un'idea dell'allocazione delle risorse, ma non degli effettivi risultati raggiunti che non possono generalmente essere oggetto di rilevazione contabile, in quanto non misurabili in termini finanziari e quindi economici. Lo spazio a disposizione non consente una trattazione approfondita del rendiconto del valore aggiunto, graficamente rappresentato nella seguente figura 1. Basti qui evidenziare come l'approccio rispetto al tradizionale conto economico sia radicalmente differente. Tale schema non si chiude infatti con l'evidenziazione di un saldo (risultato d'esercizio), bensì con la distribuzione alle principali categorie di interlocutori della complessiva ricchezza generata nell'esercizio.

FIGURA 1 - LA STRUTTURA DEL RENDICONTO DEL VALORE AGGIUNTO



La parte superiore della figura rappresenta il ciclo di produzione che dà luogo alla creazione del valore aggiunto. L'azienda acquista dall'ambiente esterno materie prime e servizi, che vengono trasformati, aggiungendo "valore", in beni e servizi finiti: la differenza tra l'ammontare delle risorse cedute all'ambiente sotto forma di *output* e quello delle risorse precedentemente acquistate come *input*, prende il nome di valore aggiunto.

La parte inferiore dello schema è costruita in modo da evidenziare il processo di distribuzione della ricchezza prodotta. Nello schema proposto sono evidenziati alcuni degli interlocutori ritenuti strategici in un'impresa sociale. Tale elenco non vuole assolutamente essere esaustivo, ma solo esplicativo della logica seguita in questa particolare riclassificazione del conto economico.

4. Rendicontazione sociale ed extracontabile

Come abbiamo più volte avuto modo di evidenziare, l'introduzione dell'obbligo alla redazione del bilancio sociale non deve essere vista come la creazione di uno strumento di controllo, ma semmai come l'obbligatorietà, sostanziale prima che formale, di una rendicontazione effettivamente coerente con le finalità dell'impresa sociale.

Il tradizionale bilancio d'esercizio si basa infatti su ciò che rileva la contabilità e lo stesso rendiconto del valore aggiunto altro non è se non una mera riclassificazione del tradizionale conto economico. Quest'ultimo documento consente semmai di leggere in chiave "sociale" il dato economico, ma nulla dice circa l'effettivo grado di efficacia dell'azienda. La particolare natura degli obiettivi di un'impresa sociale determina infatti una sostanziale incapacità del dato contabile di rilevare quegli aspetti sui quali invece si misura l'efficacia dell'impresa. Se ad esempio un'impresa sociale produce un servizio volto al sostegno domiciliare di anziani non autosufficienti, il dato contabile si limita a rilevare quanto l'impresa ha speso per l'organizzazione di tale servizio, o, più correttamente, le risorse che l'impresa ha allocato su tale servizio. Qualità del servizio, soddisfazione dell'utente, effettivi risultati raggiunti sono dinamiche che sfuggono completamente alla rilevazione contabile, ma che devono trovare spazio nel sistema informativo aziendale e che costituiscono la base per la rendicontazione esterna. Di conseguenza, va salutata positivamente l'introduzione obbligatoria del bilancio sociale.

Al fine di poter arrivare a disporre di uno strumento effettivamente in grado di rendicontare e che non si limiti ad una mera funzione di controllo, peraltro facilmente aggirabile, è importante che tale documento soddisfi alcuni requisiti di carattere generale. Stante la mancanza ancora delle linee guida definite dal Ministero a ciò preposto, al momento non possiamo infatti che limitarci a delineare una possibile struttura di questa rendicontazione, fermo restando che, coerentemente con quanto affermato nelle pagine precedenti, non esistono due livelli di rendicontazione, uno "contabile" ed uno "sociale", ma va definito un unico insieme di strumenti atti a rendicontare sulla complessiva gestione dell'impresa.

In estrema sintesi, è proprio attraverso la rendicontazione sociale che l'impresa sociale comunica il proprio livello di efficacia. Ne consegue che per poter parlare di un buon livello di rendicontazione, si debba quindi innanzitutto partire dalla definizione dei valori, della *mission* e della strategia dell'azienda, attraverso l'esplicitazione di obiettivi e di fattori chiave.

Si consideri inoltre che il bilancio sociale riveste notevoli potenzialità non solo nella fase di rendicontazione, e quindi con una forte valenza esterna, ma anche nella fase di programmazione di medio e breve termine, con una forte valenza interna, in grado, nelle organizzazioni più complesse, di creare coesione tra le varie funzioni aziendali.

Osservando la seguente figura 2, nel momento della programmazione, i vari livelli della piramide hanno infatti differenti profili temporali di riferimento. La visione e la conseguente missione non possono che avere un orizzonte temporale di medio termine e dovrebbero essere strettamente connesse all'individuazione delle strategie.

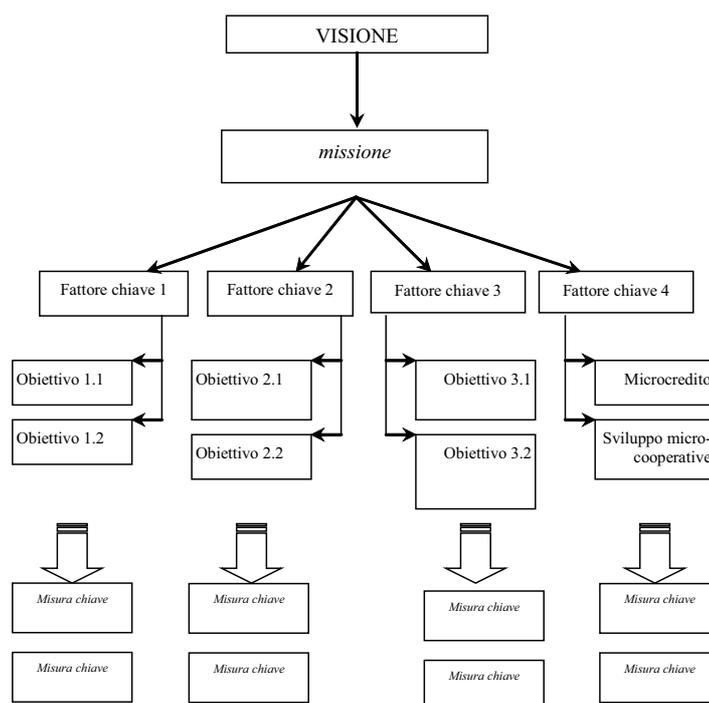
La parte inferiore della piramide fa invece riferimento alla sfera del controllo direzionale ed operativo, con un profilo temporale tendenzialmente coincidente con l'esercizio o comunque difficilmente superiore ai 24 mesi. Questo determina l'individuazione di misure chiave compatibili con tale profilo temporale, in modo da evidenziare ed analizzare, in sede consuntiva, eventuali scostamenti. Tale misure chiave, altrimenti dette *Key Performance Indicator* (KPI), costituiscono altresì la base per la rendicontazione esterna dell'efficacia aziendale nei confronti dei vari interlocutori e quindi per la costruzione del bilancio sociale.

È forse opportuno ribadire che le misure chiave e l'analisi degli scostamenti non necessariamente sono basati su dati economico-finan-

ziari, ma anzi vanno in buona parte "alimentati" da dati quantitativi non economici, in grado comunque di quantificare l'efficacia della gestione e quindi non sono definibili a priori, in quanto strettamente legati alle specificità della singola impresa.

Sulla base della definizione a preventivo di tali aspetti, la successiva fase di rendicontazione può risultare quindi agevolata, consentendo in tal modo una comunicazione più efficace degli obiettivi dell'organizzazione e dei conseguenti risultati. Se tali obiettivi vengono poi realizzati, l'analisi della coincidenza con i risultati può ulteriormente incrementare l'efficacia della comunicazione e quindi consolidare progressivamente il rapporto con gli interlocutori dell'organizzazione.

FIGURA 2 - LA STRUTTURA LOGICA DEL BILANCIO SOCIALE



In definitiva, ci potremmo trovare di fronte non tanto ad un bilancio sociale in senso stretto, ma piuttosto ad un documento il cui contenuto si avvicina a quello del bilancio di missione.

Come già accennato è inoltre essenziale che il documento, comunque venga impostato, soddisfi precisi *standard* di riferimento. I più

diffusi in Italia sono quelli definiti dal Gruppo bilancio sociale¹¹ e quelli che fanno riferimento al *Global Reporting Initiative* (GRI)¹². È inoltre necessario che lo *standard* adottato sia mantenuto nel tempo, in modo da assicurare la comparabilità dei dati.

Un bilancio sociale utilizzato nell'ambito della rendicontazione e non della mera comunicazione aziendale, deve essere inoltre in grado di evidenziare eventuali criticità. Una volta definita la griglia di parametri ed indicatori da inserire nel documento e quindi da implementare nel sistema informativo-aziendale, questi devono essere riportati integralmente, anche ove si dovessero evidenziare andamenti non soddisfacenti, o comunque non conformi agli obiettivi. Tale considerazione slega quindi ancora una volta il bilancio sociale da una dimensione di rendicontazione *ex post*, per collocarlo più correttamente in una fase di programmazione *ex ante*.

Da ultimo, la tendenza in atto - anche sulla base delle raccomandazioni contenute nei principali *standard* di riferimento - è quella di garantire l'obiettività, l'imparzialità e la neutralità del documento attraverso una certificazione rilasciata da un *audit* terzo ed indipendente, alla stessa stregua del processo di revisione e certificazione del bilancio d'esercizio.¹³

Bibliografia

- Andreaus M. (1996), *Le aziende non profit*, Giuffrè, Milano.
- Andreaus M. (2003), "Condizioni e presupposti per un'effettiva rendicontazione nelle aziende non profit", *Impresa Sociale*, n. 68.
- Coda V. (1988), "Fisiologia e patologia del finalismo d'impresa", *Aggiornamenti Sociali*, 2-3.
- Fasb (1978), *Concept nr. 1 - Statement of Financial Accountig*.
- Gabrovec Mei O. (1987), *Sistemi contabili e strutture del conto del risultato economico*, Libreria Goliardica, Trieste.
- Lizza F. (1989), *Le riclassificazioni di bilancio - Il conto economico*, Clua, Ancona.
- Matacena A. (2005), "L'*accountability* nelle imprese lucrative e sociali. Verso una possibile convergenza?", *Economia Aziendale 2000 web*, 4, www.ea2000.it, pp. 171-206.

¹¹ Disponibili al sito <http://www.gruppobilanciosociale.org>.

¹² Per i riferimenti specifici si rinvia anche in questo caso direttamente al sito <http://www.globalreporting.org>.

¹³ Si ricorda al riguardo il Convegno "Linee guida per la revisione del bilancio sociale, riflessioni tra principi e prassi", che si è tenuto presso l'Università di Bergamo il 10 maggio 2006.

Impresa sociale e Onlus passando per l'Agenzia: rapporti concettuali ambigui in attesa di novità

Salvo Pettinato

Sommario

1. Il tema dei profili tributari di fronte alla nozione di impresa sociale e a quella di Onlus: gli inevitabili incroci - 2. Altre considerazioni su un altro coinvolgimento "ambiguo" - 3. Agenzia per le Onlus o Agenzia per l'impresa sociale?

Il legislatore del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, nel dettare le norme del nuovo istituto dell'impresa sociale, non ha saputo esimersi dal formulare qualche "contatto normativo" importante tra l'impresa in parola e la Onlus, nonostante la teorica estrema lontananza tra i due concetti.

La seconda, in particolare a dispetto di quanto comunemente si crede fuori dall'ambito degli specialisti, è solo una "potenziale" qualifica fiscale, cioè una nozione classificatoria incapace di designare, in nessuna misura, precise casistiche soggettive veramente destinate di effetti o di operazioni giuridiche.

Il concetto di impresa sociale, invece, fermi i delicati problemi di metabolismo di sistema che non hanno ancora avuto il tempo di manifestarsi appieno, data la novità del provvedimento che lo ha introdotto, non c'è dubbio che tende a costituire una fattispecie civilistica completa e dunque qualcosa di opposto rispetto alla Onlus, sia per struttura concettuale che per ramo di diritto (civile anziché fiscale). Si tratta, infatti, di una precisa figura caratterizzata da ampie forme

di innovatività, che la spingeranno, addirittura, a fare presto parte integrante, per più di un motivo, del panorama soggettivo non lucrativo che contraddistingue il terzo settore.

Questi contatti normativi risultano, in verità, alquanto paradossali, perché è evidente che non si tratta di scelte completamente avvedute, secondo noi, in quanto colpisce il fatto che il decreto contempli, per ben cinque volte, dei ben precisi spazi di azione dell'Agenzia per le Onlus (cfr. artt. 10, 13 e 16). Riservati, cioè ad un organismo che, per legge, deve destinare la sua operatività proprio a quella qualifica soggettiva tributaria, agli enti non commerciali e, per come è stabilito, al terzo settore in via generale (cfr. art. 3, comma 1, lett. a) del d.p.c.m. 21 marzo 2001, n. 329).

Il suddetto affiancamento imprevisto rappresenta l'assoluta conferma della riconducibilità dell'impresa sociale a quel novero soggettivo così particolare che è il settore in parola e la cosa costituisce anzi un'implicazione indiretta derivante dal testo della legge.

In ogni caso, però rileviamo altresì muovendo dalla lettera più analitica del testo espresso del decreto, dai riferimenti alle Onlus per l'appunto, che è certo, e non da ieri, come sia un destino consolidato quello per cui i riferimenti testuali a questa figura risultano quasi sempre impropri e perfettibili. Quanto sopra avviene proprio a causa dell'accennata notoria improprietà di fondo che riguarda la nozione, ispirata, secondo noi, dalla mancanza di coraggio che il legislatore accusò creando, con il d.lgs. n. 460 del 1997, per l'appunto, la Onlus stessa non come entità assoluta del sistema giuridico, ma come semplice posizione soggettiva strettamente fiscale di certi soggetti qualificati.

Alcuni effetti di questo equivoco sono, come si vedrà, presenti anche nel d.lgs. n. 155 del 2006, del quale riteniamo appropriato evidenziare le connessioni col comparto soggettivo in parola, salvo più avanti illustrare alcuni tratti delle citate carenze "da equivoco" e le loro possibili conseguenze.

1. Il tema dei profili tributari di fronte alla nozione di impresa sociale e a quella di Onlus: gli inevitabili incroci

È perfino banale sottolineare come il tributarista, cioè il giurista principale destinatario della materia delle Onlus, stando alle norme espresse, potrebbe quasi ignorare il nuovo istituto dell'impresa sociale. Ciò per il semplice fatto che esso non è destinatario di nessuna

norma specifica del comparto fiscale inteso nel senso più ampio, né tantomeno di palesi implicazioni agevolative incidenti sulle aliquote e sulle basi imponibili.

Certo, però, la "cultura" giuridico-tributaria nel suo complesso non potrà restare del tutto inerte di fronte alla nuova presenza di un innovativo concetto di "attività principale", dopo i decenni che lo stesso ha vissuto a contatto con una nozione corrispondente (riferita appunto alle attività commerciali) nel diverso ambito degli enti non commerciali, anche se è comunque innegabile che sulle imprese sociali non esistono norme tributarie espresse di affiancamento a quella tradizionale nozione; pur se nel comparto in questione non è mai consigliabile l'eccessiva sicurezza, data la frequente scoperta di inaspettati legami ermeneutici, tra disciplina e concetti, cui il fisco è solito ricorrere.

A parte tutto, comunque, la precarietà istituzionale delle qualifiche soggettive della materia tributaria, legata com'è ai singoli periodi di imposta (ad esempio, l'anno finanziario di bilancio), può consentire che una certa associazione in soli tre anni di seguito metta insieme, una dopo l'altra, tutte le posizioni soggettive di cui abbiamo parlato (cioè ente non commerciale, Onlus ed impresa sociale), con l'inevitabile seguito dei potenziali effetti di connessione tra le stesse. Tale constatazione, quindi, impone molta attenzione sul presente tema, date le possibili interconnessioni scaturibili dal fenomeno descritto. Inoltre deve essere subito rilevato con massima evidenza che, pur nell'autonomia generale che dovrebbe caratterizzare l'ambito istituzionale dell'impresa sociale - il quale forgia su base specifica nozioni ampie come "utilità sociale", "non lucratività" e "attività principale" delle organizzazioni qualificabili come tali - il legislatore ha anche, molto visibilmente, formulato, nel decreto, un'apposita disposizione, dall'ambizioso titolo "norma di coordinamento", destinata a governare in via di principio proprio i predetti incroci potenziali di qualifica con enti non commerciali ed Onlus (è l'art. 17), sia pure riferendosi a potenziali incroci "contemporanei": ovvero a casistiche di sovrapposizione potenziale delle qualifiche.

Detta sovrapposizione, invero, non avrebbe ragione di essere considerata problematica in termini pratici proprio in virtù dell'evidenziata netta differenza di comparto di riferimento corrente tra le nozioni in discorso (civile e fiscale, cioè).

La qualifica civilistica, infatti, costituisce, per ragioni sistematiche di unità, pur rinforzate da considerazioni convenzionali di antica forgiatura, la premessa di un piano di operatività completamente

indipendente da quello degli inquadramenti fiscali che, com'è noto, danno luogo, sempre e soltanto, a fattori del tutto strumentali per la sollecita identificazione selettiva di norme o di possibili agevolazioni afferenti, alla fin fine, solo all'esatto computo dei debiti fondamentali di imposta.

Questo clima di autonomia settoriale, in virtù del quale una qualifica civile, salvo il caso di un'eventuale precisa presa di posizione del legislatore, svolge sempre una sua dinamica indipendente, è in realtà, nel caso, anche reso oggetto di una conferma testuale nell'art. 17 del decreto n. 155, secondo termini che però inducono persino a dubitare, quantomeno in parte, della reale utilità pratica di questa norma apparentemente paradigmatica. Com'è noto, infatti, essa dispone che le Onlus e gli enti non commerciali di cui al d.lgs. n. 460 - fermo che il riferimento equidistante alle due categorie citate risulta, a sua volta, una cosa ambigua perché gli enti non commerciali sono solo regolati su aspetti molto specifici dal decreto 460, essendo la loro "casa propria" data dal Tuir 22 dicembre 1986, n. 917 - se acquisiscono anche la qualifica di impresa sociale, continuano ad applicare le disposizioni tributarie previste dal medesimo decreto legislativo n. 460 del 1997, subordinatamente al rispetto dei requisiti soggettivi e delle altre condizioni ivi previste.

Il disposto in senso stretto della riportata norma, pertanto, sostanzialmente esprime il principio per cui determinati soggetti fiscalmente inquadri in una posizione del tutto precisata (quella di ente non commerciale o di Onlus), qualora vengano ad assumere, ma in sede civilistica, un'altrettanto precisata nuova qualifica dapprima non ricoperta (quella di impresa sociale, cioè), non perdono per questo il diritto di continuare a fruire dei benefici (e non solo, perché si tratta di tutto il regime, comprese le norme che impongono carichi contabili) che caratterizzano, per versi propri, la loro consolidata posizione fiscale.

Peccheremo di semplicismo pratico, ma, riteniamo che quella formulata espressamente sia la conseguenza classica di ogni coesistenza di riferibilità convergente, di qualifiche fiscali e civili, a carico di un medesimo soggetto, legata com'è, la stessa convergenza, alla distinta e parallela incidenza reale dei due comparti normativi intesi nel loro complesso.

Ciò per il fatto che la disposizione innovativa ed eccezionale meritevole di una salvaguardia come quella dell'art. 17, si avrebbe, in un caso come il presente, solo qualora la legge prevedesse la produzione di incidenze tributarie come conseguenza esclusiva delle dinamiche soggettive civilistiche. Ma questo fattore, che può solo determinarsi

nei casi in cui la qualifica civilistica è anche presupposto per quella fiscale (ad esempio, la società di capitali non può essere né Onlus né ente non commerciale), non è presente nel caso in parola dove i versanti restano indipendenti e le conseguenze tributarie (qualificazione, regime, ecc.) abbisognano di esplicite conferme e prescrizioni.

La possibilità che un soggetto con i caratteri dell'ente non commerciale - cioè quelli di associazione, fondazione o altre tipologie soggettive non societarie - possa rivestire anche quelli dell'impresa sociale è fisiologica solo nei casi in cui non confliggono le "principalità" delle attività svolte (e ciò accade, di fatto, quando l'impresa sociale si qualifica tale non per un'attività commerciale principale com'è la regola, quanto per ragioni di tipicità del merito: ad esempio, l'opera di avvio al lavoro di soggetti svantaggiati). Ma nei casi normali la prevalenza di commercialità tipica delle imprese sociali elimina di per sé il presupposto di qualificabilità del soggetto come ente non commerciale, onde il caso appare molto "teorico". E in un tal caso generale, quindi, il diritto a continuare a fruire in sede fiscale delle norme sue tipiche, subordinato alla "secondarietà" dell'attività commerciale, impossibile per l'impresa sociale, non aveva, per il soggetto qui ipotizzato, neanche il bisogno di una sorta di sanzione formale.

Affermazioni analoghe alle precedenti sono inoltre possibili anche per le vere e proprie Onlus, alla luce del fatto che per tali entità i presupposti qualificativi sono essenzialmente statutari e di merito selettivo (ad esempio, svolgimento delle attività elencate dall'art. 10 del d.lgs. n. 460, identificate in base ai "settori" ricorrenti), e dell'ulteriore fatto, troppo spesso trascurato, che la qualifica di Onlus non presuppone rigorosamente lo *status* di ente non commerciale.

Che in entrambi i casi, pertanto, le vicende fiscali del soggetto restino di principio immuni rispetto alle implicazioni civilistiche, quando queste non comportano limitazioni di qualche sorta sulla qualifica tributaria goduta, è quindi, già in via generale, una conclusione pacifica. La conferma dell'art. 17, quindi, a maggior ragione per il prudentissimo richiamo del valore di requisiti e presupposti fiscali, non appare essere un contenuto legislativo veramente necessario. Essa, semmai, ma per motivi di contenuto più critico sembra figlia dell'equivoco di fondo di cui abbiamo parlato in premessa, sia per il richiamo *tout court* alle Onlus, sia per la troppo lineare previsione della possibile presenza dell'ente non commerciale ordinario - soggetto che nessuna attività commerciale può avere, a differenza dell'impresa sociale, come oggetto principale - che diventa impresa sociale senza cambiare, nel contempo, la sua qualifica predetta in sede fiscale.

2. Altre considerazioni su un altro coinvolgimento “ambiguo”

Al di là della presenza, nel corpo del decreto, di ben più di una traccia oggettiva che riporta a precedenti tipici e sperimentati della cultura fiscale (come la nozione di distribuzione indiretta di utili, tipico istituto delle Onlus), ciò che sicuramente ha sorpreso, nel decreto 155, è il plurimo coinvolgimento potenziale, nel contesto di operatività del nuovo soggetto, dell'Agazia per le Onlus, che è stato previsto dal legislatore con riferimento a momenti molto qualificativi della disciplina concreta. Tale cura sovrabbondante di casistiche relative a questo organo - che certo contraddice, per certi versi, nell'economia generale del decreto, anche la presenza di certe ritenenze, come quelle sui presupposti di decadenza dalla qualifica stessa di impresa sociale (solo indirettamente trattata dal comma 4 dell'art. 16) - si trova testimoniata:

- nell'art. 13, comma 2 del decreto, in relazione agli atti che devono regolare le operazioni straordinarie di fusione, scissione, trasformazione e cessione d'azienda;
- nell'art. 13, comma 5, in relazione al procedimento del parere di conformità richiesto in merito alle linee di conformità alle linee guida dell'art. 2;
- nell'art. 16, comma 1, in relazione alle funzioni di raccordo amministrativo, di monitoraggio e ricerca svolgente dal Ministero del lavoro;
- nell'art. 16, comma 5, in relazione alle funzioni ispettive e sanzionatorie esercitate dal Ministero del lavoro;
- nell'art. 10, comma 2, in relazione alle linee guida necessarie per l'impostazione del bilancio sociale da depositare presso il registro delle imprese.

L'Agazia delle Onlus costituisce dunque, per l'impresa sociale, quasi sorprendentemente un ente pubblico di primario riferimento, nonostante l'evidenziata lontananza concettuale con le Onlus.

Questo tipo di scelte, invero, suscita qualche perplessità sulla lucidità strategica del legislatore il quale, nei primi anni di operatività dell'Agazia per le Onlus, è rimasto del tutto inerte in merito alle funzioni e compiti che di questo organismo costituiscono, stando al d.p.c.m. n. 329, l'oggetto già attuale, e nel condurre i quali l'organo in parola ha già denunciato la sofferenza di molteplici limiti di effettività per l'assenza di organico adeguato e di politiche d'azione concertate con gli organi di suo riferimento e controllo.

In questa prima fase della sua operatività, gestita dai componenti della prima nomina, in scadenza alla fine del 2006, l'organo ha la-

vorato sostanzialmente da solo, anche in virtù di scelte organizzative sue interne che non hanno contemplato delle operatività diverse dalle periodiche riunioni del suo consiglio e di alcune commissioni tra consiglieri, senza l'avvio di una dinamica operativa con le istituzioni dell'amministrazione, e senza la costituzione di rapporti di coinvolgimento reale con il mondo del terzo settore.

In ragione di ciò, prendere atto di tali nuovi ambiti di competenza che, in verità, non paiono connessi né con l'esperienza né con la tipicità reale dell'organo predetto, costituisce, secondo noi, un'operazione alquanto singolare.

Iniziando la rassegna dei temi dall'art. 13, infatti, si può verificare come, nel prevedere le principali iniziative giuridiche straordinarie delle imprese sociali, vale a dire le classiche "vicende" societarie delle fusioni, scissioni e trasformazioni, più l'operazione imprenditoriale tipica della cessione d'azienda, con la presumibile comprensione (vista l'assenza di preclusione espressa) delle connotazioni cosiddette eterogenee degli atti stessi, la nuova legge stabilisce che le stesse operazioni devono essere realizzate all'insegna del mantenimento dell'assenza dello scopo di lucro o (per le cessioni) del perseguimento delle finalità di interesse generale. Ma poi, al riguardo, prescrive che gli atti relativi alle operazioni siano "posti in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

È evidente, allora, che il presupposto logico di questa norma è che la predetta Agenzia disponga, nei fatti, di esperienze e competenze rapportabili con la predetta sofisticata materia che è squisitamente civilistica e che non conta, invero, su tradizioni culturali o pratiche della giurisprudenza.

La reazione che scaturisce all'"osservatore sereno" del nuovo diritto che "si forma", è che tali nuovi ambiti di azione possano inquadarsi nella giusta tendenza alla rivalorizzazione degli organi di cui si dispone, salva però la trascurata priorità di avvedute contromisure di pianificazione amministrativa (v. oltre quanto si osserva proprio sui riflessi civilistici da estendere, auspicabilmente, direttamente alla Onlus).

Il predetto nuovo comparto di conoscenze richieste, invero, non solo non trova corrispondenza nei contenuti del d.p.c.m. n. 329, che, come detto, è il provvedimento essenziale su caratteri ed opere dell'Agenzia stessa, ma risulta certamente singolare se rapportato al concetto esclusivamente fiscale attualmente rivestito dalle Onlus, al punto che la principale perplessità che ne deriva non è solo quella riferita alla consistenza tecnica attuale dell'Agenzia, ma quella an-

corata ai contenuti primari dell'attività che la stessa deve svolgere effettivamente per assecondare le citate nuove norme.

Non si trascuri, al riguardo, che la schiacciante maggioranza degli atti scritti emanati a tutt'oggi dall'Agenzia stessa, è stata rappresentata esclusivamente dai pareri tecnici verso i comportamenti dell'Agenzia delle entrate in materia di cancellazione di Onlus dall'anagrafe speciale (si tratta di quasi 2000 pareri, resi noti per intero nei bollettini ufficiali dell'organo), la quale materia appartiene strettamente al settore tributario specialistico.

I predetti pareri, invero, rinforzando inaspettatamente quelli che sembravano dover essere i tratti originari dell'Agenzia in oggetto, ovvero di un organo schierato appositamente per limitare lo strapotere tutto tributario delle entrate in materia di Onlus, hanno presentato necessariamente delle argomentazioni incentrate sui requisiti di qualifica e dunque, purtroppo, secondo noi, solo delle disamine sulle specifiche prescrizioni fiscali. Temi, questi che, invece, accanto al riconosciuto accrescersi dei poteri del Tar nella materia¹, meriterebbero di essere integrati con significativi spazi di azione riferiti al comparto civilistico generale (proprio come ad esso appartengono, senza dubbio alcuno, le norme sull'impresa sociale).

Solo per completezza sottolineiamo, allora, ripetendoci in parte, che gli altri interessamenti dell'azione dell'Agenzia per le Onlus, già citati accanto al comma 2 dell'art. 13, riguardano l'efficacia delle autorizzazioni del Ministero del lavoro agli atti straordinari (art. 13, comma 5), il raccordo degli uffici statali sulle azioni di sistema e sul monitoraggio generale (art. 16, comma 1), le casistiche di perdita della qualifica disposte dagli uffici ministeriali per violazione delle norme quadro iniziali del decreto (art. 16, commi 4 e 5): si tratta, quindi, di operazioni su cui urgerebbe l'emanazione di specifiche e condizionanti posizioni del potere esecutivo, volte a non rendere "isolate" le competenze necessarie richieste all'Agenzia in oggetto.

Processo tendenziale, quest'ultimo, assolutamente opportuno nel quadro della coerenza con le scelte costitutive di un'organismo apposito per il terzo settore, le cui aree di azione, rispettando la vocazione di ente molto responsabilizzato nei profili tecnico-giuridici, merita, secondo noi, un'appropriata estensione.

Il rischio che ne consegue è proprio quello di una sottolineatura (ingiustificata) di inadeguatezza dell'Agenzia in oggetto.

¹ Cfr. Tar Lazio, sez. II, sentenza del 16-11-2004, n. 13087; Tar Emilia Romagna, Sez. Parma, sentenza n. 552/2005.

3. Agenzia per le Onlus o Agenzia per l'impresa sociale?

Alla luce di quanto sopra sinteticamente premesso, noi siamo comunque dell'avviso che ogni giudizio di reale validità dell'esperienza dell'Agenzia per le Onlus, connesso alla prospettiva di analizzare quali sono i possibili spazi percorribili per le imprese sociali, preso atto del contesto generale reso complesso dalle pressioni già esistenti per rendere la stessa una *authority*, è secondo noi da differire alquanto nel tempo.

Un tale giudizio, infatti, va rinviato quantomeno al momento in cui, previa una revisione delle poche norme che hanno fin qui regolato quell'organo, si deciderà se inserire lo stesso proprio effettivamente nel vivo della vita degli enti nonprofit, accettando quindi la realtà di un'istituzione intensamente percepita come controparte totale dai soggetti del terzo settore, con un conseguente impegno pubblico molteplice e ricco di contenuto. Un contenuto che può certamente ampliarsi rispetto ai confini attuali, troppo caratterizzati dalla fiscalità della nozione di Onlus, ma senza pervenire, però, ad un assetto che renda l'Agenzia troppo poco significativa sugli aspetti tributari, dato che questi ultimi sono molto incidenti sulla vita reale degli enti nonprofit (che rischiano spesso la chiusura o il dissesto per errori o disattenzioni fiscali), ma che, se gestiti pubblicamente dai soli rappresentanti del Fisco, sempre privi di consolidata sensibilità giuridica verso la non lucratività, continueranno a generare conflittualità non controllabili serenamente.

Fino ad ora, l'Agenzia è stata, nei fatti, un organismo di complemento culturale incerto, priva di poteri reali e di contatti veramente fertili con la stessa Agenzia delle entrate, con la quale è mancato - forse perché non assistito né dalle norme né da prese di posizioni davvero autorevoli, e nonostante l'ingente lavoro tributario svolto - un vero dialogo proficuo, con il quale si sarebbero potute, ad esempio, rettificare numerose difficoltà interpretative gravanti sul sistema giuridico-tributario.

Nella particolarità del terzo settore, questo comparto giuridico è un'area delicatissima, oltre che importante, per i gravi rischi di sopravvivenza economica che riserva ai suoi destinatari. Essi, quali operatori di questo settore, non sono soggetti che producono ricchezza propria, ma enti che ricoprono spazi di utilità generale collettiva, ed è un fatto di coerenza di sistema contenere i loro rischi di sopravvivenza insiti nel sistema fiscale, una volta che il diritto generale ha riconosciuto loro, in conformità ad istanze sociali evi-

denti, democratiche e moderne uno spazio legale di primo piano. Tornando specificatamente all' Agenzia per le Onlus, oltretutto, non c'è dubbio che lo storico autoritarismo che contraddistingue il Fisco italiano non si è dimostrato idoneo a recepire la presenza *ex novo* nel sistema amministrativo di un organo "senza provenienza", che si è espresso ufficialmente, caso senza precedenti, con i pareri formali sulle cancellazioni, circa duemila volte sul previo comportamento delle autorità erariali, operando così un'attività (quella di critica giuridica motivata) che in passato era prerogativa esclusiva di organi di giurisdizione, cioè di veri e propri giudici. Cioè di realtà concettualmente terze, nell'area del diritto, con le quali non era neppure concepibile una qualche forma di rapporto comparato.

Purtroppo, però, nonostante i duemila pareri (cioè, i duemila controlli di validità giuridica del Fisco) di cui quasi nessuno ha mai parlato pubblicamente, l'innegabile quasi-inerzia operativa ed il contenuto spazio concreto riservato alle attività dell' Agenzia, che pure ha avuto il coraggio di concludere un patto diretto di azione congiunta con la Guardia di Finanza, non hanno certo giovato a consolidare il suo senso operativo pratico, rimasto condizionato anche dalle scarse risorse.

Resta poi fermo che, in teoria, l' Agenzia già gode di un senso operativo che, in realtà, stando alle generali norme del suo decreto fondamentale (cioè, il citato d.p.c.m. n. 329 del 2001) potrebbe crescere fino al punto di fare, della stessa Agenzia, il vero organo di riferimento giuridico-amministrativo principale del sistema, a prescindere quindi dalla sua pur sacrosanta sostituzione con una vera e propria *authority*, o dalla sua trasformazione in questa direzione.

È chiaro che questo passo, ora che si è evidenziato l'ampliamento di compiti esteso all'innovativa figura dell'impresa sociale, sarebbe ora quanto mai maturo, se accompagnato dalla determinazione e dalla snellezza di scelte che crediamo necessarie.

Teniamo a concludere queste osservazioni sottolineando come tale assetto separato, secondo noi, riuscirebbe meglio concepibile - anche in rapporto agli effetti indotti verso la nuova impresa sociale - se la Onlus divenisse, nel sistema legale, una forma soggettiva propria, cioè un'identità soggettiva appartenente (come l'impresa sociale, come le organizzazioni di volontariato, come le organizzazioni non governative) al diritto generale, salvo il suo vigente trattamento fiscale.

Una posizione che sarebbe gestita amministrativamente, anche su base anagrafica, dalla "loro" Agenzia, anche per quanto attiene l'ot-

tenimento o la perdita della qualifica, governabile, per semplicità, dagli stessi requisiti legislativi, già familiari a tanti operatori, che sono oggi vigenti.

Un siffatto potenziamento generale dell'Agenzia, relativamente a soggetti amministrati e a ruolo complessivo, sempre senza trascurare l'assoluta necessità di risorse dedicate, potrebbe invero preludere ad una connessione della sua piena ed esclusiva competenza anche per l'impresa sociale, svolgendo per quest'ultima funzioni come quella di anagrafe, di determinazione delle regole di inquadramento, di perdita della qualifica, di competenza ermeneutica generale e di attività di promozione anche legislativa del nuovo organo intersoggettivo. Un organo che, riferito *tout court* al terzo settore (Agenzia per il terzo settore) potrebbe ricomprendere con supporto normativo riferito anche al d.lgs. 155, sia le imprese sociali che le Onlus, altre che tutti i soggetti non lucrativi.

Il tutto riuscirebbe un fattore ancor più chiaro ove fosse statuito che, ad ogni effetto tributario, diretto o indiretto, le impostazioni soggettive ottenute nei rapporti diretti con l'Agenzia predetta, in considerazione della loro pregnanza tecnica specializzata (pensiamo ai concetti di assistenza, di non lucratività reale, di persona svantaggiata, di utilità sociale, di finalità etica o religiosa e così via), varrebbero pienamente anche agli effetti tributari che ne potranno conseguire.

Tali risultati - fermo il fatto che, fiscalmente, l'impresa sociale resta libera da condizionamenti diretti - sarebbero meglio ottenibili con un'Agenzia del tutto specifica, dedicata ai soggetti in esame intesi in senso largo, quale è l'Agenzia per il terzo settore.

In tal caso, però, sarebbe fondamentale non rinnovare gli atteggiamenti accademici ed astratti manifestati in passato verso le Onlus e prevedere l'impegno a tempo pieno, o quasi, dei Consiglieri e del Presidente, soprattutto nei periodi iniziali di azione destinati a tracciare le linee guida delle operazioni da svolgere e l'incidenza delle varie tematiche di fondo da coltivare (giuridica, promozionale, di controllo e così via) nel contesto della reale operatività.

Sarebbe fondamentale anche esprimere, senza riservo, le modalità di coinvolgimento dei "tradizionali" poteri pubblici ed amministrativi, alla luce del rispetto di una sorta di primato concettuale da riconoscere all'Agenzia citata in ragione della sua assoluta proprietà specifica, intesa quale sito principe di coagulo dei vari profili rilevanti in materia.

Con modestia assoluta, noi abbiamo maturato la convinzione che, specie nei versanti del moderno assistenzialismo di diritto, le no-

vità legali (nuovi istituti, nozioni, soggetti) non possono più essere solo frutto di ingegneria giuridica più o meno capace (ora si parla della riforma del libro primo del codice civile, con le associazioni e le fondazioni ridisegnate in molti dati di base). Se esse devono assumere ruoli veramente reali, con cui operare nel contesto sociale che li riguarda, è essenziale progettare anche i sussidi amministrativi che l'amministrazione pubblica deve mettere al loro fianco per farli operare pienamente senza "intoppi", e senza lasciarli soli nelle intemperie giuridiche del mondo moderno.

La politica delle procedure concorsuali

Danilo Galletti

Sommario

1. Le diverse opzioni contenute nella legge delega - 2. L'attuazione della delega - 3. Valutazione politica della scelta normativa - 4. I soggetti illimitatamente responsabili - 5. Linee per una futura riforma

1. Le diverse opzioni contenute nella legge delega

Scopo di queste poche righe è quello di verificare se le scelte del legislatore delegato in materia di politiche concorsuali inerenti all'impresa sociale siano state coerenti con gli indirizzi espressi nella legge delega, e soprattutto se le stesse siano idonee ad assicurare adeguate condizioni di crescita e di sviluppo; in conclusione, si tenterà di delineare, alla luce dei rilevanti svantaggi delle norme introdotte dal d.lgs. n. 155/2006, uno schema di possibile trattamento concorsuale alternativo.

Indubbiamente singolare era la delega circa la "definizione delle procedure concorsuali applicabili in caso di insolvenza".

Il Governo era così stato delegato in bianco a definire quale dovesse essere il trattamento concorsuale delle imprese sociali; l'unico elemento univoco di indirizzo sembrava essere nel senso che la materia non avrebbe potuto essere lasciata al diritto comune¹.

¹ Non vi era bisogno nemmeno di prendere partito in ordine alla disputa sull'applicabilità dell'art. 2201 c.c. alle imprese sociali aventi forma non societaria, dato che l'attività imprenditoriale si caratterizza in tale fattispecie per il carattere "stabile e principale"; inutile aggiungere che l'opzione ermeneutica circa la non conferenza dell'art. 2201 c.c. è ormai largamente prevalente: cfr. Costi, 1968, pp. 26; la tesi però sembra continuare ad intrigare la giurisprudenza: e cfr. il riferimento contenuto in Cass., 18 settembre 1993, n. 9589, *Giust. Civ.*, 1994, I, p. 65.

Inutile dire come la norma apparisse difficilmente compatibile con l'art. 76 Cost., non rinvenendosi nella direttiva alcun criterio idoneo a vincolare il legislatore delegato, in sostanza dandosi vita ad un vero e proprio trasferimento del potere di individuare la disciplina dal Parlamento al Governo. Tutto secondo una linea di tendenza purtroppo di recente abbastanza diffusa, e talvolta avallata dalla Corte Costituzionale, alla luce di farraginose teorie circa l'idoneità del legislatore delegato di "riempire" la direttiva.

Sembrava però doversi escludere, quantomeno, che il legislatore delegato potesse esentare l'impresa sociale da qualsiasi trattamento concorsuale.

Ciò sarebbe stato in contrasto con la chiara volontà della delega di tutelare i creditori, e doppiamente inopportuno, dopo che la legge 80/2005 (di conversione del cosiddetto decreto competitività) ha fortemente indebolito, limitando la possibilità per i creditori privi di titolo esecutivo di intervenire nelle procedure esecutive cosiddette individuali, anche le residuali forme di "microconcorsualità" nell'espropriazione singolare.

Data la "ordinaria" complessità dei patrimoni e delle attività gestiti dai soggetti che esercitano l'impresa sociale, del resto, ogni previsione di esenzione sarebbe così assolutamente immotivata, e consegnerebbe tali situazioni al dominio della "corsa" disordinata ed indiscriminata dei singoli creditori al recupero del proprio credito, cara alle raffigurazioni anglosassoni.

Probabilmente l'apertura della formulazione nella legge delega era ispirata dalla volontà di consentire il coordinamento con la riforma delle stesse procedure concorsuali, allora di andamento assai incerto.

Di certo tuttavia sulla base della stessa il legislatore avrebbe potuto assoggettare l'impresa sociale ad una procedura speciale già esistente, o persino ad un modello di procedura alternativo al fallimento, anche se del caso creato *ad hoc*.

Non sembra peraltro che l'ultima soluzione sia tuttora auspicabile, non rinvenendosi nell'impresa sociale sufficienti aspetti differenziali rispetto alla fattispecie generale dell'impresa, sotto l'aspetto dell'incapacità di fronteggiare regolarmente le proprie obbligazioni.

L'attribuzione del potere di "definire" le procedure applicabili del resto non pareva limitato all'individuazione di uno schema completo ed autosufficiente; si sarebbe potuto anche adattare un modello esistente alle esigenze specifiche del settore.

Al riguardo, non sembrava proponibile un'estensione massiccia dell'amministrazione straordinaria (d.lgs. n. 270/1999), soprattutto nella "variante" cosiddetto Marzano (l. n. 24/2004): si tratta infatti di uno schema di procedura affidata in buona parte all'autorità amministrativa, ed anzi politica (Ministro delle attività produttive), che presenta già solo per questo rilevanti controindicazioni, derivanti dal pericolo che le decisioni di tale soggetto siano "catturate" da motivazioni politico-ideologiche, estranee a quelle istituzionali, esigenza tradizionalmente tenuta in considerazione anche nella letteratura sul nonprofit.

Nella variante "Marzano", poi, persino la decisione se ammettere o no l'impresa alla ristrutturazione, e quindi se decretarne la sopravvivenza oppure la morte precoce, è sottratta di fatto alla competenza ed anche al controllo dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Punto di forza di questo modello è notoriamente la capacità di creare maggiori economie di scala, rispetto a patrimoni e flussi aziendali di grande dimensione; circostanza non agevolmente integrata dal modello socialmente tipico dell'impresa sociale.

In alternativa, la liquidazione coatta amministrativa (di seguito lca) presenta, come si vedrà, controindicazioni simili a quelle del modello appena esaminato, dato che la decisione se aprire o meno la procedura è anche qui rimessa al Ministero competente, il quale sovrintende anche alla gestione delle operazioni; più in generale, la tutela degli interessi privati conosce notoriamente in tale schema una notevole compressione, venendo il ruolo dell'Autorità giudiziaria confinato a quello dell'accertamento dello stato di insolvenza e del passivo.

In linea generale, poi, rispetto alle procedure "amministrative", è tutto da dimostrare che le peculiarità delle imprese sociali siano tali da far stimare l'Autorità giudiziaria meno idonea di quella amministrativa.

Il fallimento invece presenta una flessibilità superiore, ed ha il vantaggio di essere integralmente rimesso al controllo dell'Autorità giudiziaria ordinaria, istituzionalmente "terza"; d'altro canto, spesso gli organi di tale procedura possono presentare, in situazioni molto particolari, un *deficit* di adeguata professionalità, a causa del difetto di specifiche competenze; la recente riforma "organica", poi, ha qui reso notevolmente più importante rispetto al passato il ruolo dei creditori, dotati ormai di rilevanti poteri di "veto"; ed anche questo potrebbe minacciare gli interessi degli *stakeholder* non portatori di ragioni creditorie.

2. L'attuazione della delega

La scelta del legislatore delegato è stata nel senso di sottoporre l'impresa sociale alla procedura concorsuale speciale di lca, dettando però, a differenza di quanto è avvenuto praticamente sempre, quando in passato si è fatto uso di tale tecnica, una norma di semplice rinvio (art. 15), che rimanda, deve ritenersi, alla disciplina di cui agli articoli 194 ss. legge fall.

La norma specifica poi che la procedura potrà essere aperta in caso di "insolvenza" dell'imprenditore sociale, e si chiude con una disposizione volta ad orientare la destinazione dell'avanzo di liquidazione, canalizzandolo secondo la disciplina dell'art 13, comma 3.

Null'altro è dato rinvenire nel d.lgs. 155/2006.

Indubbiamente la soluzione normativa desta stupore, in quanto l'apparato disciplinare in tema di lca, contenuto nella legge fallimentare, detta notoriamente uno "schema neutro", che raggruppa e sintetizza i principali aspetti comuni delle varie procedure di lca descritte e specificate sempre in altri testi legislativi, destinati a regolare particolari settori merceologici.

Il legislatore delegato invece, coll'art. 15, si limita in sostanza a rinviare alla legge fallimentare, omettendo però di formulare le dovute precisazioni e specificazioni, che solitamente integrano quella disciplina, consentendone l'applicazione concreta.

Difetta, ad esempio, persino l'individuazione dell'Autorità pubblica competente per emanare il decreto che apre la procedura, individuabile comunque quasi sicuramente nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali, stante le funzioni allo stesso attribuite nello stesso testo normativo.

In quasi tutti i casi, inoltre, la lca viene resa applicabile a soggetti imprenditoriali operanti in settori speciali, ove un'Autorità pubblica, indipendente o ministeriale, autorizza l'esercizio dell'impresa al suo inizio, e poi esercita poteri permanenti di controllo e di sorveglianza.

Ciò non accade quanto all'impresa sociale, che non è condizionata dal rilascio di un provvedimento amministrativo, e presenta una soggezione a poteri di controllo pubblici tipici ed affatto diversi (Costi, 2006, p. 10).

Il Ministero del lavoro infatti svolge sì, oltre a funzioni di coordinamento, monitoraggio e ricerca, un generale ruolo "ispettivo" circa il rispetto della legge (art. 16); ma nel caso in cui l'impresa sociale violi i principi fondamentali in materia (quelli racchiusi nei primi quattro

articoli del decreto), la conseguenza non è (e non potrà essere) la lca, come invece tipicamente avviene in tali casi, ma soltanto la “perdita della qualifica”.

Tale scelta comporterà senz’altro notevoli problemi esegetici ed applicativi², sui quali tuttavia non è opportuno soffermarsi in questa sede.

3. Valutazione politica della scelta normativa

La sottoposizione dell’impresa sociale a lca era già stata sollecitata durante i lavori di attuazione della legge delega (Marano, 2005, p.98).

Tale scelta tuttavia si colloca in un contesto ove la letteratura giuridica ha espresso, in passato, serie perplessità sull’opportunità di estendere e finanche di mantenere le previsioni già esistenti di lca, sino a prospettarne addirittura la radicale incostituzionalità³.

Quando infatti sia sempre l’insolvenza a provocare l’apertura della lca, c’è da domandarsi perché i creditori debbano sopportare la modifica della tecnica di tutela delle loro ragioni comportata dalla sottrazione della liquidazione alle norme del fallimento.

L’accentramento nel commissario liquidatore delle funzioni gestorie, e nell’Autorità amministrativa (quando non politica, nei casi in cui essa coincide con un Ministero, organo del potere esecutivo) delle funzioni di supervisione e direzione, infatti, comporta una diminuzione delle possibilità di tutela del privato (si pensi solo alla privazione dei reclami al giudice contro gli atti del curatore ex articoli 26 e 36 legge fall.).

Si è messo in evidenza allora come l’interesse pubblico possa giustificare la permanenza della lca soltanto a condizione che sussistano motivi oggettivi per ritenere che, in caso di insolvenza, per peculiarità del settore merceologico di riferimento, tale procedura sia più efficiente, ed idonea a perseguire obiettivi di razionale liquidazione e riallocazione delle risorse (Belviso, 1973, pp. 168 ss.).

Inoltre i presupposti tipici della lca, nel nostro sistema, sono, oltre all’insolvenza, perdite di rilevante gravità, violazioni di legge o di disposizioni regolamentari o amministrative, gravi irregolarità di gestione, opportunità di cessare coattivamente l’impresa per fini di interesse pubblico.

² Si pensi solo alla possibile concorrenza col fallimento, complicata dal difficile connubio fra art. 2 e 196 legge fall.

³ Cfr. per tutti, e da angolazioni diverse, Bonsignori (1993, p. 114 ss.) e Bavetta (2001, p. 388 ss.).

Quanto all'impresa sociale, invece, l'unico requisito indicato è l'insolvenza, ciò che colloca l'interprete nell'esigenza di confrontare la funzionalità della lca direttamente con il fallimento.

Non vi sono motivi reali, allora, per ritenere che una gestione "amministrativa" della procedura concorsuale relativa all'impresa sociale dia maggiori garanzie di efficienza e celerità, rispetto alla prospettiva della liquidazione dell'attivo e della soddisfazione dei creditori.

L'impresa sociale, infatti, non sembra in quanto tale destinata ad integrare dimensioni e complessità organizzativa tali da rendere il tribunale inadeguato; in caso contrario, del resto, sarebbe stato più opportuno pensare ad un'estensione delle norme sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi, piuttosto che della lca. Resta da domandarsi se non vi siano ragioni estranee alla dinamica degli interessi dei creditori che possano giustificare tale opzione legislativa.

Si vede bene allora la peculiarità dell'impresa sociale, per la presenza, e la particolare rilevanza, di classi di interessi estranee a quelle dei creditori, tali per cui, se ogni decisione, anche circa l'adozione di una procedura piuttosto che di un'altra, fosse lasciata a questi ultimi, si potrebbe ragionevolmente ritenere alto il rischio di una compromissione dei peculiari interessi in discussione.

L'impresa sociale è tale infatti, già nel tipo socio-economico, prima che nella definizione legislativa, perché produce esternalità positive che beneficiano la sfera di soggetti ad essa "esterni"; soggetti che vanno a comporre la variegata costellazione *multi-stakeholder*.

Tali interessi, in quanto generalmente tesi alla continuazione dell'attività, possono decisamente entrare in urto con quelli dei creditori, i quali invece potrebbero in diverse occasioni prediligere soluzioni radicalmente liquidative⁴.

Si evidenzia allora una situazione di potenziale conflittualità fra interessi collegati all'insolvenza, che potrebbe giustificare trattamenti differenziati, ad esempio, nel senso di favorire la liquidazione in blocco, in modo da far proseguire l'attività tipica, una volta "depurata" dai debiti⁵.

⁴ Pur dovendo riscontrare la bassa propensione alla materializzazione degli investimenti delle imprese sociali, dunque la maggiore probabilità che l'attivo sia assai scarso, e la liquidazione una prospettiva poco appetibile, in quanto idonea ad abbattere il valore degli *asset* immateriali (fra i quali, deve ritenersi, il capitale sociale).

⁵ L'osservazione sembra intercettare quelle affermazioni, frequenti in dottrina, per cui pur l'esistenza di uno stato di insolvenza non obbligherebbe l'Autorità di vigilanza a disporre la lca, quando l'impresa sia comunque in grado di perseguire i suoi obiettivi tipici; trattasi tuttavia di un asserto assai discutibile, e visibilmente in contrasto con i caratteri di un moderno diritto concorsuale.

Ma allora, costituendo la lca una tipica procedura liquidativa, indirizzata naturalmente verso una disgregazione dell'agglomerato aziendale, non si vede quale possa essere il vantaggio competitivo della stessa rispetto al fallimento.

Anche in quest'ultimo, infatti, e soprattutto dopo la recente riforma "organica" (d.lgs. 5/2006), sono dati strumenti per perseguire in teoria obiettivi di liquidazione degli *asset* come "aggregato", in modo da preservare la continuità dell'attività d'impresa (art. 104 e seguenti).

Certo soltanto nella lca è presente un organo, il comitato di sorveglianza, che non è destinato a porsi come esponenziale esclusivamente delle ragioni dei creditori (come invece avviene nel fallimento, per il comitato dei creditori), dovendo lo stesso essere composto da "persone particolarmente esperte nel ramo di attività" (art. 198 legge fall.), scelte solo "possibilmente" fra i creditori.

Ciò potrebbe in teoria dar luogo ad una forma di rappresentanza, intranea alla procedura, per gli interessi degli *stakeholder* non aventi rango creditorio; e potrebbe risultare particolarmente utile, soprattutto in un momento in cui la riforma del diritto fallimentare ha talmente potenziato i poteri del comitato dei creditori, da far temere per l'indipendenza del curatore fallimentare, sostanzialmente a rischio di divenire "ostaggio" dei creditori più influenti nell'adozione delle decisioni strategiche.

Ma non sembrano esservi garanzie che la scelta dei relativi membri da parte del Ministero, unitamente alla direzione dell'intera procedura in mano a quest'ultimo, evidentemente soggetto al rischio di emanare decisioni "catturate" da fini politici, sia più idoneo a conseguire risultati maggiormente armonici con il settore dell'imprenditoria sociale, o non piuttosto dissonanti, rispetto agli organi fallimentari.

Senza considerare la tradizionale ritrosia delle procedure "amministrative" nell'esercitare le azioni di responsabilità contro gestori e membri degli organi di controllo, ciò che fa sì che gli enti sottoposti a lca senza esclusione del fallimento preferiscano, in caso di insolvenza, sollecitare l'emanazione del decreto di apertura della procedura dall'Autorità competente, piuttosto che essere dichiarati falliti; ed in un settore come quello dell'imprenditoria sociale, ove l'attività deve essere funzionalizzata per fini non lucrativi, e non coincidenti con quelli dei proprietari e dei gestori, tale indebolimento del principale strumento sanzionatorio, volto a reprimere gli abusi, non appare decisamente consigliabile⁶.

⁶ La tradizionale non applicabilità nella lca delle principali norme restrittive delle libertà personali del fallito è invece compensata dal depotenziamento delle stesse nella recente riforma "organica" della legge fallimentare.

Quanto invece all'obiettivo del risanamento, esso sarà perseguibile, anche per le imprese sociali, esclusivamente attraverso le procedure concorsuali "di diritto comune", quali il concordato preventivo, e l'amministrazione straordinaria, qualora applicabile in forza delle dimensioni.

Resta confermata l'impressione che non vi siano motivi effettivi per "validare" la scelta del legislatore, ciò che presupporrebbe l'individuazione di vantaggi competitivi della lca, ed in particolare del "modello generale" di essa contenuto nella legge fallimentare, rispetto alla procedura fallimentare tradizionale.

4. I soggetti illimitatamente responsabili

Un'altra rilevante controindicazione del decreto legislativo n. 155, fra l'altro, sembrerebbe implicata dal fatto che, nella lca, a prescindere da talune opinioni minoritarie⁷, non sarebbe possibile l'estensione della procedura (e nemmeno un'autonoma sottoposizione a fallimento) ai soci illimitatamente responsabili, oppure ai gestori di associazioni non riconosciute responsabili *ex art.* 38 c.c.⁸.

Con le norme sull'estensione del fallimento ai gestori il legislatore detta infatti una disciplina specifica per regolamentare la situazione di insolvenza dell'imprenditore, ove si assoggetta ad un meccanismo giuridico concorsuale (strettamente collegato con quello principale) anche la realizzazione della responsabilità additiva; ci si riferisce, ovviamente all'art. 147 legge fall., ed adesso agli artt. 23 ss. d.lgs. n. 270/1999.

Tali meccanismi non si limitano a trattare le obbligazioni del responsabile che concernono l'impresa, ma si estendono sino a ricomprendere tutte le passività ed il patrimonio dello stesso.

⁷ Il rinvio va, per tutti, a Piscitello, 1987, pp. 455 ss.

⁸ Per la verità il sistema presenta anche un'altra rilevante controindicazione, nel fatto per cui l'art. 6 sembrerebbe delineare un apparato ove permane la responsabilità illimitata dei soci di società, ma non quella dei soggetti indicati nell'art. 38 c.c. A meno che non sia integrato il bizzarro *ratio* contenuto nella stessa norma. Ciò dovrebbe portare a prima di vista a sconfessare, quindi, l'orientamento giurisprudenziale per cui la responsabilità illimitata dell'amministratore di associazione non riconosciuta ne determinerebbe il coinvolgimento nel fallimento dell'ente, in applicazione diretta (e discutibile) dell'art. 1 legge fall., oppure analogica dell'articolo 147 legge fall.: cfr. App. Palermo, 7 aprile 1989, *Giur. Comm.*, 1992, II, p. 61; Cass., 18 settembre 1993, n. 9589, cit.; Trib. Milano, 17 giugno 1994, *Foro It.*, I, c. 3544; Trib. Milano, 22 gennaio 1998, *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 1999, I, p. 235; Cass., 16 marzo 2004, n. 5305 (le ultime tre nella stessa causa, riguardante l'Istituto Sieroterapico Milanese); Trib. Roma, 6 aprile 1995, *Giur. Mer.*, 1995, p. 911; *contra* Trib. Treviso, 25 marzo 1994, *ivi*.

In tal modo quello che è soltanto una tecnica di allocazione del rischio imprenditoriale diviene altresì "un modello di ripartizione del rischio da insolvenza".

Intuitivamente si potrebbe pensare ad una soluzione tecnica mirata alla migliore realizzazione della responsabilità del socio nell'interesse dei creditori sociali: infatti la concorsualizzazione del meccanismo esecutivo consentirebbe di risolvere i problemi correlati alla concorrenza di azioni di più soggetti.

Ma in realtà un ulteriore esame della disciplina porta alla luce la fallacia di questa prospettazione: al fine di assicurare la vantaggiosità dell'esecuzione per i creditori sociali, infatti, basterebbe concentrare nel curatore del fallimento della società la legittimazione ad agire nei confronti del socio, sia pur con gli strumenti esecutivi ordinari. Ciò sarà possibile, in particolare, proprio nella lca, grazie all'art. 211 legge fall., che consente al commissario di realizzare la responsabilità del socio rispetto alle obbligazioni sociali di cui questo debba rispondere.

È chiaro al contempo che in questi casi il commissario potrebbe trovarsi a concorrere, nel processo esecutivo ordinario, con altri soggetti, portatori di distinte ragioni: i creditori particolari del responsabile.

È facile rilevare tuttavia come i creditori particolari, concorrendo con il commissario con gli strumenti esecutivi ordinari, sarebbero inevitabilmente pregiudicati, data l'elevata capacità di coordinamento interno del gruppo dei creditori sociali, e l'importo presumibilmente ingente del debito vantato da questi ultimi.

È in quest'ottica che può essere apprezzato il fondamento razionale del fallimento del socio, volto ad evitare il dispendio di risorse, determinato altrimenti dal concorso del curatore e dei creditori particolari sul patrimonio responsabile; in tal modo viene massimizzato il risultato dell'azione esecutiva, a vantaggio di entrambe le categorie di creditori.

Questa prospettiva consente poi di apprezzare la natura per nulla eccezionale, ed anzi regolare, dell'art. 147 legge fall.; la norma infatti si presenta come espressione di rationes perfettamente compatibili con il sistema generale della legge fallimentare: si persegue infatti la riduzione dei costi transattivi nell'espropriazione del patrimonio assoggettato al soddisfacimento dei creditori, esattamente come si è visto essere per il fallimento; allo stesso tempo, si fornisce tutela al credito, attraverso il meccanismo della ripartizione delle perdite generate dall'insolvenza.

Ma mancando, nell'impresa sociale "attuata", una responsabilità illimitata, non vi sarà spazio e motivo di applicare l'art. 147 legge fall.

Tale soluzione desta tuttavia più di una perplessità, soprattutto in relazione alla disparità di trattamento così posta in essere rispetto ai gestori delle organizzazioni nonprofit "classiche".

Di certo, poi, la scelta del legislatore di affidare alla sola responsabilità limitata la funzione di incentivare la crescita delle imprese sociali, è largamente discutibile; soprattutto considerando altresì l'ostacolo alla capacità di reperire finanziamenti costituito dal divieto di distribuire utili.

Ma la scelta è discutibile altresì per la mancanza, in taluni modelli astrattamente utilizzabili, di una disciplina idonea ad abbattere il rischio per i creditori che l'ente divenga insolvente.

Certo potrebbe dirsi che il divieto di distribuzione renda scarsamente configurabile il rischio dell'azzardo morale; ma i casi piuttosto frequenti di associazioni e di fondazioni private che in passato sono divenute insolventi non sembra lasciare molte speranze a questa pia illusione.

5. Linee per una futura riforma

La soluzione più corretta ed efficiente, alla luce di quanto detto, sembrerebbe quella di dar vita ad una "procedura fallimentare modificata", in modo da rispondere meglio alle esigenze dell'impresa sociale.

Si potrebbe procedere a disegnare moduli procedurali semplificati, ma sarebbe arduo allora giustificare la non estensione, in quanto più efficienti, anche alle altre situazioni giuridiche, ove la "particolarità" delle imprese sociali non fosse colta in concreto, sul piano della maggiore semplicità della composizione dei patrimoni.

Il legislatore potrebbe pertanto focalizzarsi sul reperimento di strumenti atti a contemperare l'interesse dei creditori con quelli degli *stakeholder*, favorendo in determinate ipotesi l'adozione di soluzioni che consentano di protrarre l'attività sociale, senza pretermettere la tutela del credito; in tale ultima evenienza, del resto, sarebbe facilmente compromessa ex ante la capacità delle imprese sociali di attirare finanziamenti, funzione del resto già non particolarmente agevola dalla legge delega.

Non facile comunque è individuare in quale modo gli *stakeholder* possano essere tutelati, al di là della banale possibilità di attribuir loro (previa una ancora più ardua individuazione e classificazione, complicata dalla loro natura spesso "acefala") una forma di rappresentanza, ad esempio, nel comitato dei creditori, organo che nella

riforma della legge fallimentare ha acquisito un'importanza ed una rilevanza ben superiori al passato.

Anche in sede di liquidazione dell'attivo, allora, si potrebbe dotare il sistema degli art. 104 ss. legge fall. di previsioni volte a reperire soluzioni riallocative e di protrazione dell'attività peculiari (ad esempio, con possibilità di ricorso all'ausilio di consulenti ed organizzazioni di settore idonee per l'individuazione di soggetti interessati a proseguire l'attività).

Sembra poi che sia opportuno escludere le associazioni non riconosciute dal campo applicativo della norma relativa alla responsabilità dei gestori (art. 6), riconsegnando la materia al diritto comune (art. 38 c.c.), oppure accompagnare tale inclusione con l'introduzione di modelli preventivi dell'insolvenza, magari scelti fra quelli suggeriti dalla dottrina e dalle conclusioni del *Report of the High Level Group of Company Law Experts* del 4 novembre 2002⁹.

Il tutto a meno di non recuperare, seguendo una linea di evoluzione non a caso propria delle società di capitali, caratterizzate da limitazione integrale del rischio, le fumose teorie sul superamento (*rectius* l'abuso) della personalità giuridica, che furono infatti sollevate (inutilmente) anche nei *case* relativi all'insolvenza di enti nonprofit.

In realtà comunque non sembrava (e non sembra) vietato, al legislatore delegato, di individuare in via generale ed astratta situazioni patologiche, ove l'accertamento di determinate condotte "abusive" in capo agli amministratori potesse condurre a "squarciare" il velo della loro limitazione di responsabilità, così prescrivendo regimi differenziati atti a "responsabilizzare" la gestione degli stessi (così come sancito dal principio n. 2 della delega).

In particolare, tale previsione sanzionatoria avrebbe potuto armonizzarsi anche con il principio direttivo n. 12 della delega, relativo alle conseguenze dell'"inosservanza delle prescrizioni relative ai requisiti dell'impresa sociale".

Occorrerà tuttavia fare attenzione a che il manifestarsi dell'insolvenza in sé non venga inteso come fattispecie integrante una situazione di sopravvenuta carenza di "socialità" dell'impresa, riprendendo una suggestione che si rinviene nell'applicazione giurisprudenziale sul fallimento delle nonprofit tradizionali¹⁰.

⁹ Si fa riferimento, ad esempio, all'*equity-insolvency test*, che fonda la responsabilità degli amministratori.

¹⁰ Si allude alla cit. Trib. Milano, 22 gennaio 1998, che sottolineò il "carattere dannoso per la collettività" della fondazione insolvente, ravvisando in ciò la prova di una deviazione dai fini istituzionali.

L'insolvenza infatti è in sé un fenomeno "neutro" rispetto alle condotte in ipotesi abusive dei gestori i quali, come potrebbero essere incolpevoli nel processo causale che ha generato la crisi, così potrebbero anche essersi astenuti da qualsiasi deviazione dai fini statutari. Nei casi però ove l'insolvenza nasca in realtà da un'enfatizzazione dell'azzardo morale, che non dovrebbe sussistere in queste formazioni sociali, dato il vincolo all'indistribuibilità, anche indiretta, dell'utile, si potrà verificare la distorsione dell'attività dai fini tipici, se ed in quanto i gestori l'abbiano deviata a vantaggio delle proprie economie individuali o di terzi, così ponendo in essere le premesse per l'insorgere della crisi.

In tali casi potrà allora essere prescritta altresì l'estensione della procedura concorsuale "principale", aperta in capo all'impresa sociale, proprio ed ancora in applicazione analogica dell'art. 147 legge fall.

E non guasterebbe allora anche una presa esplicita di posizione circa l'applicabilità del termine annuale *ex art. 10 legge fall.* alla posizione del gestore associativo, che non ha una soluzione positiva, ed ha conosciuto solo sporadiche applicazioni giurisprudenziali.

In assenza di una precisazione del legislatore delegato, tuttavia, potrebbe sembrare, ad un primo esame, di dover predicare l'applicazione del termine annuale, al fine di non incorrere negli stessi vizi di illegittimità costituzionale già rilevati dal giudice delle leggi¹¹.

Tuttavia l'importazione dei meccanismi societari dovrebbe condurre altresì a predicare l'estensione del fallimento al gestore senza limiti di tempo, attesa la contiguità della situazione con quella del socio occulto, sul quale in tal senso si è pronunciata sempre la Corte Costituzionale in tempi recenti¹².

Se ne deduce che, in quanto la funzione del fallimento in estensione è quella di conformare la responsabilità per le obbligazioni sociali, e presuppone solo il perdurare di tale situazione, il socio non iscritto cessato, occulto o palese che sia, sarà "sempre soggetto al fallimento" senza limitazioni temporali.

¹¹ Cfr. Corte Cost., 21 luglio 2000, n. 319, *Giur. Comm.*, 2001, II, p. 5, che fa seguito a Corte Cost., 12 marzo 1999, n. 66, *Fallimento*, 1999, p. 489, ed a Corte Cost., 20 maggio 1998, n. 180 (ord.), *Foro It.*, 1999, I, c. 1381.

¹² In tal senso l'ordinanza della Corte Cost. 5 luglio 2002, n. 321, la quale interpreta i propri precedenti (nn. 66/1999 e 319/2000) come presupponenti in modo implicito la regolarità pubblicitaria della situazione, enfatizza l'importanza della pubblicità commerciale, e rileva una volontà del legislatore sanzionatoria nei confronti dell'imprenditore irregolare, come si dedurrebbe anche dalla sottrazione dei benefici dell'amministrazione controllata e del concordato preventivo.

Bibliografia

- Bavetta G. (2001), "La liquidazione coatta amministrativa", in Ragusa Maggiore, Costa (a cura di), *Le procedure concorsuali*, Le procedure minori, pp. 379 ss.
- Belviso U. (1973), *Tipologia e normativa della liquidazione coatta amministrativa*, Esi, Napoli.
- Bonsignori A. (1993), "Liquidazione coatta amministrativa", *Digesto Disc. Priv. Sez. Comm.*, IX, Torino, pp. 111 ss.
- Costi R. (1968), "Fondazione e impresa", *Riv. Dir. Civ.*, I, pp. 26 ss.
- Costi R. (2006), "L'impresa sociale: prime annotazioni esegetiche", in corso di pubblicazione su *Giur. Comm.*
- Marano P. (2005), "L'impresa sociale nella delega: appunti per il legislatore delegato", *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 93 ss.
- Piscitello G. (1987), "La revocatoria fallimentare nei confronti del socio non assoggettato a procedura concorsuale", *Giur. Comm.*, I, pp. 455 ss.



Impresa sociale e nuovi settori di attività

Anna Maria Alessandra Merlo

Sommario

1. Alcune considerazioni preliminari - 2. Istituzioni coerenti-interessate alla trasformazione in impresa sociale - 3. Profilo dell'impresa sociale e nuovi settori di attività - 4. Considerazioni conclusive e di prospettiva



1. Alcune considerazioni preliminari

Per affrontare il tema dei nuovi settori di attività in cui l'impresa sociale potrebbe essere presente, si fanno prima alcune considerazioni preliminari.

Non si può trascurare del tutto il fatto che sull'impresa sociale permangono perplessità, insieme a soddisfazioni e prospettive. Pettinato nel numero del 28 luglio scorso del settimanale *Vita* scrive un articolo sostanzialmente critico, con riguardo non tanto ai principi che hanno ispirato le recenti norme sull'impresa sociale, quanto piuttosto alle modalità che dovrebbero informarne l'istituzione. Scavini ha più volte ribadito in recenti interventi pubblici i punti di debolezza della legge e dei decreti attuativi, indicando anche possibili interventi per migliorarne l'efficacia e valorizzarne le potenzialità.

Queste sono soltanto due delle varie autorevoli voci che manifestano dubbi e problematicità circa l'impresa sociale, normalmente in relazione agli aspetti attuativi e non certo ai motivi di fondo delle norme, che sono chiari e largamente condivisi. Anche se una parte dell'associazionismo, l'Arci per esempio, esprime timori circa il ri-



schio di "derive economicistiche" insite nel provvedimento.

In generale, come dice ancora Pettinato nel medesimo articolo, si è convinti che "l'obiettivo di fondo è, evidentemente, quello di generare, senza problemi ed equivoci, una nuova nozione imprenditoriale che, pur in regola con tutti i crismi produttivi, possa senza implicazioni limitative farsi carico anche di progetti o finalità etiche e non lucrative". Nelle parole di Borzaga (2006) una "(...) impresa come istituzione creata per affrontare e risolvere dei problemi non risolvibili con transazioni tra agenti anonimi attraverso il meccanismo di mercato (...)". L'impresa sociale appare dunque una soluzione giuridica, istituzionale ed aziendale interessante almeno per due aspetti:

1. in primo luogo perché mette enfasi sulla possibile e anche auspicabile combinazione tra imprenditorialità e socialità-responsabilità. Peraltro in tale senso essa arriva a ratificare situazioni che nella pratica esistono da tempo e sono sempre più frequenti, prima di tutto all'interno del terzo settore e tra i soggetti nonprofit e dell'economia civile. Isfol ha appena svolto una ricerca secondo cui, se tutte le nonprofit italiane che hanno i requisiti si trasformassero in imprese sociali, ad oggi avremmo circa 163.335 imprese sociali, pari a circa il 75% delle nonprofit censite dall'Istat in Italia. Fis-Federazione dell'impresa sociale di Compagnia delle opere dell'Alto Milanese ha svolto sul territorio di Varese un monitoraggio secondo cui tra le 2.400 realtà nonprofit censite 140 hanno, ad oggi, i requisiti per diventare impresa sociale;
2. in secondo luogo, perché è applicabile in maniera trasversale a tutte le forme giuridiche, tra l'altro in modo inedito nel panorama internazionale. *Ah, les italiennes!* ha esclamato al riguardo Jacques Defourny (Borzaga, Defourny, 2001) in un recente convegno a Milano sul tema, esprimendo così il suo apprezzamento per l'originalità che anche in questo caso contraddistingue le soluzioni italiane in campo normativo.

Se apprezzamenti e potenzialità sono percepiti in modo diffuso e condiviso tra addetti ai lavori e studiosi, le perplessità altrettanto diffusamente segnalate derivano, come ben esprime sempre Pettinato, da un nodo oggettivo: la difficoltà di regolare nella pratica le sempre più numerose situazioni "in cui i valori etico-sociali incrociano le regole della conduzione organizzata di attività produttive di risultati economici". Nodo di tipo tecnico che certo non intacca il significato di principio dell'impresa sociale.

Premesse le perplessità e le potenzialità attualmente imputate all'impresa sociale, si procede adesso ragionando su quali tipologie di



istituzioni potrebbero essere più coerenti, da una parte, ed interessate, dall'altra, alla trasformazione in impresa sociale, per passare poi a dedurre quali potrebbero essere i settori di attività maggiormente frequentati da tale tipo di impresa.

2. Istituzioni coerenti-interessate alla trasformazione in impresa sociale

La definizione contenuta nelle norme è di "organizzazione privata senza scopo di lucro che esercita in via stabile e principale un'attività economica di produzione o scambio di beni e servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale".

L'espressione stessa "impresa sociale" induce a considerarla in pratica una specie di estensione, su varie tipologie e forme di istituti ed aziende, dell'impianto e della filosofia tradizionali delle cooperative: combinazione di imprenditorialità e socialità-responsabilità.

Non a caso "impresa sociale" è un'espressione ed una denominazione usata già da molto tempo nel mondo della cooperazione italiana, quando ancora tale espressione, negli ambienti accademici, ma non solo, sembrava una contraddizione in termini e veniva guardata come un errore, un paradosso o quanto meno un'anomalia.

Le norme e la definizione stessa sembrano quindi immaginare una sovrapposizione dell'impresa sociale alle organizzazioni del settore nonprofit, prima di tutto le cooperative, e poi anche ad una parte delle istituzioni di altro tipo: organizzazioni di volontariato, associazioni, comitati e fondazioni, ovviamente nella misura in cui rispondano alle caratteristiche previste.

Nelle parole del Forum del Terzo Settore si tratta di "un soggetto che, con l'ausilio del modello di impresa, persegue un interesse generale, si assume una responsabilità pubblica e ne risponde per dare forza alla crescita di un territorio e di una comunità". È una visione più ampia, che non specifica la natura pubblica o privata, for-profit o *not-for-profit* pur ponendo l'impresa come modalità ausiliaria a finalità di interesse generale e all'assunzione di pubblica responsabilità. Anche questa definizione riconduce prima di tutto alle cooperative: lo stesso Forum precisa che il concetto di impresa sociale afferisce prima di tutto in forma piena al movimento cooperativo, aggiungendo però che esso può riferirsi anche "in via indiretta e senza riconoscimento, ad una serie di soggetti diversi con forme organizzative spesso innovative e qualche volta un po' confuse".



Ancora. È interessante notare che tra i soggetti più attivi sul tema dell'impresa sociale vi è Compagnia delle opere, con tutti i soggetti associati, in vari casi anche for-profit (imprese, studi associati, liberi professionisti, esercizi pubblici), impegnati nel sociale. All'interno di Compagnia delle opere esiste un'area operativa dedicata all'impresa sociale, la già sopra citata Federazione dell'impresa sociale (Fis). Nella stessa definizione di Compagnia delle opere l'impresa sociale è "un ambito di realtà nonprofit e di imprese sociali di qualsiasi natura, destinate a svolgere attività di assistenza socio-sanitaria, di volontariato, culturale, educativa, sportiva e di tempo libero, di cooperazione allo sviluppo anche internazionale, di formazione e formazione professionale in particolare, di avviamento al lavoro". Compagnia delle opere in questo modo tra l'altro definisce anche, seppure in modo generico, settori tipici di attività dell'impresa sociale. Ci si ritornerà.

Stimolati da simili definizioni, come non pensare anche alla riforma del diritto societario, e per altro verso a quelle forme di società di capitali (srl e spa) che, adottando quell'impostazione del diritto che sostiene la neutralità delle finalità rispetto alla forma giuridica, perseguono finalità sociali, civili, culturali, ecc., compaiono in modo sempre più frequente nel panorama giuridico, istituzionale ed aziendale internazionale.

Una simile prospettiva appare affascinante. Per quanto allo stato attuale delle cose Pettinato ritenga che le società per azioni e le aziende assimilate non potranno identificarsi come imprese sociali, in quanto soggetti per i quali non è normalmente prevista la coesistenza "tra operatività oggettiva commerciale e *mission* etica o solidaristica".

Dopo aver ragionato sulle possibili coerenze tra modalità di impresa e finalità sociali, si passa adesso a ragionare circa le opportunità e convenienze derivanti dall'eventuale trasformazione in impresa sociale di tali istituzioni. Si ricorda che si sta facendo questo come base di ragionamento per desumere i settori, con particolare attenzione per quelli nuovi, in cui si potranno concentrare le imprese sociali.

Possono essere individuati tre tipi di opportunità e convenienze:

- economiche;
- di reputazione ed immagine;
- politiche e di sistema.

Con riguardo al primo tipo, stando alle condizioni per ora poste dalle norme (tra cui nessuna spesa pubblica aggiuntiva, né diretta né indiretta), gli esperti non hanno dubbi nel pensare che le istituzioni del terzo settore non abbiano un'evidente convenienza economica a

trasformarsi in imprese sociali; anzi, si ritiene che la trasformazione in impresa sociale comporti costi aggiuntivi.

Pettinato, ancora nell'articolo già citato, dichiara che per gli enti non commerciali dal punto di vista fiscale il fatto di essere riconosciuti come impresa sociale potrebbe portare a situazioni contraddittorie, e comunque che per le Onlus e le cooperative che si trasformassero in impresa sociale il trattamento tributario non migliorerebbe.

Data anche la situazione della finanza pubblica, non parrebbe poi così irragionevole chiedersi se la condizione tributaria ed economico-finanziaria in generale di tali istituzioni non potrebbe eventualmente addirittura peggiorare. Valentina Melis ed Elio Silva in un articolo apparso sul *Sole-24 Ore* di lunedì 5 giugno scorso commentano che i costi elevati per la trasformazione, i benefici incerti e nessun vantaggio fiscale stanno rallentando le nonprofit nel processo di trasformazione in imprese sociali.

Secondo stime Isfol la trasformazione delle nonprofit in impresa sociale costerebbe 8.400/8.700 euro in più all'anno prevalentemente a causa dell'obbligo di istituzione di organi di controllo interno, oltre che per le spese di iscrizione al registro imprese, il diritto annuale dovuto alle Camere di Commercio, gli oneri per il deposito dei bilanci, la vidimazione e la bollatura dei libri sociali e contabili.

In effetti tra molte istituzioni del terzo settore, anche cooperative, circola comprensibilmente una specie di orientamento di scuderia ad attendere, ed è diffuso lo sforzo prima di tutto di comprendere e ponderare le reali opportunità di una simile eventuale trasformazione.

Secondo la presidente di Federsolidarietà, Vilma Mazzocco, i circa 4.400 aderenti si stanno attrezzando e sono in attesa di ricevere il riconoscimento. La stessa Mazzocco però auspica l'introduzione di un regime premiale, di incentivi e misure fiscali a sostegno di tali trasformazioni.

Acli nazionale, nelle parole del presidente Andrea Olivero, è convinta che la forma dell'impresa sociale superi i limiti insiti nella forma della cooperativa, da una parte, e della società di capitali (srl in particolare) dall'altra, e quindi vede in questo le ragioni per un'ampia adesione alla forma dell'impresa sociale. Anche Olivero, però, si dichiara in attesa dell'arrivo di agevolazioni fiscali e per l'accesso ai mercati di riferimento.

L'associazionismo ed il volontariato mostrano posizioni ancora più caute e anche frammentate. È convincimento diffuso, per esempio, da parte di volontariato ed associazionismo, che una connotazione/identità troppo imprenditoriale potrebbe indurre il finanziatore pub-

blico ed il donatore privato a ridurre i propri contributi dirottandoli verso istituzioni magari anche meno meritevoli, ma più bisognose di sostegno. E che mecenatismo e filantropia debbano essere qualcosa di ben distinto e lontano dal *business*.

Con riguardo alle opportunità e convenienze in termini di reputazione ed immagine, il riconoscimento di impresa sociale rappresenta certamente una ratificazione interessante della natura sia imprenditoriale sia sociale-di responsabilità dell'istituzione che lo ottiene. Tale ratificazione può fungere da attestazione di maggiore qualità delle attività e migliore responsabilità dell'agire.

I benefici derivanti da un simile posizionamento possono essere significativi dal punto di vista delle nonprofit per il riconoscimento di una capacità gestionale, e dal punto di vista delle for-profit per il riconoscimento di responsabilità.

Se la responsabilità comporta dei costi, è evidente che i vantaggi derivanti da un'adeguata pubblicizzazione della stessa e dal posizionamento strategico che essa conseguentemente consente sono maggiori dei costi, altrimenti non avrebbero razionali spiegazioni una serie di fenomeni e fatti sempre più frequenti: la crescente diffusione tra le imprese di comportamenti di *corporate social responsibility* e di rendicontazione sociale; l'impegno di grandi imprenditori tra cui certamente spicca Bill Gates talmente convinto di ciò da annunciare anni prima il proprio ritiro dal *business* ed il proprio futuro impegno esclusivamente nella filantropia; le dichiarazioni di grandi *manager* tra i quali Profumo e Scaroni che invitano i colleghi a comportamenti di responsabilità quanto meno perché conviene.

Insomma, un posizionamento di imprenditorialità e socialità-responsabilità sembra convenire quasi più al for-profit che non al *not-for-profit*.

Arrivando al terzo tipo di opportunità e convenienze, quelle politiche e di sistema, con esse si intende dire che il riconoscimento di una doppia natura imprenditoriale e sociale potrebbe determinare, come logico, dei rapporti privilegiati delle istituzioni così riconosciute con le pubbliche amministrazioni per appalti e contributi e, in generale, favorirebbe le relazioni di *lobby* all'interno dei sistemi di riferimento.

Questo d'altronde è ben chiaro, ad esempio, a quegli imprenditori che aderiscono a grandi istituzioni di interesse pubblico non soltanto per esprimere le proprie attitudini di mecenatismo, ma certamente anche per sedersi intorno a tavoli di *lobby*.

3. Profilo dell'impresa sociale e nuovi settori di attività

Riprendendo tutte le considerazioni fatte finora, si passa a questo punto a proporre un profilo dell'impresa sociale e ad estrapolarne possibili settori di attività, con particolare attenzione per eventuali settori nuovi.

Verosimilmente potranno essere considerate imprese sociali quelle istituzioni-aziende:

- a. per le quali sia coerente la combinazione tra imprenditorialità e socialità-responsabilità;
- b. per le quali sia conveniente almeno per qualche aspetto la combinazione tra imprenditorialità e responsabilità e non vi siano rischi di perdere vantaggi vari;
- c. nelle quali, condizione significativa, siano presenti caratteristiche e capacità adeguate, all'interno e nei confronti dell'ambiente e delle istituzioni di riferimento, per consentire prima di tutto di informarsi e valutare correttamente e compiutamente l'opportunità della trasformazione e poi, se del caso, di trasformarsi, riorganizzarsi e gestire le conseguenze del cambiamento senza particolari criticità, ma anzi raccogliendone al meglio le potenzialità.

Alla luce di un simile profilo si può capire perché, ad un recente incontro sull'impresa sociale durante un dibattito su quali istituzioni potrebbero trasformarsi in tale senso, qualcuno dalla platea ha fatto il nome di una delle maggiori Università milanesi.

Educazione e formazione, in particolare alta formazione e formazione professionale, e anche informazione sono certamente un primo ambito di attività a cui pare adatta l'impresa sociale, che potrebbe provenire dalla trasformazione delle attuali grandi istituzioni pubbliche e private, fondazioni *operating*, ma anche società di capitali, come, per esempio, il settimanale *Vita*.

Un secondo ambito, anche tenendo conto dell'evoluzione dei bisogni, delle riforme dei sistemi di *welfare* e degli scenari economico-sociali in generale (migrazioni, paesi emergenti, globalizzazione), è quello della sanità e dell'assistenza, trasformando le strutture pubbliche e private per la gestione di ospedali, cliniche, case di cura, case di riposo, ed i maggiori gestori di servizi di assistenza domiciliare agli anziani, ai portatori di handicap, ai malati terminali per conto della pubblica amministrazione e anche in condizioni di mercato. Da non dimenticare il settore delle mutue e casse di previdenza ed assistenza.

Terzo ambito quello della tutela e valorizzazione del patrimonio artistico-culturale. Come non immaginare delle istituzioni e fondazioni teatrali e museali più imprenditoriali oltre che sociali, e come non tenere

conto dell'esistenza già attuale e in via di diffusione, nel nostro paese come all'estero, di istituzioni anche for-profit, srl e spa, oltre a cooperative che perseguono finalità artistico-culturali in modo imprenditoriale. Quarto ambito quello dello sport di un certo livello, in cui l'orientamento imprenditoriale non manca per tradizione ed un posizionamento di responsabilità non può che portare benefici alle società sportive, oltre ad essere, almeno in linea di principio, ad esse connotato. Si pensi, per esempio, alle recenti vicende di calciopoli.

Quinto ambito quello del tempo libero e del turismo, settore quest'ultimo che sta attraversando un periodo di mutamenti profondi sul versante sia della domanda che dell'offerta, in direzione di modalità più consapevoli, rispettose e sostenibili, affidate sempre più spesso a cooperative e forme di imprese sociali. I numerosi finanziamenti europei a progetti di turismo sociale sono un dato indicativo. Sesto ambito interessante è quello dell'ambiente: produzione e distribuzione di energie rinnovabili, materiali ecologici e biotecnologie, tutela di parchi e territori, certificazioni, ecc. Si tratta di un settore in cui la combinazione imprenditorialità-responsabilità appare particolarmente forte e che vede già oggi la presenza di vari tipi di istituzioni, nonprofit e for-profit; una per tutte il progetto *Lifegate*.

Settimo ambito possibile quello della produzione e distribuzione di beni di consumo ecologici-biologici ed equo-solidali, dal commercio equo e solidale a Coop, passando per aziende cooperative e società di capitali. Ottavo ambito verosimile è quello della finanza etica e del microcredito, costituito tipicamente da cooperative, come le banche di credito cooperativo e da società di capitali.

Non è da trascurare per inciso la possibilità di scorpori di rami di attività che abbiano i requisiti di impresa sociale da aziende che per il resto si configurino diversamente; si ricorda che già il decreto Onlus aveva innescato questi tipi di trasformazioni aziendali.

Infine, si tiene molto a precisare che l'elenco degli ambiti di attività qui ipotizzati per l'impresa sociale non è esaustivo: anzi ciò che preme sottolineare è che forse la forma dell'impresa sociale, come già quella della cooperativa, potrebbe essere adatta praticamente per tutti o comunque moltissimi settori di attività, e che quindi l'elemento discriminante non sarà tanto la tipologia di attività quanto la tipologia ed il profilo dell'istituzione-azienda che la svolge.

Sono da escludersi le realtà di dimensioni troppo piccole e comunque di limitata efficacia-efficienza, così come le realtà concentrate esclusivamente sulla dimensione sociale per natura dell'attività o per opportunità, oppure ancora per posizione ideale-ideologica e, per contro, le realtà decisamente orientate al *business*.

4. Considerazioni conclusive e di prospettiva

Se veramente l'elemento discriminante sarà il profilo dell'istituzione-azienda più che non la tipologia di attività, allora significa che praticamente ogni tipologia di attività potrà essere svolta in regime di impresa sociale.

Come dice Marco Roveda (2004): " (...) il profitto è il giusto ricavo per l'attività svolta, che compensa quello che è stato messo in gioco (...) è ben diverso dalla speculazione (...) " e ancora " (...) va operato un ribaltamento di vedute (...) per avvicinare alla questione dei valori tutte le categorie di imprenditori (...) ogni imprenditore ha una responsabilità sociale (...) ".

In questa luce l'impresa sociale appare tra l'altro il soggetto istituzionale-aziendale ideale per interpretare un sistema di economia civile, che persegue obiettivi di sviluppo autentico al di là di risultati meramente economici e di breve periodo.

In effetti un numero sempre maggiore di studiosi, esperti ed operatori avverte ormai le restrizioni insite nella dicotomia for-profit e *not-for-profit*, impresa e sociale. E sta maturando il convincimento che la speculazione sia comunque da evitare, che il profitto non possa rappresentare un fine, ma bensì un mezzo, e che il fine sia sempre il soddisfacimento dei bisogni degli individui, delle loro comunità e dei territori. Come ben chiaramente insegnano Sen e Simon e con loro tutti i pensatori e ricercatori che si occupano del rapporto tra ricchezza e felicità.

L'impresa sociale, al di là della possibile prossima adozione da parte di un certo numero di cooperative e di altre istituzioni in alcuni specifici settori, potrebbe così costituire, dopo la riforma del diritto societario, un ulteriore robusto passaggio verso una rivoluzione teorica e pratica di grandissima portata e di rilevanza potenzialmente definitiva.

Bibliografia

- Borzaga C., Defourny J. (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra.
- Borzaga C. (2006), "Dal volontariato all'impresa sociale", *Il Sociale Muto, Communitas*, 8, aprile.
- Roveda M. (2004), *Perché ce la faremo*, Ponte alle Grazie, Milano.

Impresa sociale e politica economica

Michele Mosca

Sommario

1. Introduzione - 2. Il d.lgs. 155/2006 e gli obiettivi della politica economica - 3. Il d.lgs. 155/2006 e gli strumenti della politica economica - 4. Conclusioni

1. Introduzione

La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 27 aprile 2006 del decreto legislativo 155/2006 rappresenta un ulteriore e decisivo passo in avanti nel lungo percorso di riconoscimento dell'impresa sociale. Il d.lgs. 155/2006 rappresenta, infatti, il primo atto normativo, dopo l'approvazione della legge delega n. 118 del 13 giugno 2005, con cui il legislatore, disciplinandola, ha riconosciuto l'impresa sociale quale soggetto giuridico in grado di costituire un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale (art. 1).

Si è così aggiunto al riconoscimento di fatto dell'impresa sociale, che con diverse forme giuridiche ha operato nell'ultimo ventennio, suppiendo ed affiancando il settore pubblico nella fornitura di servizi sociali e di utilità collettiva, anche il riconoscimento formale.

Il d.lgs.155/2006 dovrebbe rappresentare oltre che un intervento di disciplina dell'impresa sociale anche uno strumento di politica economica la cui azione di sviluppo, promozione, consolidamento e sostegno delle attività di utilità sociale deve essere ancora sottoposta

all'analisi economica. Diventa perciò necessario interrogarsi verso quali direzioni tale intervento è orientato e quali potranno essere i benefici che le organizzazioni che si "decoreranno" del titolo di impresa sociale potranno ricevere. Si tratta, in altre parole, di provare a valutare se con il riconoscimento giuridico si è garantito alle organizzazioni dedite alla produzione di attività sociale e di interesse collettivo anche uno strumento di sostegno allo sviluppo ed al consolidamento o, piuttosto, se si tratti della concessione di un fregio privo di sostanza con il quale affrontare le difficoltà operative note a tutti o, addirittura, dell'imposizione di ulteriori vincoli. Allo stesso tempo è necessario valutare se il riconoscimento giuridico dell'impresa sociale sia affiancato dall'effettivo riconoscimento della stessa quale istituzione in grado di partecipare allo sviluppo economico e sociale del paese e perciò generatrice anche di ricchezza economica. Anticipando quanto verrà detto nei prossimi paragrafi, sembra di poter dire che il d.lgs. 155/2006, mentre riconosce dal punto di vista giuridico l'impresa sociale, non ne contempla in nessun articolo il ruolo economico, non contenendo nessun riferimento, neanche con rimandi a successivi interventi legislativi, a strumenti di incentivo e di sviluppo. Sarebbe perciò non essersi concluso il processo di riconoscimento completo dell'impresa sociale: istituzione giuridica, ma anche produttrice di ricchezza economica oltre che sociale.

L'articolo prosegue presentando nella sezione 2, gli obiettivi generali e specifici della politica economica; nella sezione 3, gli strumenti della politica economica e, nella sezione finale, alcune osservazioni conclusive.

2. Il d.lgs. 155/2006 e gli obiettivi della politica economica

Al fine di individuare le potenzialità del decreto legislativo 155/2006 in termini di sviluppo e di sostegno all'impresa sociale e, più in generale, all'imprenditorialità sociale, è utile presentare, seppure brevemente, quali sono le ragioni che giustificano gli interventi del *policy maker* e la connessione tra obiettivi e strumenti di politica economica.

Come è noto, con il termine "politica economica" ci si riferisce agli interventi delle autorità pubbliche volti a modificare il funzionamento del mercato che l'azione dei privati non è in grado di migliorare. Anche i sostenitori più accaniti delle regole e logiche neoliberiste sono d'accordo sul fatto che il mercato lasciato a se stesso genera spesso

fenomeni di disoccupazione, instabilità monetaria, produzione di esternalità negative e, più in generale, distorsioni che, a lungo andare, producono una perdita del benessere collettivo e, per tale motivo, anche con visioni diverse e suggerimenti di *policy* differenti, sono favorevoli ad un'azione correttiva da parte del settore pubblico.

Numerosi autori hanno sostenuto, anche alla luce di dati quantitativi e qualitativi, che la forma giuridica nonprofit (in particolare la nonprofit produttiva - l'impresa sociale) rappresenta una modalità di organizzazione della produzione che contribuisce alla creazione di posti di lavoro ed alla crescita del prodotto interno lordo. In molti casi poi essa potendo utilizzare al meglio, rispetto alle imprese for-profit ed alle organizzazioni pubbliche, un mix di incentivi di natura non monetaria, oltre che monetaria, riesce bene a fronteggiare i vincoli d'efficienza ed a permanere sul mercato nella produzione di particolari beni/servizi con caratteristiche di beni pubblici che né il mercato, né lo Stato sono molto interessati a produrre (Hansmann, 1980, 1996; Weisbrod, 1977; Borzaga, Musella, 2003). Un'ulteriore peculiarità di tale forma organizzativa è la capacità di produrre, oltre all'*output* per il quale essa è stata costituita, un prodotto aggiuntivo costituito dalle relazioni che nascono tra utente ed organizzazione, utente ed erogatore dei servizi, e più in generale, tra organizzazione e territorio nel quale essa opera (Gui, Sugden, 2005; Musella, 2005). Senza dilungarci nell'elencazione dei mercati e delle caratteristiche peculiari delle organizzazioni nonprofit, da quanto fin qui detto emerge che tale forma organizzativa rappresenta una modalità di organizzazione della produzione che risulta essere peculiare e fondamentale nella produzione di beni e servizi, come quelli alla persona ed alla comunità dove più diffusi sono i fallimenti dello stato e del mercato. Settori questi ultimi, è bene sottolinearlo, che hanno registrato nel corso degli ultimi decenni un aumento di domanda dovuto all'invecchiamento della popolazione ed all'emersione di nuovi bisogni nel campo della tutela del patrimonio ambientale, artistico e di servizi rivolti alla comunità. Rilevante è poi la capacità di tali organizzazioni di contribuire, a diverso titolo, al miglioramento ed alla crescita del capitale sociale ed umano fino ad essere considerate organizzazioni che partecipano a pieno titolo al processo di "civilizzazione" dell'economia e della società post-fordista e che risultano fondamentali per lo sviluppo di relazioni umane considerate alla base anche dei processi di scambio di natura mercantile (Zamagni, 2005).

Diventa allora chiaro, alla luce delle brevi riflessioni riportate precedentemente, quali sono i meriti e le ragioni che giustificano l'inserimento della promozione dell'impresa sociale tra gli obiettivi di politica economica. Rimane invece da approfondire se il decreto legislativo 155/2006 rappresenti dal punto di vista economico un utile strumento di *policy* in grado di esercitare effetti positivi in termini di sviluppo, sostegno, promozione ed incentivazione dell'impresa sociale.

3. Il d.lgs. 155/2006 e gli strumenti della politica economica

Come anticipato nella sezione precedente, la politica economica agisce utilizzando strumenti che, alla pari di "leve" che agevolano il sollevamento di grandi pesi, sono in grado di facilitare il raggiungimento degli obiettivi, ossia in grado di influenzare il valore di una variabile-obiettivo, come, ad esempio, favorire la crescita economica e sociale di un territorio, ridurre le cause di esclusione sociale, contribuire a mantenere "aggiornato" il capitale umano e sociale. È opportuno allora porsi i seguenti interrogativi e provare a fornire una prima e generale risposta in questa sezione: può il decreto legislativo 155/2006 essere configurato quale strumento di politica economica? Cosa ci si aspettava dalla sua emanazione?

In merito al primo interrogativo, va detto innanzitutto che tra le diverse tipologie di strumenti di *policy* disponibili al legislatore - risorse economiche, agevolazioni fiscali, contributi per lo *start-up* ecc. - con il decreto legislativo 155/2006 si è scelto quello del mero riconoscimento giuridico. Si tratta di una tappa forzata richiesta dalla legge delega del 2005 che imponeva, com'è noto, una normativa di disciplina dell'impresa sociale nell'ordinamento giuridico.

Deluse sono state quindi le aspettative di coloro i quali si attendevano, già con il decreto in oggetto, la previsione di incentivi per sostenere lo sviluppo delle imprese sociali. Manca infatti negli articoli un esplicito riferimento a strumenti di incentivazione di tale forma di impresa. Per di più il legislatore ha previsto nell'ultimo articolo (art. 18) un vincolo all'autonomia delle amministrazioni statali vietando l'utilizzo di nuove risorse umane, strumentali e finanziarie, preoccupato esclusivamente di non incidere ulteriormente sulla finanza pubblica¹.

¹ Così recita infatti l'art. 18 del d.lgs. 155/2006 "All'attuazione del presente decreto le amministrazioni competenti provvedono avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Queste brevi osservazioni ci portano ad affermare che emerge a chiare lettere una contraddizione tra obiettivo e strumento utilizzato. Da un lato, il legislatore riconosce l'impresa sociale quale soggetto giuridico e quindi meritevole di disciplina, ma, dall'altro lato, non prevede nessun strumento di incentivo e di sostegno per esso, neanche con l'inserimento nel corpo del decreto di un articolo di rinvio a successivi interventi.

Per quanto riguarda invece il secondo interrogativo, dal d.lgs. 155/2006 ci si aspettava a chiare lettere azioni integrate ed omogenee a sostegno dell'impresa sociale e che esercitassero i loro effetti in termini di una sua incentivazione, promozione, sostegno e sviluppo. I diciotto articoli di cui si compone il decreto non contengono alcun riferimento ad azioni di rinforzo e sviluppo delle imprese sociali. La principale novità è rappresentata dall'individuazione degli ambiti di attività nei quali potranno operare le imprese sociali. Il decreto individua al primo comma dell'articolo 3, undici settori di utilità sociale che spaziano dai campi tradizionali di azione delle nonprofit - assistenza sociale, sanitaria e socio-sanitaria - alla formazione universitaria ed extrascolastica, alla valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale e al turismo sociale. Al comma 2 dello stesso articolo esso prevede inoltre che indipendentemente dall'esercizio dell'attività di impresa nei settori specificati al comma, possono acquisire la qualifica di impresa sociale le organizzazioni che esercitano attività di impresa, al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili.

Il decreto legislativo, pur non accogliendo le richieste di lasciare indefiniti i settori di intervento, prevedendo una dicitura più ampia di attività svolta a favore della promozione di attività sociali può essere considerato tuttavia un primo intervento che concede ulteriore spazio alle imprese sociali per quanto riguarda la possibilità di accedere a nuovi mercati.

4. Conclusioni

Il decreto legislativo 155/2006 rappresenta senza dubbio un importantissimo atto normativo che, riconoscendo l'impresa sociale, amplia il concetto tradizionale di impresa, permettendo contestualmente l'esistenza di imprese con natura privata non orientate al profitto, ma all'interesse generale della comunità. L'impresa sociale rappresenta infatti un soggetto giuridico-economico nel quale vi è un capovolgimento delle finalità e dei vincoli rispetto all'impresa for-profit;

in essa si punta alla massimizzazione del valore sociale nel rispetto del vincolo di economicità (Scalvini, 2005, p. 178).

Dall'analisi del testo del decreto legislativo 155/2006 emerge tuttavia, che alcuni dei limiti contenuti nella legge delega del 2005 non sono stati del tutto superati.

Permane ancora una cultura ed un sentimento di diffidenza nei confronti dell'impresa sociale, e del nonprofit più in generale, che emerge a chiare lettere da alcuni eccessi di regolamentazione ed imposizione di vincoli. Basti ricordare che con il d.lgs. 155/2006 si conferma l'adozione di uno stringente vincolo alla distribuzione degli utili che ha tra i tanti ostacoli quello di rendere difficile l'attrazione di capitali esterni e che rappresenterà di sicuro un freno allo sviluppo dell'impresa sociale. Ma anche la previsione di un sistema di controllo e monitoraggio del rispetto delle attività svolte da attuare di concerto tra i vari enti della pubblica amministrazione, piuttosto che la previsione di un organo che valuti effettivamente il perseguimento dell'interesse generale, rappresenta senza dubbio un altro limite allo sviluppo e promozione dell'impresa sociale.

Nessun articolo del decreto inoltre favorisce l'innesco di meccanismi di integrazione, a diversi livelli, tra soggetti istituzionali - stato, regione, provincia ed enti locali più in generale - e soggetti coinvolti nella produzione di beni e servizi di utilità sociale - nonprofit produttive, organizzazioni di secondo livello, ecc. - in grado di attivare sinergie e sviluppo sociale ed economico.

Le brevi osservazioni riportate in questo lavoro ci conducono ad affermare che al riconoscimento giuridico dell'impresa sociale non è seguito il riconoscimento di essa quale soggetto in grado di partecipare e contribuire al processo di crescita sociale ed economica del paese. I 18 articoli del decreto legislativo appaiono essere articolati in modo disomogeneo soprattutto per quanto riguarda l'azione di sviluppo, promozione ed incentivazione di questo nuovo soggetto giuridico. Il non aver previsto politiche, ad esempio, di sostegno della capitalizzazione ed all'investimento in formazione del personale, rappresenta il limite più grande di questo intervento legislativo.

Allora non resta che sperare che, con l'emanazione di ulteriori provvedimenti, si proceda verso il riconoscimento completo anche dal punto di vista economico dell'impresa sociale quale soggetto in grado di contribuire al progresso del paese.

Bibliografia

- Borzaga C., Musella M. (a cura di) (2003), *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni non profit*, Edizioni31, Trento.
- Gui B., Sugden J. (a cura di) (2005), *Economic and Social Interaction. Accounting for Interpersonal Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hansmann H. (1980), "The Role of Nonprofit Enterprise" *Yale Law Journal*, vol. 89, pp. 835-901.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, Londra.
- Musella M. (2005), "Cooperazione sociale e Mezzogiorno", in Centro Studi CGM (a cura di), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Musella M., D'Angelo S. (2006), "Strategie per lo sviluppo dell'imprenditorialità sociale", *Agendobooks*, Gesco edizioni, Napoli.
- Scalvini F. (2005), "La legge 118 e l'evoluzione del terzo settore, ovvero: 'finalmente non saranno più tutte imprese sociali'", *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 173-187.
- Weisbrod B.A. (1977), "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy" in Phelps E.S. (a cura di), *Altruism, Morality and Economic Theory*, Sage Foundation, New York.
- Zamagni S. (2005), "La legge sull'impresa sociale: un'occasione storica da non sprecare", *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 187-193.

L'impresa sociale tra vincoli e opportunità. Quali politiche per lo sviluppo dell'impresa sociale nel Mezzogiorno

Marco Musella

Sommario

1. Introduzione - 2. La recente crescita dell'imprenditorialità sociale nel Mezzogiorno. Luci ed ombre in breve - 3. Politiche pubbliche e strategie imprenditoriali. Alcuni obiettivi e linee d'azione - 4. Conclusioni

1. Introduzione

Al di là di critiche e perplessità¹, la legge sull'impresa sociale è ormai parte integrante dell'ordinamento italiano e va implementata (da parte delle "istituzioni" politiche pubbliche) ed utilizzata (da parte delle "istituzioni" sociali del vasto mondo della cittadinanza attiva organizzata) per l'allargamento dell'offerta di servizi alla persona e per la promozione di un equilibrato sviluppo economico e sociale, "civile", verrebbe da dire riprendendo l'espressione di Antonio Genovesi riproposta alla nostra attenzione da Luigino Bruni e Stefano Zamagni (Bruni, Zamagni, 2004).

È un discorso, questo, che riguarda ovviamente tutto il territorio nazionale, ma che rappresenta una vera e propria sfida per l'area meridionale del paese nella quale, è inutile negarlo, convivono pericolosamente maggiori esigenze di difesa dei diritti sociali attraverso un

¹ Nel n. 2/2005 di *Impresa Sociale* sono raccolti commenti e critiche alla legge delega.

potenziamento dell'offerta di servizi alla persona e rischi di appropriazione "indebita", per dir così, dell'appellativo di "impresa sociale" da parte di soggetti ed interessi clientelari, quando non illeciti. Da questo punto di vista la storia recente della cooperazione sociale, ma forse dell'intero nonprofit nel Mezzogiorno, segnala in modo evidente opportunità e rischi.

È bene, però, riflettere sulle politiche per la promozione dell'impresa sociale in Italia e nel Sud a partire dalla constatazione che la legge delega 118/2005 e il d.lgs. 155/2006 sono intervenuti in una fase difficile della congiuntura economica (e politica) nazionale ed internazionale: anni di stagnazione intervallata da brevi fasi di una ripresa debole e limitata; trasformazioni tecnologiche di grande impatto sulla qualità della vita, ma anche sui processi produttivi e sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei posti di lavoro; cambiamenti rilevanti delle istituzioni e, in particolare, delle regole che governano il mercato del lavoro; intensificazione del processo di globalizzazione ed impatto rilevante della "Cina" (e dell'India) su settori e mercati tradizionalmente importanti per l'economia italiana (e specificamente per alcuni territori); *last but not least*, le ripercussioni sull'economia e, soprattutto sugli spazi della politica economica, dell'euro e delle istituzioni collegate all'adesione dell'Italia all'Unione monetaria.

Non è questa certo la sede nella quale prendere in esame vicende così complesse e di difficile interpretazione, ma è certo che considerazioni sulle politiche per l'impresa sociale, attente alle esigenze di quella periferia del villaggio globale che è il Mezzogiorno d'Italia, non possono del tutto prescindere da questo quadro generale e far finta che non esistano, per fare solo due esempi, vincoli ai bilanci degli enti pubblici che impediscono quasi ogni margine di manovra e pressioni eccessive del sistema politico perché l'impresa sociale si faccia carico (a basso costo) dei moltissimi problemi generati dall'applicazione acritica di modelli economici di stampo neoliberista sempre meno capaci di garantire i diritti economici e sociali.

L'impresa sociale viene, dunque, riconosciuta ed introdotta nel nostro ordinamento in un'epoca di neoliberalismo imperante e di affermazione di un capitalismo rampante (che è tale anche perché utilizza in modo spregiudicato la cosa pubblica), in un'epoca nella quale la politica - di destra e di sinistra, sia detto a chiare lettere - fa fatica ad interessarsi (con progetti e risorse adeguate) delle questioni sociali, salvo che in un'ottica estemporanea e spesso finalizzata esclusivamente a reclutare consenso, anche a fronte di una pressione del sistema sociale e del mercato del lavoro che si fa ogni giorno più forte.

Le considerazioni ora proposte e quelle che seguono nella sezione 3, sono riferite certo al Sud d'Italia, ma possono valere, *mutatis mutandis*, anche per le altre aree del paese nelle quali lo scenario generale è meno cupo ed i vincoli all'azione politica - almeno per quanto riguarda le iniziative di alcuni enti pubblici - meno stringenti. Esse verranno precedute da una breve disamina di alcuni elementi e dati sulla crescita dell'economia sociale nel Mezzogiorno che possono aiutare un corretto inquadramento dei suggerimenti e delle riflessioni proposte nella sezione 3. La sezione 4 contiene soltanto una breve considerazione conclusiva.

2. La recente crescita dell'imprenditorialità sociale nel Mezzogiorno. Luci ed ombre in breve

Negli anni recenti si è registrata una buona performance quantitativa delle cooperative sociali nel Mezzogiorno²: dai dati Istat (Istat, 2006) risulta che le cooperative sociali nel Sud (incluse le isole) sono passate da 1740 del 2001 a 1998 del 2003 corrispondenti al 32,4% del totale nazionale (è la percentuale più alta, segue il Nord-Ovest con il 26,6%, il Nord-Est con il 20,9% ed il Centro con il 20,1%). Certo la situazione delle regioni meridionali non è omogenea perché mentre Sicilia, Basilicata e Puglia hanno registrato tassi di crescita molto elevati, molto diversa appare la situazione altrove (ad esempio in Sardegna e Calabria).

Ma il dato sulla numerosità di cooperative sociali non deve ingan- nare. Tutti gli altri indicatori segnalano che la consistenza di questo fenomeno nell'area meridionale del paese è minore e che l'impre- ditorialità sociale dell'area risente di una fragilità strutturale molto accentuata. Senza entrare nei dettagli e commentare a fondo i mol- ti dati di diversa fonte che si potrebbero richiamare, affidiamo al lettore alcuni elementi quantitativi a supporto di quanto detto: nel Mezzogiorno è basso il numero di cooperative sociali di inserimento lavorativo rispetto alle altre aree del paese, così come il numero di consorzi (tra l'altro, essi nel Sud orientano moltissimo la loro azione nell'assistenza alla partecipazione a gare pubbliche e nell'attività di *general contracting*); pur essendo più elevato il numero di cooperati- ve nel Meridione d'Italia, è significativamente più basso il numero di lavoratori (nel 2003 le cooperative sociali nel Sud avevano un nu-

² Faccio riferimento ai dati sulla cooperazione sociale perché i valori assunti dalle variabili rife- rite a questa specifica forma di organizzazione nonprofit sono la migliore *proxy* dell'evoluzione dell'imprenditorialità sociale in Italia negli ultimi 15 anni.

mero di dipendenti pari a circa la metà di quelli occupati dalle cooperative del Nord-Ovest ed un numero di volontari pari a poco più di un terzo (le distanze dal Nord-Est e dal Centro, pur minori, sono anch'esse assai significative). Per quanto riguarda il valore della produzione le cooperative sociali al Sud producono il 45% rispetto a quelle del Nord-Ovest, il 57% rispetto a quelle del Nord-Est e il 71% rispetto alle cooperative del Centro.

È dunque più che mai urgente predisporre regole ed interventi che agiscano sulle debolezze strutturali delle imprese sociali del Sud. Restando, però, consapevoli che un ruolo fondamentale per il decollo dell'economia sociale lo potranno avere solo politiche economiche generali più attente alle esigenze della giustizia sociale, della solidarietà e della "civilizzazione" di questo nostro mondo troppo dominato (anche nel nostro paese) dai "signori della guerra".

3. Politiche pubbliche e strategie imprenditoriali. Alcuni obiettivi e linee d'azione

Come si è detto la cooperazione sociale, e più in generale l'intero universo delle organizzazioni nonprofit produttive, è molto cresciuta negli ultimi anni registrando sia sotto il profilo del numero di imprese e di soci, che per quanto concerne entità del fatturato e dell'occupazione, tassi di crescita davvero rilevanti. Da questo punto di vista sembra che politiche di promozione dell'impresa sociale debbano proporsi innanzitutto obiettivi di qualità: rafforzare quello che c'è e metterlo in rete è senz'altro più importante che favorire la nascita di nuove imprese sociali. Anche se si vuole aderire alla tesi secondo la quale le imprese sociali sono (e devono essere) imprese di dimensione piccola o al più media³, non si può non osservare che la natura imprenditoriale di un'organizzazione richiede solidità economica ed organizzativa, qualità che non possono essere considerate automatica conseguenza dell'impegno e della buona volontà di chi agisce per fini di solidarietà candidandosi ad essere imprenditore sociale. Da questo punto di vista, bisogna essere consapevoli che se tanto nel settore sociale in questi anni è nato - e senz'altro nascerà nei prossimi lustri - grazie alla risorsa della solidarietà, per fortuna ancora così diffusa nel nostro paese, è al supporto ed al sostegno delle iniziative esistenti che bisogna rivolgere attenzione attraverso la rimozione di

³ Su questo punto forse anche le distanze tra il modello di cooperazione sociale a cui si ispira la Lega delle Cooperative e quello di riferimento per Confcooperative si vanno attenuando. Sul punto, per una prospettiva storica del problema, cfr. Borzaga, Ianes, 2006.

quei vincoli che possono strozzare anche buone iniziative. Soprattutto nel Mezzogiorno orientare il sostegno all'imprenditorialità sociale verso la moltiplicazione del numero di organizzazioni significa non favorire il consolidamento di un settore che può essere molto positivo per lo sviluppo locale e per l'occupazione.

Ma quali sono i vincoli che frenano la crescita delle esperienze di intrapresa nel sociale?

A me sembra che i vincoli più pressanti alla crescita di imprese sociali realmente autonome e capaci di coniugare "sul campo" solidarietà ed efficienza siano innanzitutto di natura finanziaria, manageriale ed istituzionale.

Vincolo finanziario. La sua consistenza maggiore nelle imprese sociali è da ricondursi certo alla giovane età di queste iniziative imprenditoriali, ma soprattutto all'assolutezza del vincolo alla distribuzione degli utili - imposta dal legislatore all'art. 118/2005 ed all'art. 3 d.lgs. 155/2006 - che finisce per rappresentare un indubbio freno alla disponibilità di agenti economici solidali (ma non necessariamente "altruisti puri", come potrebbero essere definiti coloro che hanno una funzione obiettivo nella quale non entra in alcun modo l'interesse personale) ad investire capitali in esse.⁴

Da questo punto di vista mi sembra centrale incentivare la capitalizzazione delle imprese sociali e favorire l'accesso al credito di esercizio.

Per quanto riguarda l'aumento del capitale delle imprese sociali, anche se negli ultimi anni si sono registrati segnali positivi (Marocchi, 2005, pp. 58-64), molto ancora si deve fare, soprattutto nel Sud, per favorire la crescita della dotazione di questo importante fattore produttivo. Le imprese sociali, anche se non sono organizzazioni capitalistiche, hanno bisogno - in maniera più o meno consistente a seconda dell'attività produttiva che svolgono - di capitale ed il fatto che molta attenzione debba essere dedicata al fattore lavoro non deve condurre a trascurare i fabbisogni di capitale di rischio di queste imprese.

⁴ So bene di toccare troppo superficialmente una questione molto complessa e di enorme rilevanza rispetto alla natura nonprofit delle imprese sociali, ma voglio sostenere che vincoli assoluti alla distribuzione degli utili sono implicitamente forieri di una delle seguenti impostazioni: o l'impresa sociale non ha bisogno di capitali, o è originata da capitalisti "altruisti puri" - disposti a rischiare senza alcuna prospettiva di guadagno, neppure minima - o il capitale viene immesso dall'ente pubblico o dalla comunità (ad esempio, fondazioni di origine bancaria). Sul tema, che sarà trattato da Borzaga in un prossimo numero di questa Rivista, mi propongo di ritornare in un prossimo scritto. Qui mi basti dire che il risparmiatore solidale ha oggi più spazi di azione nel nostro ordinamento dell'imprenditore solidale.

Di identico, se non di maggior peso, è il problema del credito di esercizio. Soprattutto nel Mezzogiorno sono frequenti i casi di imprese sociali immerse in circoli viziosi estremamente pericolosi: "difficoltà finanziarie" dovute ai ritardi di pagamenti delle pubbliche amministrazioni, difficoltà a garantire i diritti dei lavoratori, scadimento della qualità del servizio. Si tratta di spirali perverse sulle quali è difficile credere che i circuiti finanziari tradizionali - soprattutto in un'area, come il Mezzogiorno, a scarsa efficienza ed efficacia del sistema bancario - possano spontaneamente individuare strumenti di intervento; tocca, allora, all'operatore pubblico promuovere meccanismi che evitino questo effetto negativo. E si tratta di interventi davvero poco costosi dal punto di vista economico, ma vitali per organizzazioni nascenti, poco capitalizzate e di piccole dimensioni.

Tra l'altro si consideri che fino ad oggi le imprese sociali hanno potuto far fronte a queste difficoltà, nel Mezzogiorno e non solo, grazie alla risorsa "motivazione" dei lavoratori; ma si tratta di un utilizzo improprio di questa "risorsa": essa non va consumata (ed estinta) per abbassare retribuzione e diritti dei lavoratori, ma utilizzata (e, per questa via, riprodotta) per elevare l'effort dei prestatori d'opera e migliorare la qualità dei servizi offerti (Borzaga, Musella, 2003; Depedri, 2006; Mosca, Pastore, 2006).

Vincoli manageriali. È evidente che l'impresa sociale si caratterizza per la necessità di organizzare i propri processi produttivi in modo efficiente, in modo cioè da consentire l'ottenimento di *output* quantitativamente elevati e qualitativamente buoni con tecniche produttive tali da minimizzare i costi di produzione. Si tratta cioè di declinare nel concreto di produzioni ad alto contenuto relazionale quelle strategie di ottimizzazione proprie delle imprese for-profit, con il piccolo, ma rilevante, particolare che obiettivo di queste imprese non è la massimizzazione del profitto (o del *self interest* di lavoratori, azionisti, *manager* o quant'altri), ma la massimizzazione dell'utilità sociale dell'attività produttiva realizzata nel rispetto del vincolo di bilancio. Ma perché ciò sia possibile è necessario che le imprese sociali dispongano di modelli imprenditoriali e di *manager* adeguati al bisogno. Rispetto a questa esigenza è un utilissimo punto di partenza la diffusione nei nostri territori di un capitale di solidarietà in persone disponibili anche ad intraprendere attività di dirigente e *manager* di imprese sociali, ma è indispensabile che su ciò si costruisca - attraverso percorsi formativi, di messa in rete di esperienze, di

diffusione di buone prassi, ecc. - una specifica "abilità" che, come si è già avuto modo di dire, non discende affatto spontaneamente dalla solidarietà e dalle buone intenzioni di chi si vuole cimentare con questo ruolo. Le politiche pubbliche molto possono fare su questo piano sia sostenendo percorsi formativi *ad hoc*, sia favorendo processi di progettazione integrata, costruzione di reti locali, regionali, nazionali nelle quali circolino buone prassi e si avviino sani percorsi di emulazione.

Di particolare rilevanza, poi, è la capacità di *manager* ed imprenditori sociali di valorizzare le risorse umane di cui le imprese sociali dispongono trovando il giusto equilibrio per favorire gli apporti di volontari, lavoratori, obiettori di coscienza, utenti stessi e quanti altri possono tener viva con il loro impegno la specificità di questa forma di organizzazione produttiva alternativa all'impresa capitalistica e profondamente diversa dall'ente pubblico.

Vincoli istituzionali. Per quanto concerne i vincoli istituzionali non si può non prendere le mosse dalla constatazione dell'assoluto silenzio del legislatore (delegante e delegato) proprio sulle politiche di promozione dell'impresa sociale: non una parola è scritta nella legge e nel decreto legislativo su impegni delle pubbliche istituzioni a favore dell'impresa sociale e, a ben vedere, niente è esplicitamente detto sulla stessa meritorietà dell'impresa sociale (si dice qualcosa solo sull'utilità sociale di ciò che si produce e non è la stessa cosa!). Sono portato comunque a ritenere che queste omissioni derivino dalla preoccupazione, espressa sia nel comma 3 della legge delega, che nell'ultimo articolo del d.lgs. 155/2006, di evitare oneri per la finanza pubblica. Non mi sentirei, cioè, di sostenere che il legislatore abbia voluto limitare la propria azione al riconoscimento formale di ciò che nella realtà fattuale esiste già da tempo, ma sono portato a pensare che si sia voluto aprire la strada a successivi interventi (anche del legislatore regionale) volti a promuovere ed incentivare buone imprese sociali. Ma se così è, diviene di fondamentale importanza predisporre già da subito precisi percorsi istituzionali volti ad indicare in quali norme e con quali procedure introdurre nell'ordinamento strumenti di promozione delle imprese sociali. Qui il campo è davvero sterminato: da regole per l'affidamento dei servizi, a meccanismi di concertazione, di programmazione condivisa e di progettazione integrata, per fare solo alcuni esempi. Si tratta di fattori fondamentali per dare un minimo di certezze di base alle imprese sociali in merito all'"ambiente" istituzionale entro il quale esse si muovono.

Suggerimenti più specifici, tra i tanti che potrebbero esser proposti, riguardano un principio ed un obiettivo che le politiche di promozione dell'impresa sociale dovrebbero far propri:

- 1) adottare criteri di premialità e di compartecipazione per stimolare le risorse locali. È un principio ormai applicato in moltissimi campi e che sembra adatto alle imprese sociali (ed alle imprese sociali meridionali in particolare) per almeno due motivi: innanzitutto, se, come detto, si tratta di consolidare esperienze esistenti, bisogna anche discernere quelle che hanno in se stesse una forza ed una capacità di attrarre risorse, di sopravvivere alle difficoltà del mercato, di svilupparsi e di crescere in modo autonomo; il criterio della premialità, inoltre, ha l'indubbio vantaggio di favorire comportamenti virtuosi e di scoraggiare pigrizia, indolenza ed attesa passiva dei benefici delle istituzioni pubbliche. Certo la premialità va costruita bene valutando l'impegno dei diversi attori al netto delle differenti situazioni di partenza e ciò, soprattutto se si vuole evitare che il criterio di premialità si traduca in un vantaggio oggettivo delle esperienze di impresa sociale del Nord d'Italia;
- 2) favorire l'autonomia dal potere politico e dai poteri economici. Da questo punto di vista è importante, per un verso, rendere quanto più automatici possibile gli incentivi⁵ così da ridurre lo spazio di discrezionalità dell'apparato politico-amministrativo e burocratico e, dall'altro, premiare le iniziative che differenziano le fonti di entrata così da palesare nei fatti un'indipendenza dell'impresa dal singolo acquirente (o dal singolo soggetto pagante).

4. Conclusioni

Già nelle conclusioni del mio contributo per il IV Rapporto sulla cooperazione sociale (Centro Studi CGM, 2005) ho cercato di mettere in evidenza che le questioni di *policy* non riguardano solo gli attori pubblici, ma anche quei soggetti dell'economia sociale che perseguono finalità pubbliche e che per caratteristiche, dimensioni e diffusione territoriale sono in grado di orientare nei fatti l'applicazione degli strumenti di politica economica in una direzione specifica piuttosto che in un'altra.

Gli attori dei processi di sviluppo, ma quindi anche attori delle politiche che inducono lo sviluppo - si diceva in quello scritto (Centro

⁵ Sul punto mi sono soffermato in Musella, D'Acunto, 2004, pp. 83-94.

Studi CGM, 2005, p.116-7) - sono, non solo le pubbliche istituzioni, che definiscono strumenti e risorse che sono destinate a favorire la crescita economica e sociale di un'area, ma anche le stesse organizzazioni di secondo o terzo livello e gli organismi di rappresentanza che utilizzano o orientano strumenti e risorse in una direzione piuttosto che un'altra.

E le brevi riflessioni proposte nella sezione introduttiva sullo scenario macroeconomico e culturale che fa da sfondo al nostro specifico discorso sull'impresa sociale impongono a tutti, a mio parere, di tenere ben presente che le opportunità e le risorse sono (e saranno ancora per un po') scarse e non vanno assolutamente sprecate.

Da questo punto di vista, le considerazioni precedenti mi portano a dire che governo (locale, regionale, nazionale e, se così possiamo dire, europeo), dirigenti della cooperazione sociale e vertici delle organizzazioni di rappresentanza di esse, dovrebbero concorrere ad indirizzare le politiche di sostegno e promozione verso strumenti che abbiano l'obiettivo innanzitutto di consolidare le esperienze esistenti favorendo l'aumento del capitale delle imprese sociali, la creazione di modelli organizzativi e finanziari grazie ai quali queste imprese divengano capaci di "moltiplicare" le risorse di solidarietà delle comunità così da rendere possibile il matrimonio (impensabile se si rimane ancorati ai precetti dell'economia politica ortodossa) tra diritti di lavoratori ed utenti ed equilibrio dei conti: solo così si avranno imprese sociali in grado di migliorare la qualità dei servizi offerti e di elevare il livello di benessere delle popolazioni. Al Sud come al Centro ed al Nord.

Bibliografia

- Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma.
- Borzaga C., Musella M. (a cura di) (2003), *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni non profit*, Edizioni31, Trento.
- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia civile*, Il Mulino, Bologna.
- Centro Studi CGM (a cura di) (2005), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Depedri S. (2006), "Valore e valorizzazione dei lavoratori nelle imprese sociali", in Musella M., D'Angelo S., *Strategie per lo sviluppo dell'imprenditorialità sociale*, Agendobooks, Gesco Edizioni, Napoli.
- Istat (2006), "Le cooperative sociali in Italia", *Statistiche in breve*, marzo.

- Marocchi G. (2005), "Le traiettorie di sviluppo della cooperazione sociale", in Centro Studi CGM (a cura di), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Mosca M., Pastore F. (2006), "Strutture di incentivo, selezione ed *effort* dei lavoratori nel settore non profit", in Musella M., D'Angelo S., *Strategie per lo sviluppo dell'imprenditorialità sociale*, Agendobooks, Gesco Edizioni, Napoli.
- Musella M., D'Acunto S. (2004), *Economia politica del non profit*, Giappichelli, Torino.

L'impresa sociale, tra principalità dell'attività economico-impreditoriale ed applicabilità del regime tributario di enti non commerciali ed Onlus

Andrea Giovanardi

Sommario

1. L'assenza di agevolazioni fiscali specifiche nella nuova disciplina normativa dell'impresa sociale: le critiche avanzate, non solo in ambito dottrinario, all'indomani del varo della legge di delegazione - 2. La possibile coesistenza tra principalità dell'attività economico-impreditoriale e collateralità-marginalità dell'esercizio dell'attività commerciale in ambito tributario - 3. Conseguenze in punto di compatibilità tra fine solidaristico e modulo economico-impreditoriale di svolgimento dell'attività nella disciplina delle Onlus - 4. Prospettive di riforma

1. L'assenza di agevolazioni fiscali specifiche nella nuova disciplina normativa dell'impresa sociale: le critiche avanzate, non solo in ambito dottrinario, all'indomani del varo della legge di delegazione

L'attuazione della delega sull'impresa sociale di cui alla l. 13 giugno 2005, n. 118 da parte del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 segna - lo si è da più parti notato (Scalvini, Borzaga, 2005, p. 9) - un'importante tappa nel percorso di emersione di un nuovo tipo di impresa, che si qualifichi per il perseguimento di obiettivi di interesse collettivo attraverso moduli organizzativi di carattere impreditoriale.

Ed infatti, la nuova categoria normativa¹ - nella quale possono essere inquadrate tutte le organizzazioni private, ivi comprese le società (cfr. art. 1 del decreto)² - si caratterizza:

- per l'esercizio in via stabile e principale di un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi³ di utilità sociale⁴ (art. 1 del decreto, il quale riprende alla lettera la definizione di impresa sociale contenuta nella delega);
- per il divieto del lucro soggettivo (art. 3 del decreto);
- per la strumentalità dell'attività imprenditoriale al conseguimento di finalità di interesse generale (art. 2 del decreto)⁵.

Mi sembra quindi che dall'impianto normativo traspaia la consapevolezza che "le forme giuridiche disponibili non erano in grado di accompagnare in modo adeguato l'evoluzione di un numero crescente di organizzazioni di terzo settore verso un sempre più esplicito ruolo produttivo e verso modalità di gestione sempre più imprenditoriali"⁶. Il che, di per sé, è perfino ovvio segnalarlo, non costituisce garanzia di successo del provvedimento, atteso che le decisioni di assumere la qualifica di impresa sociale dipenderanno dal raffronto tra i vantaggi ed i vincoli che la nuova normativa rispettivamente riconosce ed impone.

Vi è generale concordia, in tale prospettiva, nel ravvisare uno dei limiti principali del tanto atteso intervento legislativo nell'esplicita esclusione - da parte dell'art. 3 della l. n. 118 del 2005 - di qualsiasi possibilità per il delegato di introdurre specifiche ed ulteriori agevolazioni fiscali (ma anche contributive) in capo all'impresa sociale⁷.

¹ Sull'impresa sociale come categoria normativa e non come ente, v., anche se in senso dubitativo (sulla base del testo della delega), Fici (2005, p. 44-45). Sulla nozione di impresa sociale, cfr. altresì Costi (2005, p. 74 s.).

² Il legislatore delegato ha contemplato espressamente la possibilità che le società esercitino un'impresa sociale, così dando copertura legislativa, in deroga all'art. 2247 c.c., alle società senza scopo di lucro. Cfr. Fici (2005, p. 49).

³ Seppure con qualche discrasia terminologica, risulta evidente che il modello di riferimento è quello di cui all'art. 2082 c.c.. Lo hanno notato Costi (2005, p. 74); Bonfante (2005, p. 81); Scalvini (2005, p. 181).

⁴ Sulla nozione di beni e servizi di utilità sociale, con particolare riferimento alla scelta di esplicitare il concetto attraverso l'individuazione legislativa di particolari materie, cfr. Borzaga (2004); Zamagni (2005, p. 189-190); Mendola (2005, p. 108).

⁵ Sulla nozione di interesse generale, cfr. Bombardelli (2005, p. 99 s.).

⁶ Borzaga, 2005. Sulla citata evoluzione, cfr. altresì Scalvini (2005, p. 178-179).

⁷ In tal senso, Borzaga (2005, p. 26); Cafaggi (2005, p. 67); Marano (2005, p. 95-96); Bolego (2005, p. 147-148); Barbetta (2005, p. 195); Fazzi (2005, p. 201-202); Merlo (2005, p. 240-241); Propersi (2006, p. 19). Concordi nel considerare in senso negativo il mancato riconoscimento di agevolazioni anche gli esponenti del mondo politico che hanno partecipato al Forum su *Impresa Sociale*, n. 2, 2005, p. 283 s. (Sestini, Iovene, Lupi, Mazzoni,

Tanto più, si è correttamente evidenziato⁸, che l'anzidetta assenza si accompagna all'adozione di rigidi vincoli⁹ tesi a scongiurare la distribuzione, diretta o indiretta, di utili (art. 3 del decreto), essi stessi formidabile disincentivo all'attrazione di risorse finanziarie.

Il tutto - anche tale profilo è stato adeguatamente sottolineato (Iamiceli, 2005, p. 167 ss.) - in controtendenza rispetto ad altre esperienze europee pressochè contemporanee - si intende riferirsi alle *Community Interest Companies* inglesi - in cui il mancato riconoscimento di un trattamento fiscale di favore ha trovato il necessario e coerente temperamento nella riconosciuta possibilità di addivenire alla distribuzione parziale degli utili conseguiti¹⁰.

2. La possibile coesistenza tra principalità dell'attività economico-imprenditoriale e collateralità-marginalità dell'esercizio dell'attività commerciale in ambito tributario

La questione, tuttavia, non riesce a porsi nella realtà normativa italiana in modo così semplice e lineare.

In effetti, l'aver adottato il modello della pluralità delle forme giuridiche¹¹ e non quello societario (come, invece, ha fatto il legislatore inglese (Iamiceli, 2005)) comporta che l'impresa sociale risulti comunque destinataria delle agevolazioni già operanti nell'ordinamento in favore degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ma il discorso vale ovviamente anche per le società cooperative a mutualità prevalente e per le

Saglia). Sembra invece non attribuire specifica rilevanza all'assenza di trattamenti fiscali di favore, ritenendo che "la trasmigrazione incrementale dal settore for-profit e pubblico verso l'impresa sociale" avverrà anche "se non vi saranno palesi e stabili esenzioni fiscali", Fiorentini (2005, p. 254).

⁸ Borzaga (2005); Marocchi (2005, p. 236).

⁹ Per il vero, in parte mitigati dalla norma (art. 3, co. 2, lett. c), del decreto) che consente la remunerazione degli strumenti finanziari diversi dalle azioni e quote a soggetti diversi da banche ed intermediari finanziari in misura non superiore al tasso ufficiale di riferimento aumentato fino a cinque punti.

¹⁰ La rilevanza del nesso tra divieto di distribuzione ed esenzione dei redditi - nel senso cioè che sarebbe proprio l'indivisibilità dell'accumulazione a giustificare, anche in ottica comunitaria, l'agevolazione fiscale - risulta in modo palese anche nella vicenda dell'ipotizzato contrasto tra agevolazioni alle società cooperative e divieto comunitario degli aiuti di Stato. Lo rileva correttamente Sarti (2006, p. 952 s.), a commento della recente ordinanza della Corte di Cassazione (Sez. V, 17 febbraio 2006, n. 3525, *ibid.*, p. 932 s.), con la quale si sono chiesti alla Commissione europea informazioni in merito alla compatibilità del regime tributario delle società cooperative con il divieto comunitario di aiuti di Stato.

¹¹ Condivide la scelta di metodo del legislatore italiano Cafaggi (2005 p. 63 e 64).

cooperative sociali¹²).

Non è vero, quindi, che le imprese sociali non godono di alcun trattamento di *favor*, ma è vero piuttosto che le agevolazioni operano se e solo se l'impresa sociale sia anche, oltre che società cooperativa, ente non commerciale od Onlus.

In tal senso l'art. 17, co. 1, del decreto, il quale, tuttavia, non brilla per chiarezza e perspicuità.

Dispone, infatti, la citata norma che "le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e gli enti non commerciali di cui al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, che acquisiscono anche la qualifica di impresa sociale, continuano ad applicare le disposizioni tributarie previste dal medesimo decreto legislativo n. 460 del 1997, subordinatamente al rispetto dei requisiti soggettivi e delle altre condizioni ivi previsti", sicché potrebbe addursi, sulla base della *littera legis*, che le uniche disposizioni applicabili agli enti non commerciali o alle Onlus impresa sociale siano quelle contenute nel d.lgs. n. 460 del 1997¹³.

Considerazioni di carattere sistematico, tuttavia, consigliano di addivenire ad un'interpretazione meno rigida: quale sarebbe, infatti, la *ratio* di una siffatta limitazione? Ed ancora, a quale soluzione si dovrebbe addivenire in punto di applicabilità di quelle parti delle disposizioni normative che il d.lgs. n. 460 del 1997 non ha modificato (si pensi all'art. 108 del t.u.i.r., oggi art. 143, su cui l'art. 2 del d.lgs. n. 460 è intervenuto aggiungendo il comma 2 *bis* e lasciando inalterato il resto)?

In ogni caso, e a prescindere dalle cennate incertezze, resta che l'esercizio "in via stabile e principale di un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale" (art. 1 del decreto), che sussiste ogniqualvolta "i relativi ricavi sono superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale" (art. 2, co. 3, del decreto), non consegna inevitabilmente l'impresa sociale alla categoria degli enti commerciali, a quegli enti cioè che, ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. b), del t.u.i.r., "hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali", e che, in quanto tali, subiscono il prelievo impositivo sui redditi sulla base delle stesse regole previste per le società di

¹² Cooperative sociali, è il caso di ricordarlo, che sono non solo Onlus di diritto *ex art.* 10, co. 8, del d.lgs. n. 460 del 1997, ma anche, subordinatamente alla compatibilità dello statuto con gli art. 10, co. 2 e 12 del decreto, imprese sociali *ex lege* (cfr. art. 17, co. 3, del d.lgs. n. 155 del 2006).

¹³ Non risulterebbero applicabili, quindi, a titolo esemplificativo, l'art. 6 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601 (riduzione a metà dell'aliquota Irpeg per gli enti non commerciali ivi indicati), nonché, per le Onlus, l'art. 14 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, in punto di erogazioni liberali da persone fisiche o da enti soggetti all'imposta sul reddito delle società.

capitali¹⁴: il modello prescelto è quello della possibile coesistenza tra principalità dell'attività economico-impreditoriale in ambito civilistico (su cui si regge la qualifica di impresa sociale) e collateralità-marginalità dell'esercizio dell'attività commerciale in ambito tributario (su cui si regge la qualifica di ente non commerciale od Onlus)¹⁵.

In un sistema che si basa sulla definizione contenuta nell'art. 55, del t.u.i.r., il quale dispone, al comma 1, che "per esercizio di impresa commerciale si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività indicate nell'art. 2195 del codice civile (...)" e al comma 2, lett. a), che danno origine a reddito di impresa anche le attività dirette alla prestazione di servizi non rientranti nell'art. 2195 c.c., purchè organizzate in forma di impresa, si è preso dunque atto da parte del legislatore che il regime fiscale degli enti che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali come sopra delineate (e, quindi, anche le Onlus, *species* del *genus* enti non commerciali¹⁶) è pesantemente influenzato da meccanismi normativi di "decommercializzazione" di attività che, sulla base degli schemi codicistici a cui l'art. 55 del t.u.i.r. rinvia, risulterebbero indiscutibilmente commerciali¹⁷.

¹⁴ Si era espresso in senso opposto, sulla base del testo della delega, Cuonzo (2006, p. 45), secondo il quale "virtù delle sue primarie caratterizzazioni (esercizio di attività commerciale, assenza di scopo di lucro e finalità di interesse generale), l'impresa sociale non potrà che ricadere nell'ambito di applicazione delle lettere a) e b), comma 1, art. 73 del T.u.i.r., (...), con la necessaria conseguenza che l'imposizione gravante su questo nuovo soggetto sarà sempre quella ordinaria dei soggetti di natura commerciale".

¹⁵ Particolarmente critico sulla scelta legislativa, solamente paventata nel momento in cui l'autore scriveva, Cuonzo (2006), il quale sostiene che l'eventuale norma che stabilisca che una Onlus possa essere impresa sociale compromette del tutto la "poca chiarezza presente in materia".

¹⁶ Sul fatto che le norme concernenti le Onlus siano state confezionate per essere inserite all'interno della disciplina degli enti non commerciali, Tabet (1998, p. 2891). *Contra*, Proto (1997, p. 582 s.).

¹⁷ La questione della natura delle disposizioni citate di seguito nel testo - se esse cioè debbano considerarsi volte alla specificazione di fattispecie che risulterebbero comunque, sulla base dei principi, redditualmente irrilevanti o, piuttosto, agevolative-esentative, e, per questo, finalizzate ad estrapolare dal reddito imponibile dell'ente entrate che, altrimenti, risulterebbero a pieno titolo in esso comprese - è particolarmente complessa e controversa.

Sul punto, cfr., per tutti, Castaldi, 1999, *passim*, ma soprattutto, p. 248 (testo e nota n. 296), con riferimento all'art. 108 (oggi, 143), p. 250-252, con riferimento all'art. 111 (oggi, 148), p. 261-263, laddove si specifica che dagli artt. 108-111 dovrebbe desumersi che vanno considerate "non commerciali quelle attività che, seppur oggettivamente corrispondenti a quelle contemplate dall'art. 51 t.u.i.r., siano peraltro esercitate secondo criteri di gestione non economici e, dunque, secondo assetti fondamentalmente non corrispettivi", e p. 346 e s., con riferimento alla disciplina delle Onlus.

Si pensi:

- all'art. 143, co. 1, secondo periodo, del t.u.i.r., il quale prevede che per gli enti non commerciali "non si considerano attività commerciali le prestazioni di servizi non rientranti nell'articolo 2195 del codice civile rese in conformità alle finalità istituzionali dell'ente senza specifica organizzazione e verso pagamenti di corrispettivi che non eccedono i costi di diretta imputazione";
- all'art. 143, co. 3, del t.u.i.r., il quale dispone che non concorrono alla formazione del reddito i corrispettivi corrisposti dalle amministrazioni pubbliche per lo svolgimento in regime di accreditamento di attività aventi finalità sociali esercitate in conformità alle finalità istituzionali;
- all'art. 148 del t.u.i.r., il quale detta minuziose regole in merito alla commercialità dell'attività svolta nei confronti degli associati o partecipanti;
- all'art. 150 del t.u.i.r., il quale statuisce, al primo comma, che "per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), ad eccezione delle società cooperative, non costituisce esercizio di attività commerciale lo svolgimento delle attività istituzionali nel perseguimento di esclusive finalità di solidarietà sociale" e, al secondo comma, che "i proventi derivanti dall'esercizio delle attività direttamente connesse non concorrono alla formazione del reddito imponibile".

Ma non solo, giacché non può dimenticarsi che i proventi derivanti dall'attività (fiscalmente) imprenditoriale vanno raffrontati, ai fini della qualificazione dell'ente come commerciale, con il "valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti le attività istituzionali" (in tal senso l'art. 149, co. 2, lett. *b*), del t.u.i.r.), sicché potrebbe teoricamente accadere che un ente non societario possa ambire ad assumere la qualifica di impresa sociale (per il fatto che oltre il settanta per cento dei ricavi derivano dall'attività di impresa volta alla produzione o allo scambio di beni e servizi di utilità sociale), senza per questo dover considerarsi ente commerciale. Il tutto non in forza degli anzidetti congegni di "decommercializzazione" dell'attività, ma, piuttosto, ed in alternativa:

- perché il valore normale dei beni ceduti e dei servizi prestati nell'esercizio dell'attività non commerciale supera quello dei ricavi conseguiti;
- perché, anche in assenza del precedente requisito, gli altri elementi che il legislatore ha individuato nell'art. 149, co. 2, lett. *a*), *c*) e *d*), del t.u.i.r. inducono a qualificare l'ente come non commerciale;

- perché ulteriori circostanze non previste nell'elencazione (pacificamente non tassativa) di cui all'art. 149, co. 2, del t.u.i.r., supportano la natura non commerciale dell'organizzazione.

Si può quindi conclusivamente affermare che le imprese sociali, organismi privati che conseguono almeno il settanta per cento dei ricavi complessivi grazie all'esercizio dell'attività di impresa volta alla produzione o allo scambio di beni e servizi di utilità sociale, possono qualificarsi:

- o come enti di cui all'art. 73, co. 1, lett. *a*) e *b*), del t.u.i.r. (società ed enti commerciali), assoggettati, fatte salve le agevolazioni spettanti alle società cooperative, ad imposizione ordinaria;
- o come enti non commerciali di cui all'art. 73, co. 1, lett. *c*), del t.u.i.r., se ed in quanto enti non societari che non hanno per oggetto principale l'esercizio di attività (fiscalmente) commerciali;
- o come Onlus, in presenza dei requisiti soggettivi e delle altre condizioni previsti nell'art. 10 del d.lgs. n. 460 del 1997.

3. Conseguenze in punto di compatibilità tra fine solidaristico e modulo economico-imprenditoriale di svolgimento dell'attività nella disciplina delle Onlus

Il discorso non può senz'altro chiudersi con la presa d'atto delle diverse possibilità di inquadramento giuridico-tributario dell'impresa sociale.

Il varo del decreto pone infatti lo studioso del diritto tributario di fronte a questione di grande rilevanza teorica, e cioè a dire se il modello della possibile coesistenza tra principalità dell'attività economico-imprenditoriale finalizzata alla produzione di beni o servizi di utilità sociale, su cui si regge la qualifica di impresa sociale, e collateralità dell'attività commerciale fiscalmente intesa, da cui dipende la qualifica di ente non commerciale od Onlus, costituisca presa d'atto da parte del legislatore della compatibilità, nella disciplina delle Onlus, tra il fine solidaristico che la legge prescrive e l'esercizio dell'attività istituzionale (principale)¹⁸ secondo moduli gestionali economico-imprenditoriali.

Si tratta di un fondamentale snodo problematico non ancora (prima dell'approvazione del decreto sull'impresa sociale) del tutto risolto. È pur vero, la dottrina prevalente¹⁹ si è posta, fin da subito, a mio

¹⁸ Sulla coincidenza tra attività istituzionale ed attività principale, cfr. Fedele (1998a, p. XXIII).

¹⁹ Fedele (1998b, p. 37 s.; 1998a, p. XXVII); Tabet (1998, p. 2891); Lupi (1997, p. 583); Ficari (1997, p. 808 s.); Bonamini (2003, p. 111); Di Diego, Franguelli, Tarantino (2001, p. 153), nonché, anche se per il vero non in modo chiarissimo, Santuari (2000, p. 196-197).

parere condivisibilmente, nel senso della non interferenza tra i due profili: il silenzio della legge in merito alle condizioni di esercizio dell'attività nei settori individuati e la formulazione dell'art. 150 del t.u.i.r., il quale, dichiarando non commerciali le attività istituzionali delle Onlus, lascia intendere che le stesse possano assumere connotazioni imprenditoriali²⁰, indurrebbero, in tale prospettiva, a ritenere che il fine solidaristico non abbia nessuna influenza sul modulo gestionale utilizzabile per lo svolgimento dell'attività istituzionale, imponendo piuttosto ed unicamente la destinazione a soggetti esterni della medesima e dei suoi risultati.

Più precisamente, il divieto di distribuzione, diretta ed indiretta, degli utili e degli avanzi di gestione, anche in sede di liquidazione, che caratterizza (anche) la categoria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il correlativo obbligo di "impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse"²¹ e l'individuazione, per via legislativa, dei settori di interesse generale in cui le organizzazioni debbono operare costituirebbero gli elementi che giustificano le scelte incentivanti e promozionali (di "decommercializzazione", per l'appunto)²² nei confronti di attività che, svolte da chi garantisce il mantenimento della destinazione dei risultati all'interno di settori di rilevanza sociale, possono anche essere organizzate secondo assetti di matrice corrispettiva.

Da parte di altri (Castaldi, 1999, p. 350 s.; 2000, pp. 723 ss.)²³, però,

²⁰ La notazione è di Fedele (1998a, p. XXVII).

²¹ Né si dimentichi che la terzietà dell'associato o partecipante rispetto ai risultati producibili dall'ente è garantita non solo dall'anzidetto *non-distribution constraint*, ma anche dal fatto che l'associato può essere destinatario solo in quanto ricompreso nella più ampia categoria di soggetti svantaggiati nei confronti dei quali si svolge l'attività dell'ente (art. 10, co. 3, del d.lgs. n. 460 del 1997) o, per i settori a solidarietà immanente, in quanto componente della collettività a beneficio della quale l'attività dell'ente si svolge (art. 10, co. 4). Lo stesso accade, è bene evidenziarlo, nella disciplina dell'impresa sociale, in modo per il vero ancora più vincolante, atteso che l'art. 1, co. 2, del decreto esclude che possano ambire alla qualifica di impresa sociale "le organizzazioni i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci, associati o partecipi".

²² È il caso di segnalare che, secondo Ficari (1997, p. 44), nei casi in cui la destinazione non egoistica dei risultati dell'attività è imposta per legge, "l'associazione sarebbe 'privata' della libertà di disporre del ricavo e quindi di possederlo", con la conseguenza che la norma di detassazione del reddito non avrebbe carattere agevolativo. Ulteriore motivo questo, l'osservazione è mia, per escludere qualsiasi interferenza tra fine solidaristico e modulo economico-imprenditoriale di svolgimento dell'attività istituzionale.

²³ Nello stesso senso pare porsi Rossi la quale rileva che "questa necessaria implicazione tra incentivazione fiscale e natura non commerciale dell'attività principale è sottosa anche

si assumeva posizione critica, rilevando che sarebbe “il complessivo tenore del dettato normativo a risultare difficilmente riconducibile entro lo schema proposto dalla dottrina: i settori di operatività delle Onlus sono individuati dal legislatore in aree di rilevante interesse sociale; nell’indicare i destinatari dell’attività istituzionale solidaristica il legislatore non solo si esprime in termini di “beneficiari” delle prestazioni, ma li individua positivamente in soggetti che si trovano in situazione di svantaggio in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali e familiari. In simili contesti diventa sinceramente difficile pensare che il legislatore (...) abbia inteso prescindere dalle modalità di esercizio dell’attività istituzionale, ritenendo comunque soddisfatto il requisito solidaristico per ciò solo della destinazione dell’attività alla collettività o a settori specifici della stessa anche quando esercitata secondo moduli economico-impreditoriali” (Castaldi, 1999, pp. 351-352).

Di qui la tesi, per il vero ulteriormente argomentata, secondo la quale il vincolo finalistico di solidarietà condensa ed esalta in chiave teleologica “il carattere fondamentale erogativo dell’attività istituzionale”, che, quindi, non potrebbe assumere connotazioni economico-commerciali. Le eventuali attività produttive dovrebbero quindi porsi “in rapporto (contenutisticamente) complementare e (funzionalmente) strumentale all’attività istituzionale, quest’ultima in rapporto di diretta realizzazione con il fine solidaristico” (Castaldi, 1999, pp. 353-354).

Incertezze queste descritte, peraltro, che hanno avuto significative ricadute sul piano operativo.

Si pensi alla presa di posizione dell’amministrazione finanziaria sul regime tributario delle case di riposo gestite da Onlus, fattispecie questa che può caratterizzarsi (anzi, che normalmente si caratterizza) per lo svolgimento dell’attività secondo moduli economico-impreditoriali e, nel contempo, per la riconducibilità della medesima ad una delle materie elencate nell’art. 10 del d.lgs. n. 460 del 1997, l’assistenza sociale e socio-sanitaria.

alla disciplina delle Onlus (...). L’autrice, in ogni caso, mette in discussione la razionalità della (asserita) scelta legislativa, nell’idea che “la scelta dei moduli organizzativi dell’impresa (escludendo in ogni caso il perseguimento di fini egoistici) dovrebbe essere incentivata proprio per evitare di porre le premesse per il successivo innescarsi di pericolose forme di assistenzialismo da parte dello Stato i cui risultati (...) non potranno che rivelarsi nuovamente fallimentari”. Sembra condividere anche Leo (2006, p. 2026), allorquando specifica che “le attività istituzionali sono del tutto escluse dall’area della commercialità”, mentre le “attività connesse mantengono la natura di attività commerciale, ma non concorrono, per espressa previsione nel comma 2 dell’art. 150, alla formazione del reddito imponibile”.

Il Ministero delle finanze prima (circ. 26 giugno 1998, n. 168/E; ris. 11 dicembre 2000, n. 189/E; ris. 2 maggio 2001, n. 75/E), l'Agenzia delle entrate poi (circ. 18 novembre 2004, n. 48/E)²⁴ hanno assunto posizione che, a ben vedere, si può leggere come conseguenza della mancata soluzione del cennato problema della compatibilità tra fine solidaristico ed esercizio dell'attività di impresa per addivenire al suo conseguimento.

Ed infatti, l'Agenzia, a conferma delle precedenti pronunce ministeriali, ha ritenuto che:

- "il principio di immanenza del fine solidaristico nelle attività di assistenza sociale e socio-sanitaria (...) va inteso nel senso che dette attività devono essere necessariamente rivolte nei confronti di categorie particolarmente vulnerabili al fine di assicurarne la protezione sociale, in quanto la condizione di svantaggio dei destinatari è presupposto essenziale delle attività medesime";
- le case di riposo, quindi, "possono assumere la qualifica di Onlus qualora si facciano carico di situazioni personali marginali o disagiate anche sotto il profilo del bisogno economico";
- condizione questa che ricorrerebbe "nel caso in cui la retta di ricovero praticata dalla Onlus (...) non venga fatta gravare sull'ospite ovvero venga fatta gravare su quest'ultimo in misura inferiore alla metà del suo ammontare;
- la singola prestazione assume rilievo nell'ambito dell'attività istituzionale della casa di riposo - Onlus quando "quest'ultima, autonomamente o in concorso con altri enti pubblici (che provvedano all'integrazione della predetta rata di ricovero) si faccia carico della prevalente copertura economica della retta di ricovero";
- con la conseguenza che le prestazioni rese ai soggetti che non si trovano in condizioni di svantaggio economico concretizzano esercizio di attività direttamente connessa di cui all'art. 10, co. 5, del d.lgs. n. 460 del 1997, esercizio che, come è noto, è consentito a condizione che quelle attività non siano prevalenti rispetto alle attività istituzionali e che i proventi di tutte le attività direttamente connesse non superino il 66 per cento delle spese complessive dell'organizzazione;
- ne deriverebbe che "ai fini del giudizio di prevalenza (...) e, in particolare, del raffronto tra attività istituzionali ed attività connesse, per il settore di attività di assistenza sociale e socio-sanitaria svolta nell'ambito delle case di riposo - Onlus assume particolare rilievo

²⁴ Tutte le pronunce indicate nel testo sono reperibili nella banca dati documentazione tributaria del sito www.finanze.it.

il numero degli ospiti assistiti in ciascun anno. Il numero delle prestazioni riconducibili alle attività connesse (ovvero le prestazioni rese nei confronti di assistiti che pagano quote di ricovero pari o superiore alla metà dell'importo totale della retta di ricovero) non deve, infatti, essere prevalente rispetto al numero delle prestazioni riconducibili nell'ambito dell'attività istituzionale (prestazioni rese nei confronti di assistiti che pagano quote di ammontare inferiore alla metà dell'importo totale della predetta retta)".

Ebbene, si tratta di tesi criticabile sotto molteplici punti di vista.

Innanzitutto, perchè la legge configura l'attività di assistenza sociale e socio-sanitaria come attività a solidarietà immanente, non potendosi in alcun modo desumere da essa la necessità che i destinatari della medesima siano in prevalenza soggetti svantaggiati anche dal punto di vista economico.

In secondo luogo, perchè, quand'anche si ritenesse che la condizione di svantaggio dei destinatari debba sussistere, il particolare settore risulterebbe discriminato rispetto agli altri non a solidarietà intrinseca. Per questi ultimi, infatti, sarebbe sufficiente che coloro a cui è indirizzata l'attività siano svantaggiati anche solo in ragione di condizioni fisiche o psichiche, per gli anziani delle case di riposo occorrerebbe invece che a quel tipo di svantaggio si accompagni lo svantaggio economico.

In terzo luogo, perchè la copertura della retta di ricovero in misura maggiore al 50 per cento è criterio che non è in alcun modo desumibile dalla legge.

Ma non solo, giacchè esso, a ben vedere, non è nemmeno sicuro indicatore dell'esistenza di una situazione di svantaggio economico del singolo ospite, situazione che pure l'Agenzia ha ritenuto essenziale ai fini della configurazione del carattere istituzionale dell'attività. Non è detto, infatti, che i contributi coprano in misura prevalente solo le rette degli ospiti in situazioni di difficoltà economiche. Il punto più interessante è, tuttavia, se ne dava cenno in precedenza, un altro.

Intendo riferirmi al fatto che l'assunto secondo il quale l'attività istituzionale delle case di riposo debba avere quali destinatari anziani non abbienti, quelli cioè che nell'ipotesi dell'Agenzia non avrebbero la possibilità di pagare oltre la metà della retta, non è, a ben vedere, frutto della necessità - palesemente contraddetta dal testo della legge - che anche le attività a solidarietà intrinseca debbano essere rivolte a soggetti svantaggiati, ma è piuttosto conseguenza - le modalità di individuazione delle condizioni di svantaggio ne sono la migliore conferma - della convinzione che non si possa ammettere

che l'attività istituzionale delle Onlus, direttamente collegata al perseguimento delle finalità solidaristiche, sia svolta secondo moduli economico-imprenditoriali.

Ed infatti, secondo l'amministrazione, potrebbero ricondursi ad essa attività solo le prestazioni finanziate in maggioranza grazie a contributi e sovvenzioni dell'ente stesso o di altri enti pubblici: il che equivale a dire - in ciò, e non nella pretesa necessità delle condizioni di svantaggio, mi sembra debba ravvisarsi il fulcro di tutto il ragionamento - che quest'ultima potrebbe configurarsi solo come attività fondamentalmente erogativa e, quindi, non commerciale, in quanto programmaticamente fondata sulla preponderanza delle entrate di natura contributiva-sovvenzionatoria rispetto a quelle di matrice corrispettiva²⁵.

²⁵ Chiarissima l'influenza sugli estensori delle pronunce succitate della ricostruzione di Castaldi (2000, pp. 727-728), la quale ritiene che l'attività istituzionale delle Onlus, "proprio e in quanto indefettibilmente non commerciale, ammette una corrispettività di svolgimento a patto e nei limiti in cui l'entrata corrispettiva, a livello di programma gestionale dell'attività, sia concepita come eccezionale, simbolica, e, comunque, non qualitativamente e quantitativamente preponderante rispetto alle entrate di tipo contributivo-sovvenzionatorio nel quadro degli strumenti finanziari di sostentamento dell'attività". Il tutto nell'assunto che "debbano qualificarsi come non commerciali non solo le attività i cui costi di gestione siano integralmente coperti facendo leva su meccanismi di gestione improntati a criteri contributivi-sovvenzionatori, ma altresì le attività che, seppur improntate a criteri di gestione misti, in parte corrispettivi, in parte sovvenzionatori, vedono a livello programmatico la netta preponderanza quantitativa e qualitativa dei secondi rispetto ai primi nel ruolo di copertura dei costi sopportati per lo svolgimento dell'attività".

Ed ancora, osserva Castaldi, con riferimento al problema della delimitazione tra attività istituzionali (non commerciali) ed attività connesse, per i settori a solidarietà intrinseca "si possono ipotizzare due alternative. L'attività statutaria è sempre e solo istituzionale (solidaristica), dunque deve soggiacere per definizione ai vincoli che discendono a suo carico dal suo dover essere attività non commerciale. Oppure: l'attività statutaria può essere svolta dall'ente, contemporaneamente, ma parallelamente, secondo i moduli propri dell'attività non commerciale (e, dunque, con entrate anche corrispettive, ma a livello programmatico non preponderanti rispetto a quelle sovvenzionatorie-contributive), assurgendo così ad attività istituzionale (solidaristica), nonché secondo moduli gestionali onerosi e corrispettivi propri dell'attività commerciale, configurandosi pertanto e al contempo come attività direttamente connessa".

È proprio questa seconda prospettiva, è appena il caso di segnalarlo, quella adottata dall'amministrazione nelle citate pronunce, laddove, per addivenire ad una non facile distinzione, si impone ai gestori delle case di riposo di imbastire, ai fini qualificatori, una vera e propria contabilità del disagio.

E ciò malgrado la stessa Castaldi avesse comunque segnalato che "questa seconda prospettiva applicativa (...) si rivela sul piano operativo difficilmente praticabile", giacché "non sussisterebbe (...) alcun criterio identificativo in grado di individuare quali (o, meglio, in quale misura) le prestazioni statutarie siano da ricomprendere nell'alveo dell'attività statutaria istituzionale non commerciale ovvero in quella delle attività direttamente connesse: con tutti i problemi che a ciò si correlano quanto alla verifica del rispetto del limite quantitativo di proventi ritraibili dalle attività direttamente connesse previste dall'art. 10, comma 5".

Tesi questa assai discutibile ieri, per i motivi già sinteticamente esposti (e condivisi dalla prevalente dottrina), e sicuramente ancora più discutibile oggi, in una situazione in cui:

- si è assistito al varo della legge sull'impresa sociale che, per l'appunto, si caratterizza per lo svolgimento in via principale di attività economico-impreditoriali finalizzate alla produzione di beni o servizi di utilità sociale;
- si è a chiare lettere specificato che si considerano beni o servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati in determinati settori che lo stesso legislatore ha individuato e che in buona parte coincidono con quelli a suo tempo indicati nell'art. 10 del d.lgs. n. 460 del 1997;
- si è stabilito che le Onlus possono assumere la qualifica di imprese sociali.

Ed infatti, come può conciliarsi la richiesta di principalità dell'attività economico-impreditoriale dell'impresa sociale con l'asseritamente prescritto carattere erogativo dell'attività istituzionale (e quindi principale) delle Onlus?

Evidentemente è impossibile, per il fatto che:

- da una parte (Onlus), l'attività principale, di natura essenzialmente erogativa, dovrebbe essere, secondo la dottrina minoritaria (e, per quanto si è detto, anche secondo l'amministrazione finanziaria), priva dei connotati di economicità ed impreditorialità, e ciò per la programmatica preponderanza delle entrate di carattere sovvenzionario su quelle di matrice corrispettiva;
- dall'altra (impresa sociale), si prescrive che l'attività principale sia organizzata secondo moduli gestionali economico-impreditoriali.

Deve pertanto prendersi atto che, con il varo del decreto sull'impresa sociale, risulta definitivamente risolta la questione della compatibilità tra fine solidaristico e modulo economico-impreditoriale di svolgimento dell'attività nella disciplina delle Onlus: accettando l'impostazione minoritaria, infatti, non si riuscirebbe ad attribuire significato alcuno all'art. 17, co. 1, del decreto, il quale, disponendo che le Onlus possano acquisire la qualifica di impresa sociale, stabilisce indirettamente (ma indiscutibilmente) che l'attività principale di queste ultime può essere svolta secondo moduli gestionali tipicamente impreditoriali.

4. Prospettive di riforma

La situazione che scaturisce dal decreto legislativo è stata criticata per la sua farraginosità e complicatezza²⁶.

Si tratta di osservazioni, di per sé fondate²⁷, che però non tengono conto che non si poteva di certo pretendere dal legislatore dell'impresa sociale l'attuazione di un disegno riformatore di ampio respiro anche nella materia, intricatissima, della disciplina fiscale degli enti nonprofit.

Né, d'altra parte, ci si poteva attendere che all'assenza di incentivi si accompagnasse addirittura la formulazione espressa di norme di penalizzazione, quale sarebbe stata quella, indubbiamente di carattere semplificatorio, tesa ad imporre agli enti non commerciali ed alle Onlus la rinuncia ai trattamenti fiscali di favore in conseguenza dell'acquisizione della qualifica di impresa sociale.

Comprensibili appaiono anche le resistenze a rimettere la formulazione delle agevolazioni al legislatore delegato (come in un primo momento si era previsto). E ciò non solo per motivi di carattere costituzionale (la norma espunta dal testo definitivo costituiva macroscopico esempio di delega in bianco), ma anche perché nell'attuale assetto della legislazione tributaria sul nonprofit, la previsione, disgiunta da preoccupazioni di carattere sistematico, di ulteriori agevolazioni specificamente rivolte a chi esercita attività di impresa, seppur per finalità di interesse collettivo, rischiava di dare origine ad effetti di complicazione ben più marcati di quelli effettivamente originati dall'intervento riformatore (a cui peraltro, come si è visto, va, a mio parere, riconosciuto il merito di avere chiarito che l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale da parte delle Onlus è compatibile con lo svolgimento dell'attività istituzionale secondo moduli economico-impresonditoriali).

La strada prescelta era quindi, in quel momento, l'unica concretamente percorribile.

Resta, in conseguenza, l'evidenziata difficoltà - nell'assenza di specifiche ed ulteriori agevolazioni fiscali e contributive, in presenza di

²⁶ "Risulterà indubbiamente problematico" - rileva Mazzini (2006, p. 35) - "governare un'associazione che per restare ente non commerciale deve evitare di essere prevalentemente commerciale (art. 149 t.u.i.r.), ma che per dirsi 'impresa sociale' deve registrare ricavi di attività economica organizzata al fine di scambio di beni o servizi (certo, di utilità sociale) per un importo superiore al 70% del totale dei ricavi complessivi". Negli stessi termini, Cuonzo (v., *supra*, nota 15).

²⁷ Si veda, a titolo confermativo, quanto rilevato nel par. 2 sul rinvio operato dall'art. 17, co. 1, alle sole disposizioni di carattere tributario contenute nel d.lgs. n. 460 del 1997 e sulle possibili qualificazioni tributarie dell'impresa sociale.

un vincolo pressoché totale alla distribuzione di utili ed in considerazione degli ulteriori obblighi che il decreto impone²⁸ - di individuare i motivi che dovrebbero indurre coloro che ne hanno i requisiti ad assumere la qualifica di impresa sociale.

Problema questo evidentemente decisivo, che non va affrontato in modo estemporaneo ed episodico, ma piuttosto con intenti riformatori di ampio respiro finalizzati alla realizzazione di una disciplina fiscale unitaria per le imprese sociali, distinta da quella applicabile agli altri organismi di terzo settore.

Per meglio dire, l'impresa sociale, categoria normativa contraddistinta dallo svolgimento, in regime di *non-distribution constraint*, di attività economico-imprenditoriali non destinate esclusivamente ai soci o agli associati e finalizzate al raggiungimento di obiettivi di interesse generale, non dovrebbe, in prospettiva, potersi ricondurre a tre diverse categorie giuridico-tributarie (società-enti commerciali, enti non commerciali, Onlus) come oggi accade: l'obiettivo che si impone è, a mio parere, quello di addivenire al varo di una disciplina fiscale unitaria e specifica.

Il che mi sembra debba comportare, fatte salve, ma opportunamente semplificate, le regole previste per gli enti non commerciali (sia quelle miranti alla decommercializzazione dell'attività esterna sia quelle volte alla disciplina tributaria dell'attività interna, quella cioè svolta nei confronti degli associati), lo "spacchettamento" dell'attuale disciplina delle Onlus (che andrebbe quindi necessariamente riscritta) in due sottosistemi normativi, e cioè a dire:

- in quello destinato alla regolamentazione della fiscalità dell'impresa sociale;
- e in quello volto a delineare il regime tributario di quegli enti non commerciali che, invece, svolgono, nei settori legislativamente individuati, attività di carattere erogativo.

In tal modo si consentirebbe all'impresa sociale (anche se in forma societaria) di usufruire del regime di detassazione del reddito pro-manante dall'esercizio dell'attività principale attualmente prevista per le sole Onlus dall'art. 150, co. 1, del t.u.i.r. Agevolazione questa che si giustifica, come si è in precedenza detto²⁹, per la presenza dei più volte ricordati rigidi vincoli alla distribuzione degli utili.

Mi sembra, inoltre, molto importante estendere alle imprese sociali la facoltà di scelta di cui già oggi dispongono le cooperative socia-

²⁸ Si pensi, tra tutti, all'obbligo di redigere il bilancio sociale (art. 10, co. 2, del decreto). Sul punto cfr. Andreaus (2005, p. 113 s.).

²⁹ Si veda par. 1, testo e nota 10.

li in punto di Iva, potendo queste ultime optare per l'applicazione dell'Iva ai sensi del n. 41 *bis*) della parte II della Tabella A allegata al d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 (imposta con aliquota del 4 per cento per le "prestazioni socio-sanitarie, educative, comprese quelle di assistenza domiciliare o ambulatoriale, o in comunità e simili o ovunque rese, in favore degli anziani ed inabili adulti, di tossicodipendenti e malati di Aids, degli handicappati psicofisici, dei minori, anche coinvolti in situazioni di disadattamento e di devianza") o, piuttosto, per l'esenzione, ai sensi dell'art. 10, co. 1, n. 27 *ter*), del menzionato d.p.r. n. 633 del 1972³⁰.

È ben noto, infatti, che nel settore dei servizi alla persona, l'inibizione alla detrazione dell'Iva sugli acquisti promanante dalla natura esente delle prestazioni rese ai destinatari dell'attività (cfr. art. 19, co. 2, del d.p.r. n. 633 del 1972) è elemento molto penalizzante³¹, tanto

³⁰ "Sui dubbi e le incertezze connessi all'ampliamento dell'operatività del n. 41 *bis*) alle prestazioni di cui ai numeri 18, 19, 20 e 21 dell'art. 10 del d.p.r. n. 633 del 1972 conseguenti al varo dell'art. 1, co. 467, della l. 30 dicembre 2004, n. 311 e alla successiva abrogazione dell'anzidetta norma ad opera dell'art. 1, co. 306, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, v. ris. Agenzia delle entrate del 12 luglio 2006, n. 89, reperibile in internet nella banca dati documentazione tributaria del sito www.finanze.it, nonché Colombo, Sagone, *Coop sociali, prelievo rebus*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 agosto 2006, p. 26".

³¹ Tanto che si è cercato da più parti di ottenere il rimborso dell'Iva pagata sugli acquisti, eccedendo la diretta applicazione nell'ordinamento dell'art. 13, parte B, lett. c), della Sesta direttiva (17 maggio 1977, n. 77/388/Cee), il quale stabilisce che "fatte salve altre disposizioni comunitarie, gli Stati membri esonerano, alle condizioni da essi stabilite per assicurare la corretta e semplice applicazione delle esenzioni sottoelencate e per prevenire ogni possibile frode, evasione ed abuso: (...), c) le forniture di beni destinati esclusivamente ad un'attività esentata a norma del presente articolo o a norma dell'articolo 28, paragrafo 3, lettera b), ove questi beni non abbiano formato oggetto di un diritto a deduzione, (...)".

Si sono pronunciate nel senso della sussistenza diritto all'esenzione sugli acquisti, non avvedendosi, a mio parere, che una siffatta interpretazione contrasta finanche con la lettera della norma comunitaria, che non si limita a disporre l'esenzione dei beni destinati esclusivamente ad un'attività esentata, ma stabilisce altresì che essa esenzione opera allorché detti acquisti non abbiano formato oggetto del diritto alla deduzione, oltre che C.t.r. Lazio, sez. IV, 25 maggio 2005, n. 41 e C.t.p. Roma, sez. LII, 23 gennaio 2004 (in *Giur. trib.*, 2004, p. 667), C.t.r. del Lazio, 21 settembre 2001, n. 61; C.t.p. Roma, 2 maggio 2000, n. 155; C.t.p. Lecce, 14 maggio 2003, n. 537; C.t.p. Brescia, 21 marzo 2003, n. 228; C.t.p. Milano, 17 luglio 2003, n. 125; C.t.p. Brindisi, 5 novembre 2003, n. 214, queste ultime tutte citate nell'ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia delle Comunità europee della C.t.p. di Napoli, 15 luglio 2004, n. 426 (in *Corr. trib.*, 2004, p. 3554).

Nel senso, invece, della non spettanza dell'esenzione sugli acquisti C.t.r. Lombardia, sez. XXVIII, 11 novembre 2005, n. 137; C.t.r. Veneto, sez. III, 23 marzo 2006, n. 8 (su quest'ultima sentenza cfr. la nota di commento, adesiva, di Norcia, *Detraibilità Iva per gli operatori sanitari: ancora una pronuncia pro Amministrazione*, in www.fiscooggi.it, 5 maggio 2006).

Hanno condiviso la tesi favorevole all'amministrazione anche Lodi (2004, p. 3554) e Ferrario (2004, p. 669).

più che la principale agevolazione che l'ordinamento riconosce, e cioè a dire la detassazione del reddito (per le Onlus, come si è visto, ma anche, ex art. 74, co. 2, del t.u.i.r., per le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, anche se riordinate in Aziende di servizi alla persona), non ha nella maggioranza dei casi un significativo impatto economico, per l'esiguità dei redditi che questi enti normalmente riescono a produrre.

La possibilità, quindi, di optare per l'assoggettamento ad Iva ad aliquota agevolata, con conseguente acquisizione del diritto alla detrazione senza limitazioni dell'Iva sugli acquisti, potrebbe assumere connotazioni strategiche per gli equilibri economico-finanziari dell'impresa sociale.

Mi sembra, infine, opportuno - si tratterebbe, peraltro, di intervento che potrebbe essere attuato anche indipendentemente da un più vasto disegno riformatore - che vengano estese a tutte le imprese sociali le regole sulla detraibilità (art. 15, co. 1, lett. *i bis*), del t.u.i.r.) e deducibilità (art. 100 del t.u.i.r. e art. 14 del d.l. n. 35 del 2005, il cosiddetto "più dai meno versi") delle erogazioni liberali previste per le Onlus, così come la disciplina del 5 per mille (art. 1, co. 337, l. 23 dicembre 2005, n. 266)³².

Bibliografia

- Andreus M. (2005), "Le possibili rendicontazioni dell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 113 s.
- Antonini L. (2005), *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, p. 145-149.
- Barbetta G.P. (2005), "Arriva l'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 195.
- Bolego G. (2005), "La partecipazione dei lavoratori nell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 147-148.
- Bombardelli M. (2005), "L'impresa sociale e la realizzazione di finalità di interesse generale", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 99 s.
- Bonamini L. (2003), "Gli enti non commerciali", in Uckmar e Tundo (a cura di), *Guida alla lettura della giurisprudenza tributaria*, Milano, III, p. 111.
- Bonfante G. (2005), "La delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 81.

³² Sul punto, cfr. le affermazioni dell'On. Lupi nel già citato Forum ospitato dal n. 2 del 2005 di *Impresa Sociale*, p. 285.

Più in generale, sul significato, in termini di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, del cosiddetto "più dai meno versi" e del 5 per mille, cfr. Antonini (2005, p. 145-149).

- Borzaga C. (2004), *L'impresa sociale: alcuni commenti al disegno di legge governativo*, consultabile in www.issan.info/it/ap.asp.
- Borzaga C. (2005), "Introduzione", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 26.
- Cafaggi F. (2005), "La legge delega sull'impresa sociale: riflessioni critiche tra passato (prossimo) e futuro (immediato)", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 67.
- Castaldi L. (1999), *Gli enti non commerciali nelle imposte sui redditi*, Torino.
- Castaldi L. (2000), "La disciplina delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale", in Miccinesi (a cura di), *Commento agli interventi di riforma tributaria*, Cedam, Padova, p. 723 s.
- Costi R. (2005), "La nozione di impresa sociale nella legge di delega", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 74 s.
- Cuonzo A. (2006), "Impresa sociale: identità e prospettive fiscali", *Terzo Settore*, n. 2, p. 45.
- Di Diego D., Franguelli F., Tarantino M. (2001), *Non profit. Guida giuridico fiscale*, Rimini, p. 153.
- Fazzi L. (2005), "La legge sull'impresa sociale dal punto di vista della politica sociale: alcune questioni aperte", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 201-202.
- Fedele A. (1998a), "Introduzione", in Aa.Vv., *Il regime fiscale delle associazioni*, Cedam, Padova, p. XXIII.
- Fedele A. (1998b), "Disciplina degli enti non profit. Profili tributari", in Aa.Vv., *La disciplina degli enti non profit*, Giappichelli, Torino, p. 37 s.
- Ferrario A.A. (2004), "Rimborsi Iva e attività esenti secondo la VI direttiva comunitaria", *Giur. Trib.*, p. 669.
- Ficari V. (1997), "Strumentalità dell'attività commerciale e fine non lucrativo nella tassazione delle associazioni", *Rass. Trib.*, p. 808 s.
- Fici A. (2005), "Nozione e disciplina dell'impresa sociale". Una prima lettura della legge 13 giugno 2005, n. 118", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 44-45.
- Fiorentini G. (2005), "Impresa sociale nonprofit", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 254.
- Leo M. (2006), *Le imprese sui redditi nel testo unico*, Milano, II, p. 2026.
- Lodi L. (2004), "Decide la Corte Ue sull'ammissibilità della detrazione per le cessioni a soggetti esenti", *Corr. Trib.*, p. 3554.
- Lupi R. (1997), "Modifiche alla fiscalità degli enti no profit: torna in auge la mancanza di scopo di lucro", *Boll. Trib.*, p. 583.
- Marano P. (2005), "L'impresa sociale nella delega: appunti per il legislatore delegato", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 95-96.
- Marocchi G. (2005), "La legge delega sull'impresa sociale: a cosa servirà e a chi?", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 236.
- Mazzini C. (2006), "Impresa sociale: sarà vera gloria?", *Terzo Settore*, n. 4, p. 35.
- Mendola R. (2005), "Il carattere sociale dell'impresa in relazione alle materie "di rilievo sociale", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 108.
- Merlo A.M. (2005), "Impresa sociale tra decreti e criticità di contesto", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 240-241.
- Propersi A. (2006), "L'impresa sociale: prospettive e problemi", *Terzo Settore*, n. 5, p. 19.

- Proto A.M. (1997), "Onlus ed enti non commerciali", *Rass. Trib.*, p. 582 s.
- Santuari A. (2000), *Le Onlus. Profili civili, amministrativi e fiscali*, Cedam, Padova, p. 196-197.
- Sarti A. (2006), "Il regime tributario delle società cooperative e la sua compatibilità con il divieto comunitario di aiuti di Stato", *Rass. Trib.*, p. 952 s.
- Scalvini F. (2005), "La legge 118 e l'evoluzione del terzo settore, ovvero: 'finalmente non saranno più tutte imprese sociali'", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 181.
- Scalvini F., Borzaga C. (2005), "Editoriale", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 9.
- Tabet G. (1998), "Onlus. Profili soggettivi della fattispecie", *Il Fisco*, p. 2891.
- Zamagni S (2005), "La legge sull'impresa sociale: un'occasione storica da non spre-care", *Impresa Sociale*, n. 2, p. 189-190.

Le imprese sociali e l'inserimento lavorativo

Matteo Borzaga

Sommario

1. Premessa - 2. La categoria "lavoratori svantaggiati" nell'evoluzione normativa - 3. Inserimento lavorativo e incentivi a favore delle imprese: un itinerario incompiuto - 4. Osservazioni conclusive: imprese sociali e inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati

1. Premessa

Il tema dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (disabili ed altre categorie di persone ritenute meritevoli di particolare tutela) è stato segnato, nel corso degli anni, da interventi legislativi assai diversificati tra loro, in quanto relativi a filoni d'intervento ritenuti, almeno fino a tempi recenti, reciprocamente impermeabili.

Ci si riferisce, da un lato, alla disciplina normativa del cosiddetto collocamento obbligatorio (originariamente contenuta nella l. 2 aprile 1968, n. 482), ovvero a quelle previsioni che impongono ai datori di lavoro l'assunzione di un determinato numero di lavoratori disabili e, dall'altro, all'istituzione di una specifica tipologia di cooperative sociali dedite allo svolgimento di attività finalizzate all'inserimento di persone svantaggiate (cosiddette cooperative sociali di tipo b), denominazione dovuta al fatto che le stesse trovano la propria definizione all'art. 1, co. 1, lett. b) della l. 8 novembre 1991, n. 381).

La differenza fondamentale tra le due suddette tipologie d'intervento andava - ed in parte va tutt'ora - ricercata nel fatto che il legislatore, mentre con riguardo al cosiddetto collocamento obbligatorio si è

mosso secondo una logica esclusivamente vincolistica, di imponibile di manodopera, con l'istituzione delle cooperative sociali di tipo b) ha invece ritenuto, recependo una serie di esperienze concrete già in atto nel paese, di dare riconoscimento ad una forma di impresa la cui *mission* consiste proprio nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati - e dunque anche, almeno in parte, di disabili. Oltre a dare riconoscimento a tale nuova realtà cooperativa, il legislatore ha altresì stabilito di supportarla tramite la previsione di un articolato sistema di incentivi: con riguardo alle cooperative sociali di tipo b) si è dunque affermato un sistema promozionale del tutto contrapposto a quello vincolistico tipico del collocamento cosiddetto obbligatorio.

A tale differenza di matrice sostanziale deve poi aggiungersene una anche con riguardo all'efficienza dei due citati modelli. Mentre infatti l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati in cooperative sociali di tipo b) ha dato e dà luogo ad esperienze normalmente positive, il collocamento cosiddetto obbligatorio, soprattutto nel vigore della legislazione originaria, si è rivelato del tutto inefficiente a causa dell'estrema burocratizzazione che lo caratterizzava. Solo di recente si è cercato di superare il problema, dando corso ad una (almeno nelle intenzioni) profonda rivisitazione della materia.

Ci si riferisce, in particolare, alla l. 12 marzo 1999, n. 68, la quale non si fonda più sulla logica del collocamento cosiddetto obbligatorio, ma fa perno, proprio per superare l'ottica burocratica (ed anche, ma soltanto in piccola parte, quella vincolistica), sul collocamento cosiddetto mirato. In questa prospettiva, il legislatore ha tentato tra l'altro di individuare alcuni strumenti per superare in una certa misura l'impermeabilità tra settori for-profit e nonprofit con riguardo all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati: si tratta di strumenti di tipo convenzionale, disciplinati dapprima dall'art. 12 della l. n. 68 del 1999 e rivisitati, in un secondo momento, dall'art. 14 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (cosiddetta Riforma Biagi del mercato del lavoro).

Agli interventi normativi che si sono sin qui brevemente richiamati si è aggiunta, da ultimo, la legislazione in materia di impresa sociale (l. 13 giugno 2005, n. 118 e d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155), la quale contiene, anch'essa, alcune disposizioni in materia di inserimento dei lavoratori svantaggiati (in particolare l'art. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006).

Alla luce di quanto detto, è del tutto evidente che la materia dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati ha subito, specie negli ultimi anni, cospicue modificazioni legislative, sulla cui portata può dunque essere utile fare qualche riflessione. In particolare, si ritiene che gli aspetti più interessanti su cui le suddette modificazioni

legislative sono intervenute siano essenzialmente tre. Ad essi sarà dedicato il prosieguo della trattazione: prima di analizzarli approfonditamente vale peraltro la pena di ricapitolarne qui le caratteristiche principali.

Una prima questione rilevante consiste nell'individuazione della categoria "lavoratori svantaggiati", sulla quale i citati interventi legislativi hanno inciso profondamente. Come si vedrà, infatti, la suddetta categoria è andata progressivamente ampliandosi: tale ampliamento non è stato peraltro generalizzato, nel senso che, con riguardo ad esso, si palesa chiaramente l'ancor oggi parziale impermeabilità tra sistema vincolistico e sistema promozionale di inserimento lavorativo. Mentre, infatti, la categoria "lavoratori svantaggiati" risulta (da sempre) molto vasta in relazione all'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali di tipo b), essa continua a rimanere legata al concetto di disabilità, ovvero di *deficit* almeno parziale della capacità lavorativa, nel caso delle imprese ordinarie. Alla luce di ciò, si ritiene particolarmente interessante indagare il ruolo degli strumenti convenzionali per capire se essi siano stati o possano essere in grado di favorire un'ibridazione consistente tra i due sistemi, anche al fine di garantire l'inserimento lavorativo ad un novero sempre più esteso di lavoratori svantaggiati.

In secondo luogo, proprio l'emergere degli strumenti convenzionali induce a riflettere sulle contaminazioni esistenti tra modello vincolistico e promozionale di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. A tale proposito, si ritiene interessante tentare un breve riepilogo degli obblighi e/o degli incentivi che caratterizzano la legislazione in materia con riguardo ai diversi soggetti operanti nel settore: dai datori di lavoro tradizionali, alle cooperative sociali di tipo b), al modello ibrido nascente, come si accennava, dalle convenzioni stipulate tra i due soggetti appena citati e quelli pubblici.

In terzo ed ultimo luogo, non potrà non valutarsi quale impatto possa avere, con riferimento alla materia oggetto della presente indagine, la recente normativa in tema di impresa sociale. In particolare, le disposizioni dedicate da quest'ultima all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati saranno analizzate, ancora una volta, nell'ottica "vincolo/incentivo", al fine di capire come esse si pongano rispetto alla legislazione precedente. Si ritiene che ciò possa essere proficuo soprattutto per capire quali siano i limiti di tali disposizioni e, dunque, per avanzare qualche suggerimento al fine di rafforzare il ruolo delle imprese sociali in tale settore d'intervento.

2. La categoria “lavoratori svantaggiati” nell’evoluzione normativa

Venendo, a questo punto, ad affrontare la prima delle questioni accennate in premessa, ovvero quella relativa alla definizione della categoria “lavoratori svantaggiati”, va anzitutto ribadito che, ad oggi, essa non può ancora essere considerata unitariamente. In effetti, su tale categoria pesa la più volte citata contrapposizione dei modelli vincolistico e promozionale di inserimento lavorativo: ciò significa, in particolare, che con riguardo a ciascuno di essi vengono prese in considerazione diverse nozioni di “lavoratore svantaggiato”. Peraltro, dai tentativi di coordinamento dei suddetti modelli operati dal legislatore con le normative più recenti sembra emergere la volontà non soltanto di un (almeno parziale) superamento della contrapposizione tra essi, ma anche di un ampliamento della categoria “lavoratori svantaggiati”, al fine di favorire il più possibile l’inclusione sociale di persone in difficoltà.

Volendo procedere con ordine, e prendendo dunque le mosse dal primo dei modelli individuati, quello vincolistico, è il caso di mettere in luce come la sostituzione del collocamento cosiddetto mirato a quello cosiddetto obbligatorio, avvenuta ad opera della l. n. 68 del 1999, non abbia avuto particolari ripercussioni sul novero dei soggetti destinatari dello stesso. In effetti, il passaggio dalla nozione di invalido, di cui alla l. n. 482 del 1968 a quella di disabile, di cui alla l. n. 68 del 1999, assume una portata più che altro terminologica, in quanto quest’ultima, riguardando soggetti affetti da minorazione fisica, psichica o sensoriale, ovvero da handicap intellettuale, rimane pur sempre collegata alla necessaria sussistenza di una riduzione della capacità lavorativa pari ad almeno il 45% (art. 1, co.1, lett. *a*) l. n. 68 del 1999). Inoltre, la nozione di disabile continua a riguardare, come del resto accadeva in passato, le persone invalide del lavoro, con un grado di invalidità superiore al 33%, così come non vedenti e sordomuti, persone invalide di guerra, civili di guerra e per servizio (art. 1, co. 1, lett. *b*, *c* e *d*) l. n. 68 del 1999). A tali soggetti si affiancano anche alcune categorie di lavoratori normodotati (come, ad esempio, orfani e coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio), già incluse nel collocamento cosiddetto obbligatorio dalla normativa precedente (art. 18, l. n. 68 del 1999). Se si eccettuano le categorie di lavoratori normodotati citate da ultimo, risulta dunque evidente che la nuova disciplina del collocamento mirato, come peraltro quella precedente, si riferisce a

soggetti colpiti da menomazioni qualificate, cui consegue una riduzione della capacità lavorativa superiore ad una determinata percentuale e non, invece, persone che presentino difficoltà di accesso al mercato del lavoro intese in senso ampio (Nicolini, 2000a, p. 93 ss., spec. p. 97 ss.; Bellomo, 2000, p. 1352 ss.).

A questo tipo di difficoltà ha invece cercato di dare risposta la l. n. 381 del 1991, laddove ha previsto (art. 4, co. 1) che le cooperative sociali di tipo b) possano occuparsi dell'inserimento lavorativo non soltanto di invalidi fisici, psichici e sensoriali, ma anche di altri soggetti, quali gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, le persone in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, nonché i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione o al lavoro all'esterno. Tale novero di persone può essere poi ulteriormente ampliato in via amministrativa. Si tratta, a ben vedere, del riconoscimento dell'esistenza di un insieme di lavoratori svantaggiati ben più ampio rispetto ai soli invalidi (o disabili), così come definiti nella normativa in materia di collocamento cosiddetto obbligatorio, ovvero mirato. La l. n. 381 del 1991 rappresenta dunque, sotto questo profilo, la prima presa di coscienza del fatto che le difficoltà di accesso al mercato del lavoro non riguardano soltanto soggetti con ridotta capacità lavorativa, con menomazioni qualificate, bensì anche persone che, pur essendo normodotate sotto quest'ultimo profilo, presentano caratteristiche in grado comunque di emarginarle (sulle ragioni e le modalità del riconoscimento delle cooperative sociali di inserimento lavorativo cfr. soprattutto Borzaga, Ianes, 2006, p. 197 ss.; Borzaga, 2006, p. 10 ss. datt.). Come si vedrà oltre, tale presa di coscienza, insieme a quella del ruolo della cooperazione sociale in questo settore, hanno indotto il legislatore a sostenere la relativa attività di inserimento lavorativo secondo una logica promozionale (e dunque non vincolistica come nel caso del collocamento cosiddetto obbligatorio nonché, più di recente e pur con alcuni correttivi, di quello cosiddetto mirato).

Da quanto detto sin qui si è indotti a concludere che il legislatore abbia definito la categoria dei lavoratori svantaggiati in due modi diversi, l'uno più ristretto, l'altro più ampio, a seconda che ci si trovi nell'ambito del sistema vincolistico oppure di quello promozionale di inserimento lavorativo e che tali definizioni siano tra loro del tutto impermeabili, in quanto relative a filoni d'intervento organizzati in modo diversificato. In realtà, se questo è stato vero per un certo periodo di tempo all'indomani dell'approvazione della l. n. 381 del

1991, negli ultimi anni il legislatore ha tentato, in un'ottica di riforma complessiva della materia, di individuare un modo per coordinare tra loro i due sistemi e valorizzare la positiva esperienza delle cooperative sociali di tipo b) nell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, coinvolgendole anche nel collocamento cosiddetto mirato. Lo strumento prescelto, già con la l. n. 68 del 1999, è stato quello convenzionale, fondato su accordi trilaterali tra uffici pubblici competenti, datori di lavoro privati e cooperative sociali di tipo b): l'art. 12 della suddetta legge (Tursi, 2000, p. 357 ss.), nell'ammettere la stipula di convenzioni al fine di favorire l'inserimento temporaneo di disabili presso le cooperative sociali di tipo b), prende peraltro a riferimento, quali soggetti destinatari dell'inserimento stesso, "i disabili appartenenti alle categorie indicate all'articolo 1", ovvero, per intendersi, soggetti che siano affetti da menomazioni qualificate. In altri termini, lo strumento convenzionale individuato dall'art. 12 della l. n. 68 del 1999 - che pure costituisce, come si vedrà oltre, un'importante novità ai fini dell'implementazione del collocamento cosiddetto mirato - fa propria la nozione più ristretta di soggetto svantaggiato tra quelle che si sono poco sopra individuate. Ciò risulta peraltro coerente con l'impianto complessivo del provvedimento di cui la suddetta norma fa parte, che continua ad essere di natura vincolistica, seppure con alcuni correttivi (Cinelli, 2000, p. 4; Bozzao, 2000, p. 191 ss.).

L'importanza dello strumento convenzionale ai fini di ciò che si sta dicendo è peraltro confermata da quanto stabilito dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 che, nel ripensarne la struttura, si richiama, sotto il profilo soggettivo, non più soltanto ai lavoratori disabili, bensì anche, più in generale, a quelli svantaggiati.

Tale richiamo assume poi un'importanza particolare, in quanto, come chiarisce l'art. 2, co. 1, lett. k) del medesimo d.lgs. n. 276 del 2003, la definizione di lavoratore svantaggiato risulta essere ancora più ampia rispetto a quanto precedentemente stabilito dall'art. 4, co. 1 della l. n. 381 del 1991 in materia di cooperazione sociale d'inserimento lavorativo: in effetti, nell'ambito del suddetto concetto ricade qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad accedere, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'art. 2, lett. f), del Regolamento Ce n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato Ce agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione¹.

¹ Il testo della suddetta disposizione, così come l'intero Regolamento Ce n. 2204 del 2002 è reperibile al sito web www.europa.eu.int. Sul punto cfr., in particolare, Nogler, 2004, p. 189 ss.; Borzaga, 2006, p. 26 ss. datt..

Che la definizione di lavoratore svantaggiato di cui al Regolamento Ce n. 2204/2002 sia assai più ampia - nonché non del tutto sovrapponibile - a quella di cui all'art. 4, co. 1 della l. n. 381 del 1991 è confermato dalla circostanza che il legislatore ha fatto confluire anche quest'ultima, richiamandola esplicitamente, nella definizione di cui al già citato art. 2, lett. k) del d.lgs. n. 276 del 2003. In fin dei conti, dunque, destinatari delle convenzioni possono essere sia i lavoratori disabili di cui all'art. 1 della l. n. 68 del 1999, sia i lavoratori svantaggiati di cui all'art. 2, lett. f) del Regolamento Ce n. 2204/2002 sia, ancora, i lavoratori svantaggiati di cui all'art. 4, co. 1 della l. n. 381 del 1991.

Con riguardo a quest'aspetto, va segnalato che l'ampliamento della nozione di lavoratore svantaggiato appena descritto risulta essere, in realtà, più in potenza che in atto. Poiché la materia in esame, dopo la riforma del titolo V della Costituzione ad opera della l. cost. n. 3 del 2001, è oggetto di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, il grado di coinvolgimento del vasto novero di soggetti svantaggiati cui si riferisce l'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 dipende e dipenderà, essenzialmente, dalla sensibilità sia dei legislatori regionali che delle parti stipulanti le convenzioni di inserimento lavorativo. Su questo punto, ed in particolare sugli incentivi connessi alla norma in esame, si tornerà, più approfonditamente, nel prossimo paragrafo.

La tendenza, di matrice comunitaria, a far confluire tra i lavoratori svantaggiati un numero sempre maggiore di persone con difficoltà di accesso al mercato del lavoro sembra peraltro essere stata almeno parzialmente ridimensionata dalla recentissima normativa in materia di impresa sociale. A tal proposito va premesso come l'art. 2, co. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006 stabilisca che possono acquisire la qualifica di impresa sociale, tra le altre, quelle organizzazioni che esercitino la propria attività nel campo dell'inserimento lavorativo di disabili e soggetti svantaggiati. Al fine di individuare tale ultima categoria, la norma in esame si riferisce, ancora una volta, all'art. 2, lett. f) del Regolamento Ce n. 2204/2002, ma, in questo caso, soltanto a tre delle categorie cui la norma fa riferimento. Si tratta, in particolare:

1. di qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
2. di qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;

3. ed, infine, di qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta ad una pena detentiva o a un'altra sanzione penale.

Le categorie indicate ricordano molto da vicino il concetto di lavoratore svantaggiato fatto proprio dall'art. 4, co. 1, della l. n. 381 del 1991, con la rilevante differenza che qui si fa riferimento anche, in generale, ai giovani che abbiano difficoltà di accesso al mercato del lavoro.

Tale ultima precisazione, nonché il fatto che l'attività di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati non sarà più limitata alle cooperative sociali di tipo b), ma potrà riguardare tutte le organizzazioni private disciplinate dall'ordinamento che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale, induce a ritenere che le nuove disposizioni in materia possano rafforzare ed ampliare l'esperienza applicativa della l. n. 381 del 1991. Anche tale aspetto, in relazione al quale vanno peraltro fin da subito espressi numerosi dubbi, verrà approfondito nel prosieguo della trattazione, ed in particolare al paragrafo 4.

3. Inserimento lavorativo e incentivi a favore delle imprese: un itinerario incompiuto.

Come si è già cercato di mettere più volte in evidenza, alle nozioni di lavoratore svantaggiato sin qui descritte corrispondono diversi ambiti applicativi: quello essenzialmente vincolistico, di cui alla l. n. 68 del 1999 in materia di collocamento cosiddetto mirato dei disabili, quello promozionale, di cui alla l. n. 381 del 1991 in tema d'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali di tipo b) e quello convenzionale, di cui all'art. 12 della l. n. 68 del 1999 ed oggi soprattutto all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, disposizioni, queste, con le quali si è tentato di trovare una sintesi tra i primi due.

Alla luce di tale situazione, si ritiene a questo punto interessante dedicare qualche approfondimento al sistema di vincoli e/o di incentivi stabilito dal legislatore con riguardo a ciascuna categoria di attori che si occupano dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, tenendo anche in considerazione il contesto normativo in cui costoro si trovano ad operare. Il citato sistema di vincoli e/o incentivi verrà dunque analizzato con riferimento ai datori di lavoro tradizionali, alle cooperative sociali di tipo b) ed, infine, ad entrambi questi soggetti, in relazione allo specifico caso in cui essi si muovano nel quadro del modello convenzionale di cui alla cosiddetta Riforma Biagi del mercato del lavoro. Alla stregua delle impressioni che si trarranno da tale analisi si potrà, in conclusione, avanzare qualche

ipotesi in ordine alle probabilità di successo del più recente intervento normativo sul punto, quello relativo all'inserimento dei soggetti svantaggiati nelle imprese sociali.

I datori di lavoro tradizionali

Con la l. n. 68 del 1999 il legislatore italiano ha profondamente riformato il sistema del collocamento cosiddetto obbligatorio dei disabili, al fine di superare un'esperienza fortemente burocratizzata ed inefficiente. Non a caso, come stabilisce l'art. 2 della suddetta l. n. 68 del 1999, al collocamento cosiddetto obbligatorio succede quello cosiddetto mirato, ovvero l'insieme di strumenti tecnici e di supporto che consentono una valutazione adeguata delle capacità lavorative dei soggetti disabili e, conseguentemente, l'inserimento di questi ultimi nel posto di lavoro più adatto alle loro caratteristiche.

Al tentativo di superare la burocratizzazione e le inefficienze del passato non si è peraltro accompagnato anche il venir meno dell'impostazione di fondo dell'intero sistema, che continua ad essere improntato ad una logica essenzialmente vincolistica. Da un lato, infatti, il collocamento cosiddetto mirato porta con sé, oltre che maggiori opportunità per il disabile di trovare un'occupazione che si confaccia alle sue competenze, una più ampia libertà di scelta del datore di lavoro (pubblico e privato) nell'individuazione del personale da assumere, grazie alla sostituzione, anche se solo parziale, della chiamata numerica con quella nominativa (Passalacqua, 2000, p. 318 ss.). Dall'altro, tuttavia, rimane pur sempre vero che i datori di lavoro, al superamento di determinate soglie dimensionali, continuano ad essere tenuti all'assunzione di disabili, destinando a questi ultimi quote di riserva proporzionali al numero totale dei propri dipendenti. In proposito, l'art. 3, co. 1, della l. n. 68 del 1999 stabilisce che i datori di lavoro, pubblici e privati, debbano avere alle proprie dipendenze lavoratori disabili nella misura di: un lavoratore qualora occupino tra 15 e 35 dipendenti; due lavoratori laddove occupino tra 36 e 50 dipendenti; il 7% dei lavoratori occupati, qualora l'organico complessivo superi i 50 dipendenti (Nogler, 2000, p. 231 ss.). Si tratta di un obbligo dal mancato adempimento del quale il legislatore fa discendere, secondo quanto stabilito dall'art. 15 della medesima l. n. 68 del 1999, l'applicabilità di una serie di sanzioni amministrative².

² In linea di principio, dunque, il datore di lavoro obbligato ad assumere lavoratori disabili secondo le citate quote di riserva potrebbe anche esimersi dal farlo, preferendo accollarsi la relativa sanzione pecuniaria, in una logica di "flessibilità patologica".

Ovviamente, non può essere questa la sede per approfondire il funzionamento del complesso sistema approntato dalla l. n. 68 del 1999: ciò che preme piuttosto mettere in luce è che il legislatore, riaffermato il principio vincolistico, cerca peraltro di mitigarlo, favorendo la partecipazione attiva dei datori di lavoro alla gestione del sistema stesso.

Tale obiettivo viene perseguito tramite l'erogazione di incentivi a favore dei datori di lavoro che si impegnino in prima persona nell'implementazione del collocamento cosiddetto mirato tramite la stipula, con gli uffici pubblici competenti, di apposite convenzioni (art. 11 l. n. 68 del 1991). Non si tratta, in questo caso, delle convenzioni tra uffici pubblici competenti, datori di lavoro e cooperative sociali, previste dall'art. 12 della medesima legge, di cui si è già accennato e di cui si dirà più approfonditamente oltre, bensì di accordi bilaterali volti all'individuazione di un programma di assunzioni concordato, con il quale datore di lavoro ed uffici pubblici competenti collaborano al fine di perseguire gli obiettivi occupazionali tipici del collocamento cosiddetto mirato. Tramite lo strumento convenzionale il legislatore ha dunque inteso dare al datore di lavoro l'opportunità di partecipare in prima persona alla gestione del sistema concedendogli, in contropartita, incentivi economici di varia natura (Nicolini, 2000b, p. 431 ss.). Si è voluto, così, ammorbidire la logica vincolistica, adottando, nel caso di partecipazione attiva del datore di lavoro, un'ottica almeno parzialmente promozionale.

Venendo, ora, ad analizzare più da vicino le suddette convenzioni bilaterali, va anzitutto messo in luce come l'art. 11 della l. n. 68 del 1999 ne preveda di due tipi.

Nell'ambito del primo modello convenzionale, quello cosiddetto ordinario (co. 2), il programma concordato tra uffici pubblici competenti e datore di lavoro deve riguardare, in sostanza, tempi e modalità dell'assunzione del disabile (o dei disabili) da parte del datore di lavoro stesso. Lo scopo del suddetto modello convenzionale consiste, come già si accennava in precedenza, nel superamento almeno parziale di alcune delle rigidità che persistono nel collocamento cosiddetto mirato. Non è dunque un caso se, tra le misure stabilite dal comma in esame, vi sia, ad esempio, la possibilità di ricorrere alla chiamata nominativa del disabile (o dei disabili) da assumere in termini più ampi di quanto stabilito dal precedente art. 7 (che, come si accennava, già aveva superato, seppure solo in parte, il sistema della chiamata numerica tipico del collocamento cosiddetto obbligatorio); ovvero, anche, lo svolgimento di tirocini con finalità formati-

ve e di orientamento, l'assunzione con contratto di lavoro a termine e lo svolgimento di periodi di prova più lunghi rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo di riferimento (Bozzao, 2000, p. 212 ss.). Si tratta di misure meramente esemplificative, che dunque possono essere integrate in sede di stipula della convenzione.

Il secondo modello convenzionale (co. 4 e 7), quello cosiddetto di integrazione lavorativa, concerne invece le assunzioni di disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di ingresso nel ciclo lavorativo ordinario e dunque necessitino di specifiche misure di accompagnamento. In questo caso le relative convenzioni debbono prevedere, oltre ai tempi ed alle modalità di assunzione di cui si è già detto in relazione a quelle ordinarie, una serie di altri elementi essenziali: l'indicazione dettagliata delle mansioni attribuite al disabile e le modalità del loro svolgimento; l'individuazione di forme di sostegno, di consulenza e di tutoraggio da parte dei competenti uffici pubblici, al fine di favorire l'adattamento al lavoro del disabile; infine, l'effettuazione di verifiche periodiche sull'andamento del percorso formativo del disabile stesso da parte degli enti pubblici incaricati delle attività di sorveglianza e di controllo (Bozzao, 2000, p. 224 ss.).

A fronte della disponibilità del datore di lavoro a partecipare attivamente alla gestione del collocamento cosiddetto mirato tramite il ricorso ad uno dei modelli convenzionali che si sono appena descritti il legislatore ha stabilito, all'art. 13 della l. n. 68 del 1999, una serie di appositi incentivi ed ha così proceduto ad una prima forma di ibridazione tra sistemi vincolistico e promozionale. Tali incentivi sono essenzialmente di natura economica e possono essere concessi ai datori di lavoro dagli uffici pubblici competenti nei limiti delle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili. Si tratta, in particolare, di misure di fiscalizzazione dei contributi previdenziali ed assistenziali relativi ad ogni lavoratore disabile assunto, fiscalizzazione che può essere parziale o totale a seconda del grado di disabilità di quest'ultimo. Inoltre, tramite lo strumento convenzionale gli uffici pubblici competenti possono contribuire al rimborso delle spese sostenute dal datore di lavoro per rendere il posto di lavoro occupato dal disabile adeguato alle sue caratteristiche, ovvero ancora per l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o per la rimozione di eventuali barriere architettoniche che limitino in qualunque modo l'integrazione lavorativa del disabile stesso.

Nell'elaborazione del nuovo collocamento cosiddetto mirato, la sostituzione della logica meramente vincolistica con una almeno par-

zialmente promozionale assume per il legislatore una rilevante importanza. Ciò non toglie peraltro che, come si è messo puntualmente in evidenza, il sistema possa funzionare soltanto se siano disponibili risorse finanziarie reali e se le procedure per la loro erogazione non siano eccessivamente burocratiche (Nicolini, 2000b, p. 431 ss.). Anche tale questione non può essere approfondita qui: pare peraltro interessante sottolineare come forse, nell'elaborazione del sistema convenzionale e dei relativi incentivi, il legislatore possa essere stato influenzato dal modello di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati proprio della cooperative sociali di tipo b), sul quale si ritiene dunque di doversi ora soffermare.

Le cooperative sociali di tipo b)

Della nozione di soggetto svantaggiato accolta dalla l. n. 381 del 1991 e della sua maggiore ampiezza rispetto a quella tradizionale di invalido o disabile si è già detto in precedenza. Si tratta ora di capire come il legislatore abbia agito per sostenere l'inserimento lavorativo di tali soggetti nelle cooperative sociali di tipo b), attività che, come noto, costituisce la *mission* di queste ultime.

In proposito, le disposizioni normative di riferimento sono costituite dagli artt. 4 e 5 della l. n. 381 del 1991: l'art. 4 dispone, anzitutto, che le cooperative sociali di tipo b) debbano impiegare, sul totale degli occupati, almeno il 30% di persone svantaggiate e che queste ultime debbano altresì essere, compatibilmente con il loro stato soggettivo, socie delle medesime cooperative sociali di tipo b) in cui sono inserite.

Ciò detto, il prosieguo della norma si occupa di un primo tipo di incentivi all'attività delle cooperative sociali di tipo b), che consiste nell'esonero totale, in capo ad esse, dal pagamento della contribuzione previdenziale ed assistenziale relativamente alla retribuzione corrisposta ai lavoratori svantaggiati regolarmente impiegati e remunerati. Si tratta di una regola generale, che peraltro patisce alcune eccezioni in relazione a talune specifiche categorie di soggetti (detenuti, ex degenti di ospedali psichiatrici e condannati ammessi al lavoro esterno al carcere): con riguardo alle retribuzioni di queste ultime, infatti, vi è un esonero soltanto parziale dal pagamento della contribuzione previdenziale ed assistenziale, determinato in misura percentuale, ogni due anni, da un decreto del Ministro della giustizia (l'eccezione di cui si sta dicendo è stata introdotta dall'art. 1 della l. 22 giugno 2000, n. 193, la quale ha modificato il co. 3 dell'art. 4 della l. n. 381 del 1991 e vi ha inoltre introdotto un co. 3bis).

Un seconda modalità d'incentivazione dell'attività delle cooperative sociali di tipo b) è costituita dalla possibilità, in capo agli enti pubblici, di stipulare convenzioni con queste ultime, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione (e dunque in via diretta), per affidare loro commesse di lavoro (art. 5 l. n. 381 del 1991). Va peraltro rilevato che la portata incentivante dello strumento in esame, inizialmente ammesso in via generalizzata, è stata fortemente ridimensionata dalle modificazioni apportate all'art. 5 della l. n. 381 del 1991 dall'art. 20 della l. 6 febbraio 1996, n. 52. Quest'ultima norma, nel recepire la direttiva comunitaria 92/50/Cee del 18 giugno 1992, ha infatti stabilito che le descritte convenzioni non possano riguardare commesse il cui importo sia uguale o superiore a quello stabilito dalle direttive comunitarie in tema di appalti pubblici. In quest'ultimo caso, infatti, la pubblica amministrazione interessata deve comunque procedere ad una gara di appalto, salvo poter ricorrere alla cosiddetta clausola sociale, ovvero stabilire, tra le condizioni d'esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate (sulla tematica degli incentivi alla cooperazione sociale d'inserimento lavorativo si veda, da ultimo, Borzaga, 2006, p. 9 ss. datt.; Bano, 2001, p. 199 ss.; Pizzoferrato, 1999, p. 115 ss.; Mariani, 1992, p. 209 ss.).

Il modello promozionale d'incentivazione della cooperazione sociale di tipo b) ha quindi subito qualche ripensamento ed aggiustamento nel corso degli anni successivi all'approvazione della l. n. 381 del 1991. Alcuni provvedimenti normativi - ci si riferisce, ad esempio, alla l. n. 52 del 1996 - hanno avuto l'effetto di indebolire il sistema immaginato dalla l. n. 381 del 1991, anche per il fatto che l'idea dell'inserimento di clausole sociali nei bandi di gara relativi all'affidamento di appalti pubblici ha avuto scarso successo. Altre norme, di carattere essenzialmente amministrativo, hanno invece avuto il merito di precisare meglio il ruolo delle cooperative sociali di tipo b) e ne hanno dunque favorito la specializzazione rispetto a quelle di tipo a) (che, come noto, si occupano invece della gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; sul punto Borzaga, 2006, p. 11 ss.)

Si tratta, dunque, di un quadro normativo che presenta allo stesso tempo luci ed ombre: esso ha tuttavia avuto almeno in parte il merito di promuovere lo sviluppo del settore, sul piano sia quantitativo che qualitativo, come dimostrano anche le ricerche empiriche condotte in proposito (su tale sviluppo e sulle ragioni che l'hanno sostenuto cfr., soprattutto, Borzaga, Ianes, 2006, p. 238 ss.). L'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati in cooperative sociali di tipo b) è

dunque divenuto, negli ultimi anni, uno specifico strumento di politica del lavoro.

Sta probabilmente nel successo di questo strumento di politica del lavoro la ragione per la quale il legislatore, nel rimettere mano al complesso sistema del collocamento dei disabili, prima, ed in sede di più generale riforma del mercato del lavoro, poi, ha cercato di porre in comunicazione modello vincolistico e promozionale, regolamentando un modello di convenzione trilaterale che coinvolge uffici pubblici, datori di lavoro privati e cooperative sociali di tipo b). Si è così tentato di rafforzare il ruolo della cooperazione sociale di tipo b) nell'inserimento dei soggetti svantaggiati estendendolo oltre i confini della l. n. 381 del 1991: all'analisi delle prospettive e, soprattutto, dei limiti di tale modello convenzionale sarà dedicato il prosieguo della trattazione.

Un possibile trait d'union tra datori di lavoro tradizionali e cooperative sociali di tipo b): le convenzioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati

Il modello di convenzione trilaterale tra uffici pubblici, datori di lavoro privati e cooperative sociali di tipo b) è stato introdotto, per la prima volta, con la più volte citata l. n. 68 del 1999, all'art. 12. Adottando tale disposizione il legislatore ha tentato di coinvolgere attivamente la cooperazione sociale di inserimento lavorativo nel collocamento cosiddetto mirato, ammettendo la possibilità che i datori di lavoro privati adempissero agli obblighi relativi all'assunzione di disabili tramite l'inserimento temporaneo di una parte di costoro presso cooperative sociali di tipo b), in cambio dell'impegno, da parte dei datori di lavoro stessi, ad affidare a queste ultime commesse di lavoro (per un'analisi approfondita di tutte le questioni giuridiche sottese all'istituto in esame, sulle quali non ci si può certo soffermare in questa sede si veda, soprattutto, Tursi, 2000, p. 357 ss.).

Si è trattato della trasposizione sul piano normativo dei contenuti di un accordo sindacale stipulato a Treviso nel 1996, trasposizione peraltro parziale per il fatto che il suddetto accordo riguardava un vasto novero di soggetti svantaggiati, ed invece le convenzioni di cui all'art. 12 della l. n. 68 del 1999 possono concernere soltanto i disabili in senso stretto, così come definiti dalla medesima legge. È significativo notare come tale ridimensionamento sia in realtà il frutto del dibattito che precedette, nella seconda metà degli anni novanta, la riforma del collocamento cosiddetto obbligatorio: in quella sede il

Governo propose infatti di prevedere uno strumento convenzionale di ampio respiro - non sostitutivo, bensì integrativo degli ordinari sistemi di collocamento dei disabili - ma tale proposta fu avversata con decisione dalle organizzazioni di rappresentanza dei disabili, forse per il timore di un indebolimento dell'apparato vincolistico (Borzaga, 2006, p. 24 ss. datt.).

Come si evince da questa sommaria descrizione del modello convenzionale prescelto dal legislatore, il raccordo tra modello vincolistico e promozionale dovrebbe essere qui garantito da due ordini di incentivi: per i datori di lavoro, la possibilità di adempiere a parte degli obblighi di cui alla l. n. 68 del 1999 tramite l'inserimento temporaneo dei disabili assunti presso cooperative sociali di tipo b); per queste ultime, l'opportunità di ottenere commesse di lavoro in cambio del suddetto inserimento temporaneo.

A fronte di ciò, va peraltro posto in luce come ai datori di lavoro che stipulino le convenzioni in esame non sono invece riconosciute le agevolazioni previste dall'art. 13 della medesima l. n. 68 del 1999, e di cui si è già detto in precedenza. Se dunque, sul piano politico, l'art. 12 della l. n. 68 del 1999 costituisce un importante riconoscimento del ruolo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo come strumento di politica del lavoro, il fatto che gli incentivi da essa approntati a favore dei datori di lavoro stipulanti le relative convenzioni siano di portata inferiore rispetto a quelli stabiliti dall'art. 13 della medesima l. n. 68 del 1999 nel caso della sottoscrizione di convenzioni ordinarie o di integrazione lavorativa (art. 11 l. n. 68 del 1999) sembra aver contribuito in modo significativo al fallimento dell'istituto. Ciò è del resto confermato anche dalla prima relazione al Parlamento sullo stato di applicazione della l. n. 68 del 1999, che ne ha posto in luce "la pressoché inesistente applicazione" (Nogler, 2004, pp. 191 e 192).

Le ragioni del sostanziale fallimento del suddetto istituto vanno ovviamente ricercate non soltanto nell'insufficienza degli incentivi stabiliti dal legislatore: si tratta, oltre che della sua complicatezza tecnica e delle difficoltà interpretative connesse alla sua implementazione (Tursi, 2000, p. 358 ss.), della durata troppo breve dell'inserimento temporaneo (al massimo 12 mesi), foriera di eccessivi costi transattivi e formativi per i datori di lavoro coinvolti e di un elevato *turn over* nelle cooperative sociali destinatarie dell'inserimento temporaneo stesso. Inoltre, la previsione secondo la quale è comunque il datore di lavoro privato ad assumere fin dall'inizio il lavoratore disabile che viene poi inserito temporaneamente nella cooperativa sociale di tipo b), impedisce che il periodo di inserimento possa ser-

vire ad individuare il posto di lavoro più adatto alle caratteristiche del disabile (Nogler, 2004, pp. 192 e 193).

Alla luce di tale situazione, il legislatore ha ritenuto, a distanza di qualche anno, di affiancare (senza abrogarlo) all'istituto esaminato un nuovo modello convenzionale, regolamentato dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 (Nogler, 2004, p. 189 ss.; Garattoni, 2004, p. 221 ss.). Tale modello si differenzia dal precedente per alcuni aspetti essenziali. Anzitutto, la convenzione rimane plurilaterale, ma assume i caratteri di convenzione quadro stipulabile, a livello territoriale, tra uffici pubblici competenti (che assumono un ruolo propulsivo), associazioni sindacali dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali di tipo b) ed, infine, i consorzi di cooperative sociali di cui all'art. 8 della l. n. 381 del 1991. Come si è detto ampiamente in precedenza, tali convenzioni, oltre che per la loro natura di convenzioni quadro, si distinguono da quelle di cui all'art. 12 della l. n. 68 del 1999 anche per il fatto che esse possono riguardare non soltanto disabili in senso stretto, ma un novero molto più ampio di soggetti svantaggiati, tanto vasto da comprendere, in sostanza, tutti coloro che abbiano difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro. Inoltre, la disposizione in commento elimina, rispetto al proprio antecedente storico, il requisito della previa assunzione del disabile da parte del datore di lavoro obbligato, nonché, conseguentemente, quello della temporaneità dell'inserimento nella cooperativa sociale.

Si tratta di novità rilevanti, che pure non potranno essere apprezzate in tutta la loro portata fino a che non verrà completato l'iter di implementazione della norma, che, essendo relativa a materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, dovrà passare per l'adozione di leggi regionali *ad hoc*, oltre che, naturalmente, delle convenzioni quadro in essa stessa regolamentate e delle convenzioni applicative di queste ultime (Nogler, Beghini, 2006, p. 131 ss.). In proposito, va rilevato come alcune leggi regionali e convenzioni quadro siano già state approvate: sulla loro portata si tornerà brevemente oltre, anche se, preme dirlo già ora, è comunque attualmente impossibile formulare un giudizio compiuto sull'impatto dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, per il fatto che manca invece qualunque dato in ordine alle convenzioni applicative tra singole imprese e cooperative sociali di tipo b) (Nogler, Beghini, 2006, p. 130).

Con riguardo al raccordo tra sistema vincolistico e promozionale, e dunque in ordine agli incentivi previsti dalla disposizione in esa-

me, le prospettive di sviluppo del modello convenzionale in esame non sembrano peraltro essere particolarmente incoraggianti. In proposito, va premesso che le convenzioni quadro sono finalizzate a favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati in cooperative sociali di tipo b) tramite il conferimento a queste ultime, da parte delle imprese private aderenti alle associazioni stipulanti le convenzioni stesse, di commesse di lavoro. Cambia, come si accennava, lo schema giuridico di riferimento, nel senso che ora non è più il datore di lavoro privato ad assumere la persona svantaggiata e ad inviarla successivamente alla cooperativa sociale di tipo b) per il suo inserimento temporaneo, ma è piuttosto la cooperativa sociale stessa ad assumerlo direttamente. Detto ciò, e concentrandosi ora sull'accennata questione degli incentivi all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, si rileva come l'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 presenti una rilevantissima incongruenza. Dopo aver, al co. 1, definito i soggetti svantaggiati destinatari della disposizione stessa in modo amplissimo, la norma in commento stabilisce, al co. 3, che solo qualora il conferimento di commesse alle cooperative sociali di tipo b) riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario esso possa concorrere alla copertura di parte della quota di riserva di cui alla l. n. 68 del 1999. Si tratta, a ben vedere, di una discrasia sorprendente (Nogler, 2004, p. 191): a fronte dell'individuazione di un novero vastissimo di possibili destinatari della norma, il legislatore concede incentivi soltanto con riguardo ad alcuni soggetti svantaggiati, i disabili, e nemmeno a tutti quelli di cui all'art. 1 della l. n. 68 del 1999, ma solo a coloro che gli uffici pubblici competenti ritengano essere in condizioni più gravi. Inoltre, anche qualora venissero comunque stipulate convenzioni quadro concernenti l'inserimento persone svantaggiate non comprese tra quelle indicate dall'art. 4 della l. n. 381 del 1991, le cooperative sociali di tipo b) interessate non potrebbero godere degli incentivi previsti dalla norma stessa, né i soggetti inseriti potrebbero rientrare nella quota percentuale di legge pari al 30% dei lavoratori occupati (Borzaga, 2006, p. 28).

Se, dunque, si vuole valutare l'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 dal punto di vista degli incentivi da esso previsti in favore degli aderenti alle associazioni stipulanti le convenzioni quadro, risulta del tutto evidente come la portata della norma, che pareva tanto ampia sotto il profilo definitorio, sia destinata ad un significativo ridimensionamento. Non è allora un caso se, dall'analisi delle prime leggi regionali e convenzioni quadro adottate in materia emerge che la maggior

parte di esse si occupano essenzialmente, sotto il profilo soggettivo, dei soli lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, ovvero di quei soggetti il cui inserimento consente la copertura della quota di riserva a carico dei datori di lavoro interessati (Nogler, Beghini, 2006, p. 133 e p. 135 ss.). La menzione, da parte delle leggi regionali e delle convenzioni quadro, dei soli disabili gravi, testimonia dunque il fatto che l'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 è considerato soltanto come "un'ulteriore modalità di adempimento degli obblighi di assunzione *ex lege* n. 68 del 1999" (Cimaglia, 2006, p. 153).

La norma in commento è stata criticata anche per ragioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle relative alla carenza di un sistema incentivante di implementazione della stessa (sul punto, che non può essere qui approfondito, Nogler, 2004, p. 200 ss.; Borzaga, 2006, p. 28 ss. datt.): si ritiene, ad ogni modo, che tale carenza possa costituire una delle cause principali del possibile fallimento del sistema di interazione fra imprese for-profit e settore nonprofit concepito dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, specie se i legislatori regionali e le parti stipulanti le convenzioni quadro continueranno a disconoscere, come hanno fatto finora, le potenzialità della disposizione in esame quale strumento di politica attiva del lavoro per un ampio novero di persone svantaggiate, che può estendersi ben oltre i soli disabili gravi (Cimaglia, 2006, p. 160 ss.). È dunque auspicabile che tali soggetti riescano a cogliere le suddette potenzialità: non va infatti dimenticato, in proposito, che gli ampi spazi concessi sul tema in particolare alla legislazione regionale potrebbero essere sfruttati anche in una prospettiva di sostegno economico con riferimento a molte, se non a tutte, le categorie di soggetti svantaggiati indicate dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 (Cimaglia, 2006, pp. 161 e 162).

4. Osservazioni conclusive: imprese sociali e inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati

Dopo aver preso in esame - nella logica "vincolo/incentivo", alla quale si è cercato di tener fede nel corso di tutta la trattazione - gli strumenti convenzionali di raccordo tra imprese for-profit e cooperazione sociale di tipo b), ci si deve a questo punto soffermare, da ultimo, sui recenti provvedimenti legislativi in materia di impresa sociale. Come già si accennava in premessa, si tratta della l. n. 118 del 2005 e del d.lgs. n. 155 del 2006: alla stregua, in particolare, del-

l'art. 2 di tale ultimo provvedimento, possono acquisire la qualifica di imprese sociali, tra le altre, le organizzazioni private che esercitano la propria attività al fine di promuovere l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

In proposito, va qui soltanto rammentato che per lavoratori svantaggiati i citati provvedimenti intendono, da un lato, i disabili e, dall'altro, alcune categorie di persone tra quelle indicate dal Regolamento comunitario n. 2204/2002: si tratta, dunque, di una nozione di soggetto svantaggiato più ristretta di quella accolta dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 ed allo stesso tempo più ampia di quella di cui all'art. 4 della l. n. 381 del 1991. L'ampliamento più rilevante consiste, lo si è già detto in precedenza al paragrafo 2, nel fatto che tra i soggetti svantaggiati ricadono anche i giovani sotto i 25 anni che non abbiano ancora fatto il proprio ingresso nel mercato del lavoro (cfr. l'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 155 del 2006).

La norma in esame sembrerebbe dunque poter costituire un importante strumento per ampliare significativamente l'esperienza applicativa della cooperazione sociale di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati: essa, infatti, estende la possibilità di svolgere la suddetta attività ben oltre i confini della l. n. 381 del 1991, prevedendo che la stessa possa, da un lato, essere svolta da qualunque organizzazione privata riconosciuta dall'ordinamento e dedicata allo svolgimento di attività imprenditoriali di utilità sociale (requisito, quest'ultimo, necessario per l'acquisto della qualifica di impresa sociale) e, dall'altro, riguardare un novero di soggetti svantaggiati comunque più ampio rispetto al passato.

A fronte di tali aperture, peraltro, è ancora una volta il versante degli incentivi finalizzati all'implementazione del sistema concepito dai provvedimenti normativi in esame a sollevare numerosi dubbi in ordine alle sue reali possibilità di successo. Tali dubbi riguardano, a ben vedere, entrambi i profili di ampliamento su cui le norme in materia di impresa sociale sono intervenute e di cui si è appena detto.

Con riguardo, anzitutto, alla circostanza che l'attività d'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati possa essere svolta da qualsiasi impresa sociale, si rileva come il legislatore, a fronte di tale affermazione, non vi ricolleggi alcun tipo d'incentivo economico, tanto meno quelli di cui all'art. 4 della l. n. 381 del 1991. Tale assenza d'incentivi si rivela ancor più inspiegabile se si considera che l'art. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006, al co. 4, riproduce invece gli obblighi di cui alla legge in materia di cooperazione sociale, stabilendo che i soggetti

svantaggiati così come definiti dal precedente co. 2 debbano costituire non meno del 30% dei lavoratori impiegati a qualunque titolo nell'impresa sociale. Alla luce di tali considerazioni, pare di poter affermare con un certo margine di certezza che l'apertura del legislatore verso un ampliamento del novero delle forme imprenditoriali dedite all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, così com'è, sia destinata a conoscere numerose difficoltà d'implementazione. Rimanendo ferme le disposizioni in materia di cooperative sociali di tipo b), è infatti probabile che l'attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati continuerà ad essere svolta soltanto da questa specifica tipologia di imprese sociali, non avendovi le altre interesse proprio alla luce della mancanza, in proposito, di specifici incentivi stabiliti dalla legge.

Non solo: le cooperative sociali di tipo b) che, in qualità di imprese sociali, svolgeranno attività di inserimento lavorativo, privilegeranno necessariamente i soggetti svantaggiati di cui all'art. 4 della l. n. 381 del 1991 e non quelli di cui all'art. 2, co. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006 e ciò in conseguenza del fatto che le stesse cooperative sociali di tipo b) possono godere di incentivi economici soltanto con riguardo ai primi³. In altre parole, la mancata incentivazione dell'attività di inserimento lavorativo disciplinata dai recenti provvedimenti in materia di impresa sociale rischia anche di vanificare l'ampliamento del novero delle persone svantaggiate che possono essere destinatarie dell'attività di inserimento lavorativo, ampliamento peraltro voluto dal legislatore medesimo.

Ai profili problematici sin qui descritti ne va aggiunto quanto meno un altro, che rischia anch'esso di limitare il ruolo delle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali di tipo b) nello svolgimento di attività di inserimento lavorativo. Ci si riferisce, in particolare, al fatto che entrambi i modelli convenzionali di cui si è discusso poc'anzi (regolamentati, rispettivamente, dall'art. 12 della l. n. 68 del 1999 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003) si riferiscono, sul versante dei soggetti stipulanti, alle cooperative sociali di tipo b), alle loro organizzazioni sindacali ed ai loro consorzi. E certo non poteva essere diversamente, considerando che i provvedimenti in materia di impresa sociale risalgono ad un periodo successivo. Ciò non toglie, peraltro, che il legislatore, in sede di elaborazione di questi ultimi, avrebbe

³ Tale scollamento fra definizioni potrebbe peraltro essere superato qualora si intervenisse in via amministrativa, ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della l. n. 381 del 1991, ampliando la nozione di lavoratore svantaggiato contenuta nella medesima norma e facendola coincidere con quella di cui all'art. 2, co. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006.

potuto apportare modifiche ad entrambi i modelli convenzionali di cui sopra, o comunque, quanto meno, a quello di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, per introdurre un riferimento, appunto, alle imprese sociali.

L'esclusione delle imprese sociali dal novero dei soggetti stipulanti le convenzioni di cui all'art. 12 della l. n. 68 del 1999 ed all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, cui ha dato luogo il mancato coordinamento tra norme che si è descritto, rafforza in chi scrive la convinzione che, al di là delle buone intenzioni di Parlamento e Governo, lo squilibrio oggi esistente tra cooperative sociali di tipo b) ed altre imprese sociali con riguardo all'incentivazione economica delle attività di inserimento lavorativo possa comportare la vanificazione del tentativo di favorire lo sviluppo delle suddette attività al di là dei confini della l. n. 381 del 1991.

Certo, come si è avuto modo di dire, i modelli convenzionali concepiti dal legislatore non sembrano, almeno per il momento, aver avuto un grado di implementazione sufficiente a liberarne le reali potenzialità. Se, tuttavia, con riguardo in particolare a quanto previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, i legislatori regionali e le parti stipulanti le convenzioni quadro fossero in grado di valorizzare al meglio il raccordo tra imprese for-profit e settore nonprofit in ordine alle attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, l'esclusione da tale sistema delle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali di tipo b) parrebbe davvero in contrasto con gli stessi obiettivi della l. n. 118 del 2005 e del d.lgs. n. 155 del 2006, obiettivi consistenti, tra l'altro, proprio nella volontà di favorire l'esercizio di tali attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati in contesti organizzativi anche diversi dalle cooperative sociali stesse.

Alla luce di tutto quanto si è detto, e dei rischi che le imprese sociali di inserimento lavorativo finiscano con il coincidere con le sole cooperative sociali di tipo b), non può che auspicarsi, in conclusione, un intervento correttivo del legislatore, che riguardi sia il sistema d'incentivazione delle attività di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati da parte delle imprese sociali in generale, sia il coinvolgimento di queste ultime quanto meno nel modello convenzionale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003. Considerato, peraltro, che il tema affrontato nel corso della presente indagine è stato costellato, specie negli ultimi anni, da provvedimenti normativi evidentemente non coordinati tra loro, il legislatore potrebbe forse farsi carico di un ancor più auspicabile intervento di riorganizzazione dell'intera materia. Tale iniziativa potrebbe, in particolare, concretizzarsi in

un'omogeneizzazione dei diversi sistemi d'incentivazione dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati attualmente in vigore, nonché in una loro migliore articolazione, sia rispetto al grado di svantaggio sussistente in concreto, che alle tipologie di datori di lavoro coinvolti nell'inserimento lavorativo stesso.

Bibliografia

- Bano F. (2001), *Il lavoro senza mercato. Le prestazioni di lavoro nelle organizzazioni 'non profit'*, Il Mulino, Bologna.
- Bellomo S. (2000), "Collocamento dei disabili", in Santoro Passatelli G., Lambertucci P. (a cura di), *Commentario alla l. n. 68 del 1999, Nuove Leggi Civili Commentate*, 2006, VI, p. 1352 ss.
- Borzaga C. (2006), "La normativa in tema di cooperazione sociale e inserimento lavorativo: il contributo dell'analisi economica", in corso di pubblicazione in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*.
- Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà, Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma.
- Bozzao P. (2000), "Il collocamento mirato e le relative convenzioni", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, p. 191 ss.
- Cimaglia M.C. (2006), "Le convenzioni quadro territoriali per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati", *Impresa Sociale*, 1, p. 143 ss.
- Cinelli M. (2000), "Profili del collocamento obbligatorio 'riformato'", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, p. 3 ss.
- Garattoni M. (2004), "Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati", in Gagnoli E., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, p. 221 ss.
- Mariani M. (1992), "La l. 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali", *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, p. 209 ss.
- Nicolini C.A. (2000a), "I soggetti protetti", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, p. 93 ss.
- Nicolini C.A. (2000b), "Misure di agevolazione per le assunzioni dei disabili", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, p. 431 ss.
- Nogler L. (2000), "Quote di riserva, soglie occupazionali e relativi criteri di computo", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, p. 231 ss.
- Nogler L. (2004), "Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati", in Pedrazzoli M. (coord.), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, p. 189 ss.

- Nogler L., Beghini V. (2006), "La lenta marcia verso le convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili", *Impresa Sociale*, 1, p. 129 ss.
- Passalacqua P. (2000), "Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi dei datori di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, p. 317 ss.
- Pizzoferrato A. (1999), "Il lavoro nel settore non profit: profili individuali", in Carinci F. (a cura di), *Non profit e volontariato. Profili giuridico-istituzionali*, Ipsoa, Milano, p. 107 ss.
- Tursi A. (2000), "Le convenzioni per l'inserimento lavorativo temporaneo dei disabili", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, p. 357 ss.

Quale impresa sociale per quale *welfare*? Quale *welfare* per quale impresa sociale?

Luca Fazzi

Sommario

1. *L'impresa sociale nell'era della riorganizzazione del welfare* - 2. *I vantaggi comparati dell'impresa sociale* - 3. *Che cosa accade se i concetti vengono banalizzati?* - 4. *Quali strategie per migliorare il contributo dell'impresa sociale alla modernizzazione del welfare?*

1. L'impresa sociale nell'era della riorganizzazione del *welfare*

Negli ultimi anni, la geografia del *welfare* si è modificata in modo profondo. Nell'ambito delle riforme successive alla crisi dei primi anni '90 è stato attuato un processo di privatizzazione dall'alto progressivo che ha visto mantenere all'ente pubblico la funzione di finanziamento delle prestazioni, mentre la loro gestione e produzione è stata affidata ad organismi che operano con forme giuridiche private e in particolare senza fine di lucro. Si è in tal modo assistito, nel giro di venti anni, ad una trasformazione profonda dei modelli organizzativi tradizionali del settore nonprofit, che sono stati progressivamente affiancati e sostituiti da organizzazioni finalizzate a produrre beni e servizi in via continuativa e professionalizzata (Borzaga, Fazzi, 2005).

Il concetto di impresa sociale si riferisce in particolare a questo tipo di forma organizzativa che è chiamata ad operare su basi professionali e produttive e innova in questo modo a fondo i modelli organizzativi e gestionali delle organizzazioni volontaristiche e carita-

tive tradizionali. Il settore dove sono più presenti le organizzazioni nonprofit di tipo produttivo è attualmente quello della produzione di servizi socio-assistenziali ed in parte più contenuta di servizi socio-sanitari. Inoltre, le cosiddette imprese sociali hanno trovato un ambito importante di intervento anche nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati a seguito dell'approvazione della l. 381/91 che prevede espressamente per le cooperative sociali la possibilità di operare in questo particolare settore usufruendo di specifiche agevolazioni fiscali.

La particolare configurazione del *welfare* nazionale ha, fino ad oggi, limitato lo sviluppo del settore nonprofit produttivo ad ambiti di intervento tradizionalmente caratterizzati da condizioni di monopolio pubblico come la salute e l'istruzione. Con l'approvazione della l. 118 del 2005 sull'impresa sociale ed il successivo decreto attuativo del maggio 2006 è stata istituita una nuova forma di organizzazione nonprofit a cui è permesso di operare anche in questi settori previo l'adempimento di alcune disposizioni legislative che specificano gli obblighi a cui un ente deve sottostare per acquisire la natura giuridica di impresa sociale. L'intento di tale norma è quello di regolare l'ampio e variegato universo di enti nonprofit che pur svolgendo nei fatti attività produttive a rilevanza economica sfuggono alla possibilità di una regolazione fiscale e gestionale adeguata essendo soggette alle disposizioni di legge del libro primo del codice civile. Le prime stime indicano come gli enti nonprofit interessati all'applicazione di tale norma in Italia sono diverse migliaia e se così fosse la configurazione del settore assumerebbe definitivamente una maggioritaria connotazione produttiva.

L'aumento della caratterizzazione produttiva delle organizzazioni nonprofit ed il forte legame con il finanziamento pubblico ha generato e in prospettiva genererà in modo ancora più significativo problemi crescenti di regolazione da parte degli enti pubblici che sono chiamati ad assicurare, da un lato, la garanzia dell'erogazione di servizi eguali per tutti i cittadini e, dall'altro, la razionalizzazione della spesa ed il contenimento dei costi in una fase di criticità per la finanza statale (Ascoli, Ranci, 2003). Questa duplice tensione ha favorito l'emergere di modelli di regolazione improntati a porre crescente enfasi sulla competizione, la formalizzazione e la standardizzazione dei processi produttivi che hanno trovato nella tendenza alla managerializzazione della pubblica amministrazione un potente rinforzo attuativo. La nuova stagione regolativa ha preso la forma di una rinnovata attenzione ad una modalità di rapporto tra pubblico e

privato incentrata sulla ricerca di indicatori di performance omogenei e misurabili attraverso i quali potere tenere sotto controllo i costi e l'efficienza produttiva degli enti erogatori.

Dopo venti anni di scarso attivismo sul fronte della regolazione che ha dato luogo all'affermarsi di modelli di regolazione spesso poco inefficienti e funzionali al mantenimento dello *status quo*, a partire dal duemila il settore pubblico ha iniziato ad adottare una nuova politica regolativa che assume il linguaggio della contabilità e del controllo di gestione come chiave di lettura privilegiata della complessità delle organizzazioni nonprofit (Borzaga, Fazzi, 2004). Questo approccio regolativo pone in luce l'esigenza per la pubblica amministrazione di introdurre meccanismi di controllo più incisivi per governare un settore dal quale dipende un'ampia parte dei servizi erogati in ambito socio-assistenziale e che in passato è risultato spesso condizionato da logiche di sviluppo e funzionamento molto frammentate e verosimilmente non sempre particolarmente efficienti (Pavolini, 2001). Se, da un lato, il controllo dei costi e dell'efficienza costituiscono obiettivi prioritari per la pubblica amministrazione, il prevalere di tali priorità regolative rischia, dall'altra, di porre in sottofondo un tema che costituisce in realtà uno dei nodi critici della riforma del *welfare* al pari se non più di quello della spesa, ossia la funzionalità dei meccanismi di produzione dei beni e dei servizi a fronte del cambiamento dello scenario e del quadro dei bisogni.

Il prevalere di una concezione economico-contabile delle politiche di regolazione presuppone che il principale limite per lo sviluppo del *welfare* sia costituito dalle inefficienze della spesa e nell'allocazione delle risorse e non dal modello di rappresentazione dei bisogni e dai meccanismi di produzione dei beni e dei servizi. Nel modello di privatizzazione che si è venuto ad imporre nella fase più recente, il modello di rappresentazione dei bisogni dopo un ventennio di *welfare* negoziato tende a ritornare quello della classica "teoria amministrativa" che prevede che la domanda di beni e servizi sia rappresentata in base a valutazioni di ordine astratto che individuano bisogni *standard* validi per tutta la popolazione e che sono soddisfabili in base a meccanismi standardizzati di produzione di beni e servizi. La differenza è che, se in passato gli *standard* erano commisurati alla razionalità del procedimento amministrativo e, quindi, al rispetto delle procedure, a seguito della crisi della finanza pubblica e dell'avvento del managerialismo, l'attenzione risulta ora maggiormente rivolta verso i risultati ed il controllo dei costi. Il tipo di bisogno a cui si offre risposta rimane tuttavia quello della teoria classica del

welfare, ossia un bisogno che esprime le esigenze, da un lato, del controllo sociale e, dall'altro, del cittadino medio. La differenza è che per implementare i programmi di intervento si fa affidamento sugli enti erogatori privati invece che sui classici erogatori pubblici.

2. I vantaggi comparati dell'impresa sociale

Questo scenario di neo dirigismo pubblico porta con sé sia benefici che svantaggi. I benefici sono relativi al tentativo di superare la fase della regolazione negoziata che insieme ai vantaggi della concertazione locale portava con sé anche il rischio della costituzione di monopoli parapubblici dei servizi dove a prevalere erano gli interessi particolaristici degli enti erogatori e dei loro referenti politici invece che quelli dei cittadini. Gli svantaggi dell'emergere dei nuovi modelli di regolazione sono invece da collegare alla messa in discussione dei vantaggi comparati del settore nonprofit come produttore di beni e servizi di *welfare*. Questi vantaggi sono fundamentalmente di quattro tipi.

a) Il primo è legato alla possibilità di migliorare la qualità del processo democratico di costruzione delle politiche pubbliche. Diversamente dall'ente pubblico, il settore nonprofit non tende a perseguire obiettivi di cittadinanza sociale, esso quindi discrimina i propri beneficiari in base a giudizi di valore che possono risultare escludenti rispetto a particolari fasce di cittadini. Contemporaneamente, tuttavia, il settore nonprofit è meno vulnerabile rispetto ai condizionamenti del votante mediano che tradizionalmente spingono l'ente pubblico a fornire servizi solo nominalmente universalistici, ma in realtà riservati alle fasce di popolazione elettoralmente più paganti. Le organizzazioni nonprofit sono dunque degli attori molto importanti per l'ampliamento dei confini della cittadinanza ed il loro adattamento alle esigenze ed ai bisogni anche dei gruppi marginali oppure dei gruppi di cittadini che non riuscendo a costituirsi in *lobby* (sindacati, partiti, altri gruppi di pressione) risultano scarsamente incisivi nel portare le proprie ragioni all'interno della logica del processo decisionale politico elettorale. In questo senso, il settore nonprofit tende a rappresentare un potente antidoto rispetto ai rischi di scivolamento distributivo dell'agire pubblico e costituisce dunque un fondamentale fattore di miglioramento del processo democratico.

b) Il secondo vantaggio collegato alla presenza del settore nonprofit nel processo di produzione di beni e servizi di *welfare* è relativo alla riduzione dei rischi di opportunismo che potrebbero emergere nel

caso in cui a produrre beni e servizi nel delicato comparto del *welfare* fossero enti con finalità lucrative. Da un lato, è il vincolo statutario alla non distribuzione degli utili a costituire un deterrente contro tentazioni di un uso delle risorse economiche ed organizzative diverso da quello della massimizzazione dell'interesse dei beneficiari dei servizi. Più ancora del vincolo della non distribuzione degli utili che può essere superato attraverso una serie di meccanismi gestionali (aumento dei *benefit* per i dirigenti, innalzamento dei livelli salariali, ecc.) e che non sortisce effetti dissuasivi rispetto ad una serie di comportamenti opportunistici non collegati direttamente alla massimizzazione del profitto (ad esempio, l'uso della propria posizione personale da parte degli amministratori per vantaggi di tipo politico, di miglioramento del proprio *status* sociale e relazionale, ecc.), sono i meccanismi partecipativi e di valorizzazione degli interessi dei beneficiari dei beni e servizi che queste organizzazioni possono porre in essere senza l'angoscia delle ricadute del costo economico sui margini di profitto d'impresa a rappresentare un fattore di tutela reale contro il pericolo di comportamenti autointeressati (Ben-Ner, Van Hoomissen, 1991).

c) Il terzo vantaggio del settore nonprofit impegnato nella produzione di beni e servizi di *welfare* è rappresentato dalla possibilità di aumentare la produttività e quindi l'efficienza e l'efficacia dei processi di erogazione dei servizi. Uno degli svantaggi storici dell'ente pubblico su questo fronte è legato al fatto che l'espansione della sfera pubblica porta fisiologicamente con sé problemi di inefficienza causati tra il resto dalla carenza di stimoli concorrenziali, dall'aumento esponenziale del costo del lavoro e dalle rigidità del meccanismo burocratico-amministrativo. Le organizzazioni nonprofit possono supplire a queste limitazioni valorizzando i vantaggi competitivi tipici delle organizzazioni private quali la maggiore flessibilità, la possibilità di operare in competizione reciproca, l'introduzione di incentivi motivazionali legati al risultato o all'impegno lavorativo, ecc.. In particolare le organizzazioni nonprofit sono in grado di fare leva attraverso i propri meccanismi organizzativi e partecipativi sulle cosiddette "motivazioni intrinseche" al lavoro come la capacità di umanizzare i servizi attraverso la flessibilizzazione dei processi produttivi, la possibilità di una maggiore partecipazione da parte dei lavoratori, la selezione attraverso meccanismi di adesione ideologica agli obiettivi dell'organizzazione, ecc.. In questo modo, queste organizzazioni riescono ad ottimizzare i fattori produttivi tipici del mercato senza incorrere nei rischi di sfruttamento del fattore lavoro

che caratterizzano le imprese che finalizzano la propria azione alla massimizzazione del profitto da parte dei proprietari.

d) Il quarto vantaggio delle organizzazioni nonprofit che producono beni e servizi di *welfare* è, infine, relativo alla loro maggiore capacità di attivare fattori produttivi aggiuntivi rispetto a quelli remunerati attraverso il salario o lo scambio economico come le donazioni, il volontariato e la reciprocità. All'interno dello schema tradizionale, la possibilità di produrre beni e servizi è condizionata dallo *stock* di risorse economiche disponibili per l'impresa. Nel caso delle organizzazioni nonprofit, al contrario, gli elementi reputazionali e di legittimazione sociale legati alla natura sociale delle finalità organizzative, ma ancor più alla rete di relazioni fiduciarie e di capitale sociale che l'organizzazione è in grado di attivare, alla legittimazione sociale ed alla rappresentatività dei suoi membri, ai legami che essa intrattiene con le organizzazioni e gli attori del territorio possono stimolare e promuovere l'attivazione di risorse aggiuntive per l'organizzazione, innestando un processo che genera risorse economiche, sociali e relazionali che si aggiungono a quelle utilizzate per remunerare i fattori produttivi tradizionali dell'impresa e che arricchiscono e non intaccano lo *stock* di risorse disponibili per produrre beni e servizi di *welfare*.

È cruciale sottolineare il fatto che questi vantaggi non sono intrinseci alla natura non lucrativa del settore nonprofit e dell'impresa sociale in particolare, ma risultano connessi in via diretta alle specifiche caratteristiche organizzative ed ambientali che distinguono e in cui operano questi enti.

a) La qualificazione del processo democratico è principalmente collegata alla capacità dell'organizzazione di individuare e rappresentare i bisogni di un dato territorio. Questa capacità non costituisce un elemento intrinseco all'essere impresa sociale o organizzazione senza fine di lucro, ma è l'esito di specifici assetti proprietari, organizzativi e di *governance* delle organizzazioni nonprofit. Se una cooperativa sociale viene promossa ad esempio dal Sindaco di un Comune per rispondere alle richieste dei gruppi di pressione oppure in una prospettiva di creazione di posti di lavoro parapubblici, la logica che si imporrà all'azione organizzativa sarà quella della dipendenza rispetto alle preferenze del votante mediano e non quella dell'estensione dei diritti di cittadinanza ai soggetti e/o ai gruppi privi di *voice* o incapaci di aggregazione politica. Per operare in funzione di un migliore adattamento delle politiche di *welfare* ai bisogni della comunità è necessario che le organizzazioni nonprofit sappiano ripro-

durre all'interno del proprio processo decisionale e di orientamento strategico le indicazioni, gli interessi ed i bisogni della società e dispongono quindi di sistemi di rappresentanza e *governance* capaci di rappresentare, intercettare e promuovere una prospettiva societaria e *multi-stakeholder*. Inoltre, la possibilità di rappresentare i bisogni e gli interessi di una collettività è legata al campo di intervento in cui le singole organizzazioni possono operare. Se sussistono vincoli o limitazioni specifiche in materia, l'azione organizzativa ed i relativi orientamenti strategici ne risulteranno inevitabilmente condizionati.

b) La riduzione di rischi di opportunismo e di azzardo morale che sono tradizionalmente assimilati alla categoria dei cosiddetti fallimenti del mercato, a sua volta, ha solo fino a un certo punto a che fare con il vincolo giuridico alla non distribuzione degli utili. Come è ampiamente dimostrato in letteratura la natura non lucrativa delle organizzazioni nonprofit non costituisce sempre e necessariamente un valido deterrente contro il pericolo di comportamenti opportunistici o addirittura illegali (Gibelman, Gelman, 2004). I fattori che possono incidere in modo più significativo sulla tutela dei beneficiari sono da individuare ancora una volta negli specifici assetti organizzativi e gestionali delle organizzazioni nonprofit. In particolare ad avere maggiore impatto sulla riduzione del rischio di opportunismo sono le politiche di *accountability* e di *governance* adottate dalle diverse organizzazioni e nello specifico un ruolo decisivo risultano avere la possibilità per gli utenti o i loro familiari e rappresentanti di partecipare alle decisioni strategiche d'impresa, la trasparenza del processo decisionale, la chiarezza e comprensibilità del processo informativo relativo sia agli esiti che alle dinamiche dei processi di produzione dei servizi, ecc..

c) Anche la produttività, l'efficienza ed in parte anche l'efficacia sono caratteristiche che dipendono in via diretta sia dalle particolari politiche che l'organizzazione decide e risulta in grado di adottare che dal contesto in cui essa si trova ad operare. Se le politiche del personale o gli assetti proprietari o di *governance* limitano la partecipazione dei lavoratori, ad esempio, tende ad indebolirsi uno dei fattori motivazionali dell'impegno lavorativo. Le motivazioni dei lavoratori si incrinano anche in presenza di una bassa adesione ideologica alle finalità d'impresa oppure di processi di burocratizzazione e spersonalizzazione delle attività di erogazione dei servizi. In parallelo, la produttività decresce quando l'ambiente istituzionale ed interorganizzativo non fornisce stimoli al miglioramento della qualità dei servizi attraverso processi di selezione dell'offerta basati su valutazioni comparative.

d) Infine, la capacità di attivare risorse aggiuntive rispetto a quelle remunerate attraverso meccanismi salariali e di scambio economico trova la sua base portante nella creazione e nel mantenimento di reti di capitale sociale e relazioni fiduciarie da parte delle organizzazioni nonprofit che si realizzano con tanta più probabilità quanto più: le basi associative sono rappresentative della comunità in cui l'ente opera, l'azione dell'organizzazione produce benefici tangibili e condivisi per la collettività, i sistemi informativi e di *accountability* rendono visibile e comprensibile tale sforzo, si realizzano *partnership* con altri soggetti del territorio che rinforzano i meccanismi di riconoscimento e legittimazione sociale, i sistemi di *governance* d'impresa garantiscono la partecipazione degli *stakeholder* sia interni che esterni al processo decisionale e di posizionamento strategico dell'organizzazione (Ecchia, Zarri, 2005; Fazzi, di prossima pubblicazione). La rilevanza del settore nonprofit come produttore di beni e servizi di *welfare* non è data dunque tanto dall'assunzione di una semplice forma giuridica, ma è piuttosto il risultato di specifiche scelte organizzative e strategiche e dell'incrocio delle stesse con condizioni ambientali particolari.

3. Che cosa accade se i concetti vengono banalizzati?

Nell'economia complessiva del *welfare*, il settore nonprofit di tipo produttivo e in particolare le imprese sociali possono svolgere una funzione molto importante di riequilibrio di disfunzioni causate da una presenza eccessiva di altri attori quali lo Stato, in primo luogo, e il mercato, in secondo. Per valorizzare il contributo che queste organizzazioni possono fornire alla modernizzazione del *welfare* è necessario, tuttavia, innovare in modo profondo i meccanismi regolativi e di promozione del settore nonprofit che risultano nella fase attuale molto sbilanciati rispetto ad una visione quasi interamente assorbita da preoccupazioni di contenimento della spesa sociale che pongono in sottofondo questioni invece molto rilevanti quali: la qualità del processo democratico e quindi la filosofia di costruzione delle politiche sociali, la natura societaria e relazionale dei beni e servizi di *welfare*, la concettualizzazione di cosa deve essere considerato l'*output* dei processi di produzione dei beni e dei servizi, l'idea della responsabilità sociale condivisa dei problemi della tutela e della promozione sociale, i concetti di produttività e di efficienza dei processi produttivi nel settore dei servizi alla persona e, non da ultimo, gli obiettivi ed il significato della valutazione dei programmi di *welfare* (Fazzi, di prossima pubblicazione).

Nell'ambito dei processi regolativi e di promozione del settore non-profit vigenti alcune indicazioni che mirano ad arricchire la visione economico-contabile della riforma del *welfare* sono contenute all'interno della legge 328/00 e nelle normative regionali di essa attuative, in particolare quando si parla di necessità di promuovere la progettualità del settore non-profit, di considerare lo stesso come attore riconosciuto delle politiche di *welfare* territoriale e di vietare il ricorso al meccanismo del massimo ribasso come criterio per l'affidamento dei servizi agli enti privati. La legge sull'impresa sociale ed il relativo decreto legislativo indicano inoltre l'esigenza di caratterizzare la nuova forma giuridica attraverso la promozione della partecipazione dei lavoratori e degli *stakeholder* e l'obbligo di introduzione dello strumento del bilancio sociale.

Queste indicazioni sono espresse tuttavia in modo molto generico e non assumono il carattere di fattore realmente discriminante per la selezione e la partecipazione delle imprese sociali e del settore non-profit alla realizzazione delle politiche di *welfare* territoriale. Esse prendono inoltre forma in larghissima parte all'interno di uno schema di pensiero che considera il flusso di entrate necessarie per finanziare i servizi come l'unico parametro di valutazione della legittimità di una politica o di un programma di intervento. Il risultato è quello di una forte e crescente tensione sulla spesa e sulla razionalizzazione dei processi produttivi che in molti casi ha ricadute dirette sull'economia e sul posizionamento strategico delle organizzazioni non-profit.

Gli effetti di tale tensione in special modo negli ultimi due o tre anni si sono riversati in primo luogo sui bilanci delle organizzazioni più esposte sul fronte dell'erogazione di servizi *labour intensive* (come, ad esempio, l'assistenza domiciliare o i servizi per l'infanzia) o in via diretta attraverso una contrazione dei finanziamenti disponibili, oppure in via indiretta, facendo emergere una contraddizione palese tra le più ristrette disponibilità di bilancio e le esigenze di finanziamento degli automatismi salariali previsti dall'applicazione dei contratti di categoria. Queste modifiche dei flussi di finanziamento sono immediatamente visibili sui bilanci dei consorzi di cooperative sociali che vedono costantemente erosi i margini di sostentamento derivanti dal pagamento delle funzioni di *general contractor* da parte delle cooperative associate attraverso percentuali sul costo degli appalti che in passato costituivano margini netti di utile ed attualmente tendono a diventare invece sempre più spesso risorse fondamentali per il pagamento del costo degli operatori di-

rettamente impegnati nella produzione dei servizi. Più in generale si registra una riduzione netta degli utili delle cooperative sociali su scala nazionale che costituisce un segnale esplicito dello stress economico a cui sono sottoposte in questa fase le amministrazioni pubbliche e che inevitabilmente riverbera in modo doloroso su enti tradizionalmente abituati ad operare in contesti di finanziamento quasi esclusivamente pubblici (le cooperative di servizi in particolare).

Il campo di azione del settore nonprofit di tipo produttivo tende inoltre a coincidere sempre più spesso con le preferenze del votante mediano che assume lo *status* di principale beneficiario dei processi di produzione dei servizi. Il settore che produce i maggiori fatturati per le organizzazioni nonprofit è quello dei servizi agli anziani che esprimono tradizionalmente i bisogni di un ceto medio profondamente trasformato dai processi di cambiamento socio-demografico che hanno caratterizzato l'Italia nel corso degli ultimi venti anni. Attualmente il numero di cooperative impegnate in tale settore sembra essersi stabilizzato, ma ciò è il risultato non tanto di un allentamento della pressione del ceto politico a rivolgere i servizi verso questa fascia di popolazione quanto del fortissimo incremento registrato a partire dal 2000 della presenza di operatrici domiciliari non solo, anche quelle regolari (le cosiddette badanti) che stanno progressivamente assorbendo gran parte della domanda di servizi assistenziali in forza del loro più basso costo del lavoro.

Il paradosso di questo scenario è che i fattori gestionali, organizzativi e strategici delle organizzazioni nonprofit che tendono ad essere penalizzati sono proprio quelli che dovrebbero garantire la capacità da parte delle imprese sociali di operare producendo vantaggi comparati rispetto all'agire pubblico e di mercato.

1) Nel momento in cui il campo di azione delle organizzazioni nonprofit viene fortemente condizionato dalle spinte del votante mediano e dagli interessi distributivi del soggetto pubblico, si tende a spegnere la motivazione ideologica che ha storicamente mosso la cooperazione sociale e le organizzazioni della società civile ad assumere una forma imprenditoriale per ampliare i confini del *welfare* e rispondere ai bisogni ed alle aspettative di quelle fasce di popolazione che non potevano beneficiare di diritti di cittadinanza espliciti (durante gli anni settanta l'handicap o la malattia mentale, negli anni ottanta i soggetti svantaggiati esclusi dal mercato del lavoro, negli anni novanta gli immigrati, ecc.). Il contributo alla democratizzazione del *welfare* risulta pertanto fortemente indebolito.

2) La riduzione dell'autonomia strategica e progettuale delle organizzazioni nonprofit tende ad impattare inevitabilmente anche sul tipo di rapporto che si instaura tra l'impresa sociale ed i propri beneficiari. Se nella fase di sviluppo ideologico del nonprofit produttivo la soddisfazione dei bisogni e l'affermazione di una cultura dell'inclusione sociale era considerata l'obiettivo principale dell'impresa sociale, la crescente dipendenza strategica dagli enti pubblici rischia di portare ad una progressiva sostituzione delle motivazioni solidaristiche dell'intervento con ragioni che enfatizzano gli interessi dell'organizzazione e dei lavoratori come chiavi di lettura prioritarie del comportamento d'impresa. Se la funzione principale dell'organizzazione diventa quella di rendere esecutive le indicazioni strategiche dell'ente pubblico, infatti, la possibilità di considerare l'impresa sociale come un mezzo per perseguire finalità e valori di tipo solidaristico decresce e le motivazioni occupazionali rischiano di imporsi nel medio periodo come i motori portanti della partecipazione all'impresa, offuscando in questo modo i temi della riduzione delle asimmetrie informative, della partecipazione degli utenti e dei beneficiari al governo dell'impresa e della tutela degli interessi degli *stakeholder*.

3) Le pressioni verso l'efficienza economica ed il contenimento dei costi rischiano a loro volta di tradursi in un forte stress nei confronti della forza lavoro impegnata all'interno delle imprese sociali: poiché queste rischiano di vedersi depauperato progressivamente il potere di acquisto del salario e le imprese sociali si devono confrontare con una modificazione sostanziale degli incentivi occupazionali e professionali. Quando vengono spinte oltre una certa soglia, le politiche di contenimento dei costi si traducono inoltre in uno svuotamento dell'autonomia organizzativa e progettuale delle organizzazioni nonprofit a cui viene richiesto di offrire mano d'opera scarsamente qualificata riportando sotto il controllo pubblico le funzioni di coordinamento e gestione (ad esempio, della programmazione e dell'organizzazione del lavoro, della turnistica, ecc.) che in passato venivano considerate parte integrante del costo complessivo del servizio.

4) Infine, conseguenze rilevanti di modelli di regolazione del settore nonprofit che ne banalizzano i vantaggi competitivi si riflettono anche sulla capacità delle organizzazioni nonprofit e delle imprese sociali di essere moltiplicatori di risorse informali e societarie. Le pressioni verso la razionalizzazione, da un lato, ed il condizionamento degli obiettivi strategici e valoriali, dall'altro, tendono a rendere questi enti molto più chiusi ed autoreferenziali rispetto alle di-

namiche, alle richieste di partecipazione ed alle sollecitazioni della società civile. L'esito che si può determinare è quello di una duplice chiusura: da un parte, quello delle imprese sociali nei confronti di istanze e relazioni la cui gestione impegna risorse significative da sottrarre alla produzione di beni e servizi dai quali vengono tratte le risorse per fare sopravvivere l'impresa; dall'altra, da quelle degli stessi attori informali volontari e donatori in primo luogo che preferiscono rivolgere il proprio contributo ed attenzione nei confronti di enti che mantengono più visibile la propria missione solidaristica sia in termini di autonomia progettuale e di scopo che di connotazione organizzativa e gestionale.

Queste indicazioni evidenziano in modo esplicito come l'idea secondo cui la riforma del *welfare* debba passare in via preliminare attraverso una guida pubblica che produce un forte stress verso l'aumento di efficienza nell'uso delle risorse e la riduzione della spesa considerata non produttiva, rischi di incorporare e portare con sé una rappresentazione riduttiva delle organizzazioni nonprofit che vengono considerate come enti la cui principale funzione è quella di ridurre la spesa del *welfare* attraverso la flessibilità ed il contenimento dei costi e non come attori in grado di riequilibrare l'economia complessiva del *welfare*.

4. Quali strategie per migliorare il contributo dell'impresa sociale alla modernizzazione del *welfare*?

La legge sull'impresa sociale - ma più in generale l'evoluzione produttivistica del settore nonprofit - impongono di aprire una riflessione approfondita su quali sono i vantaggi che le organizzazioni nonprofit e le imprese sociali possono offrire alla modernizzazione del *welfare*. Fino ad ora modelli di regolazione e promozione del settore nonprofit, condizionati in modo significativo dall'esigenza di razionalizzare i costi in una fase di crisi della finanza pubblica, non sono stati in grado di valorizzare tali vantaggi se non in modo occasionale e frammentato. Per evitare che tale situazione produca una progressiva degenerazione dei potenziali vantaggi del settore nonprofit produttivo è necessario nei prossimi anni intervenire contemporaneamente su più piani.

In primo luogo, deve essere affrontata una questione politica e culturale di fondo e il disegno di *policy* sottostante alle attuali pratiche regolative necessita di essere meglio chiarito e formulato. Quali sono

gli obiettivi delle politiche di *welfare*? A quale tipo di società esse intendono mirare? Ad una società in cui il *welfare* sia un costo più sopportabile per la collettività rispetto a quanto si verifica oggi? Ad una società che sa includere e rispondere meglio ai bisogni ed alle richieste di cittadinanza dei suoi membri? Una visione regressiva del *welfare* che mette in primo piano le esigenze di controllo della spesa e di razionalizzazione dei costi rischia di risultare fallimentare anche sotto il profilo economico. Per migliorare i conti economici è necessario favorire la crescita economica, ma la crescita economica presuppone anche un livello accettabile di integrazione sociale senza la quale lo sviluppo economico diventa un *moloch* ideologico dietro il quale è difficile nel medio periodo nascondere le contraddizioni del conflitto sociale. Un *welfare* dove uso intelligente delle risorse, crescita economica e sviluppo sociale e societario sono fattori che si compenetrano e si arricchiscono vicendevolmente necessita di istituzioni e meccanismi istituzionali capaci di migliorare la qualità del processo democratico, di rendere fluidi e mirati i confini della cittadinanza, di responsabilizzare non solo le istituzioni formalizzate, ma anche le reti sociali e gli attori informali nei confronti delle situazioni di esclusione e disagio sociale, di fornire incentivi adeguati a massimizzare l'impegno e le motivazioni alla partecipazione dei lavoratori e degli *stakeholder*, di tutelare e promuovere gli interessi dei beneficiari dei servizi. La valorizzazione e promozione dell'impresa sociale dovrebbe avvenire pertanto all'interno di schemi culturali più articolati di quelli vigenti dove la modernizzazione del *welfare* non si realizza soltanto attraverso una riduzione ed una razionalizzazione dei costi, ma portando a compimento un processo di riarticolazione di ruoli e funzioni tra le istituzioni che a vario titolo possono essere chiamate ad assumere responsabilità dirette nella produzione dei beni e servizi. Questa conclusione richiama la politica all'assunzione di una nuova responsabilità di governo del *welfare* che non può essere delegata esclusivamente alle conoscenze tecniche e settoriali del nuovo ceto manageriale, ma ha bisogno di indicazioni organiche e chiare su quale si vuole sia il risultato dei processi di modernizzazione dei programmi di tutela e promozione sociale e di una reale integrazione degli stessi a livello di politica sia nazionale che regionale.

In secondo luogo, lo sviluppo futuro dell'impresa sociale e più in generale del settore nonprofit produttivo dipenderà molto dal modo attraverso il quale verranno rese concretamente operative le possibilità di azione nei diversi settori di intervento. La definizione legi-

slativa dei campi di azione della cooperazione sociali previsti dalla l. 381/91 ha costituito in passato la fortuna, ma al contempo anche la gabbia all'interno della quale il movimento cooperativo si è trovato ad operare. Con le nuove previsioni della l. 118/2005 e del decreto legislativo del 2006 si viene a rompere finalmente il meccanismo che ha portato a limitare lo sviluppo dell'impresa sociale nell'ambito privilegiato del settore assistenziale. La definizione formale dei nuovi ambiti di intervento entro i quali può operare l'impresa sociale - la salute, la formazione, l'ambiente, ecc. - non è tuttavia sufficiente per ampliare i confini entro i quali l'imprenditorialità sociale può apportare il proprio contributo alla realizzazione delle politiche di *welfare*. Non si deve mai dimenticare che la crescita della cooperazione sociale nell'ambito del settore assistenziale è avvenuta in una fase storica di evoluzione del *welfare* - gli anni settanta ed i primi anni ottanta - caratterizzata dalle prime avvisaglie della crisi economica della finanza pubblica, da un lato, e dalla sostanziale assenza dell'intervento pubblico nel campo dell'assistenza, dall'altro. Queste condizioni non sono le stesse che caratterizzano, ad esempio, il settore della sanità dove il monopolio sostanziale dei servizi da parte dell'ente pubblico è l'esito di processi di lungo respiro e viene tutelato dalla presenza di gruppi di pressione (i ceti professionali e medici pubblici) che non sono disponibili a mettere in discussione le proprie rendite di posizione per favorire lo sviluppo dell'impresa sociale. Le risorse economiche disponibili per promuovere uno *start-up* significativo del settore nonprofit nella sanità sono inoltre a differenza di quanto accadeva negli anni '70 e nella prima metà degli anni '80 nel settore assistenziale molto scarse e quasi per intero assorbite dall'obbligo di finanziare la spesa corrente delle strutture pubbliche. Per promuovere lo sviluppo dell'impresa sociale, sfruttando, ad esempio, i campi di azione aperti dallo sviluppo della medicina di comunità o della medicina territoriale, non basta dunque autorizzare per decreto le imprese sociali ad operare in questo settore, ma vanno anche assunte a livello regionale e territoriale decisioni congruenti - in materia di finanziamento, fiscalizzazione, promozione e sviluppo - con questo obiettivo. Il problema di rendere possibile lo sviluppo dell'impresa sociale nei diversi campi di intervento previsti dalla l. 118/2005 riguarda dunque la capacità di rendere concretamente operative le opportunità di crescita dell'imprenditorialità sociale attraverso adeguate politiche di sostegno e valorizzazione nell'ambito dei diversi campi di intervento.

In terzo luogo, il problema della valorizzazione dell'impresa sociale e del nonprofit produttivo nell'ambito dell'economia del *welfare* passerà attraverso la capacità di promuovere e selezionare operativamente non l'impresa sociale in quanto tale, bensì i fattori competitivi che rendono l'impresa sociale un attore in grado di migliorare in modo compiuto l'efficienza e l'efficacia del sistema di *welfare*. Esistono differenze sostanziali nelle performance delle imprese sociali che assumono diversi modelli di *governance* ed assetti gestionali ed organizzativi. Se si vuole realmente massimizzare il contributo dell'impresa sociale alla modernizzazione del *welfare* le caratteristiche delle imprese sociali devono diventare oggetto di valutazione, promozione e discriminazione. Si profila dunque un fondamentale problema di adeguamento dei sistemi di promozione e regolazione regionali e locali dell'impresa sociale e degli enti produttori di beni e servizi di *welfare* in generale che, se non opportunamente risolto, rischia di ridurre in modo molto significativo la spinta innovatrice della crescita del settore nonprofit produttivo in Italia. I criteri di valutazione e selezione che non prendono in considerazione i sistemi reali di *accountability*, di *governance*, di partecipazione dei lavoratori e degli *stakeholder*, di tutela dei beneficiari dei servizi devono essere rapidamente integrati con processi e strumenti di discriminazione e valutazione più articolati e complessi di quelli dominati dalle mere logiche amministrativo-contabili. Questo tema è collegato a sua volta a due ultimi problemi: quello del monitoraggio e della valutazione del contributo dell'impresa sociale allo sviluppo del *welfare* e quello delle competenze e delle culture degli attori coinvolti nei processi di riforma in essere.

Il problema della valutazione e del monitoraggio del ruolo e delle funzioni del settore nonprofit produttivo all'economia complessiva del *welfare* rappresenta un *vulnus* storico dei processi di evoluzione del *welfare mix* in Italia. Le visioni retoriche dei processi di privatizzazione hanno dominato per anni lo scenario contrapponendo ideologie che consideravano le imprese sociali e le organizzazioni nonprofit come enti particolaristici e scarsamente professionalizzati a visioni partigiane mosse ad enfatizzare la superiorità morale delle iniziative della società civile rispetto all'agire delle istituzioni pubbliche. L'esito di queste contrapposizioni è stato quello di porre in sottofondo il tema dell'analisi empirica e della valutazione degli esiti dei processi di sviluppo del settore nonprofit nell'ambito delle politiche di *welfare* e di lasciare prevalere una cultura manageriale del controllo di gestione attraverso la quale viene coltivata l'il-

lusione del governo dei processi di produzione dei beni e servizi. In questo modo si rischia di sottostimare o porre nell'ombra molti dei reali benefici che il nonprofit può apportare alla realizzazione di nuove e più complete politiche di *welfare*, ponendo in evidenza esclusivamente i risultati contabili ed amministrativi dei processi di produzione dei servizi e facendo emergere un'immagine che può risultare fuorviante e potenzialmente anche delegittimante rispetto al tipo di contributo che il nonprofit produttivo fornisce e può fornire all'economia del *welfare*. Per sostenere lo sviluppo dell'impresa sociale è indispensabile ampliare la concezione riduttiva della valutazione equivalente al controllo di gestione e spostare l'attenzione sia sul piano degli esiti dei processi produttivi delle organizzazioni nonprofit che su quelli delle relazioni che legano gli esiti alle caratteristiche produttive ed organizzative delle imprese sociali, in modo da potere realizzare politiche di promozione e regolazione idonee a valorizzare i fattori competitivi concreti dell'imprenditorialità sociale. Questo implica che le attività di monitoraggio dell'impresa sociale previste nel decreto legislativo del 2006 non siano realizzate soltanto da parte del Ministero, ma prendano forma soprattutto a livello regionale e locale coinvolgendo in prima persona le istituzioni chiamate a tradurre in pratica le indicazioni di attuazione di un *welfare* pluralistico e produttivo. Una stretta integrazione delle politiche di valutazione dovrebbe essere realizzata in particolare con il piano della ricerca empirica sull'impresa sociale che in Italia risulta ancora molto circoscritta a pochi centri di ricerca e condizionata da limiti di finanziamento e da approcci tesi a rilevare le dimensioni economico-produttive del settore e non ad esplorare i fattori competitivi dello stesso.

Infine, la promozione e la valorizzazione dell'impresa sociale non possono prescindere da un adeguamento delle competenze e delle capacità degli attori che a vario titolo sono chiamati a rendere operativa la sua promozione ed il suo sviluppo. La possibilità di tradurre le politiche di sviluppo dell'impresa sociale in pratica passano infatti inevitabilmente attraverso una catena di attori locali che sono i primi e veri responsabili delle più importanti scelte operative e strategiche di realizzazione delle politiche di *welfare*. Attualmente questi livelli intermedi di realizzazione delle politiche risultano spesso caratterizzati da competenze, visioni e conoscenze solo parzialmente idonee a sostenere lo sviluppo del settore nonprofit produttivo nell'ambito dell'economia complessiva del *welfare*. Le culture manageriali della pubblica amministrazione attraverso le quali si concretizzano le de-

cisioni politiche in materia di *welfare* locale sono sempre più spesso connotate da spinte tecnico-contabili incapaci di cogliere e governare la natura complessa dei processi di produzione dei servizi di *welfare*. Sul fronte del nonprofit permangono invece palesi le contraddizioni generate dall'incrocio tra una cultura concertativo-corporativa che rifiuta ogni forma di apertura concorrenziale tesa a scremare gli enti migliori da quelli meno affidabili e un ancora molto basso livello di formazione e preparazione del ceto dirigente del settore nonprofit che appare, in questa fase, quasi interamente assorbito a gestire gli effetti del restringimento dei finanziamenti pubblici e della conseguente riorganizzazione funzionale delle proprie imprese a livello di dirigenza di singola impresa, oppure implicato in misura crescente in conflitti di rappresentanza e rappresentatività a livello di dirigenza regionale e nazionale. Se esiste una possibilità di promuovere realmente il nonprofit produttivo, per farlo diventare attore consapevole e responsabile dei processi di modernizzazione del *welfare*, essa passa inevitabilmente attraverso un processo di maturazione collettiva degli attori che negoziano ed implementano sul territorio le politiche di *welfare*. Le politiche della formazione e dell'aggiornamento o diventano elementi portanti del processo di sviluppo dell'impresa sociale nazionale contribuendo a formare un nuovo ceto dirigente delle politiche di *welfare*, sia sul piano pubblico che su quello privato, oppure le contraddizioni accumulate nel corso della costruzione di un *welfare mix* spesso frammentato ed eccessivamente negoziato rischiano di riversarsi con tutta la loro problematicità sul futuro del settore nonprofit produttivo italiano, compromettendone in modo significativo la rilevanza sia economica che sociale.

L'approvazione della legge sull'impresa sociale e del relativo decreto legislativo segnano un passaggio importante nello sviluppo di un sistema di *welfare* centrato sulla compartecipazione ed il riequilibrio tra attori ed istituzioni sociali. Pensare che attraverso questi atti legislativi si sia compiuta una rivoluzione culturale capace di modernizzare alla radice il sistema di *welfare mix* nazionale appare tuttavia allo stato dell'arte una conclusione come minimo affrettata. La strada da percorrere per rendere il *welfare* più pluralistico e, soprattutto, adeguato a rispondere alle richieste ed alle esigenze di sviluppo economico e sociale del paese è ancora lunga e non priva di problemi ed ambiguità.

Bibliografia

- Ascoli U., Ranci C. (2003), "Introduzione", in Ascoli U., Ranci C., *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Ben-Ner A., Van Hoomissen T. (1991), "Nonprofit Organizations in the Mixed Economy", *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative*, vol. 62, 4.
- Borzaga C., Fazzi L. (2004), "Il ruolo del terzo settore", in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Borzaga C., Fazzi L. (2005), *Manuale di politica sociale*, Angeli, Milano.
- Ecchia G., Zarrì L. (2005), "Capitale sociale e accountability: il ruolo del bilancio di missione nella governance delle organizzazioni nonprofit", in Fazzi L., Giorgetti G. (a cura di), *Il bilancio sociale per le organizzazioni nonprofit. Teoria e pratica*, Guerini, Milano.
- Fazzi L., *Modelli di governance per le organizzazioni nonprofit e le imprese sociali: produttività, democrazia e approccio multi-stakeholder*, Carocci, Roma, di prossima pubblicazione.
- Gibelman M., Gelman S.R. (2004), "A Loss of Credibility: Patterns of Wrongdoing Among Nongovernmental Organizations", *Voluntas*, vol. 15, 4.
- Pavolini E. (2001), *Le nuove politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.

La *partnership* tra imprese sociali e amministrazioni pubbliche

Marco Bombardelli

Sommario

1. Il contesto di riferimento - 2. Il raccordo organizzativo tra impresa sociale e pubbliche amministrazioni - 3. La gestione dei servizi di utilità sociale da parte delle imprese sociali

1. Il contesto di riferimento

Come già si è avuto modo di ricordare in altra sede, uno dei profili di specificità dell'impresa sociale è quello di operare per il perseguimento di finalità di interesse generale (Bombardelli, 2005a, pp. 99 ss.). Questo non significa semplicemente agire nell'interesse dei fruitori dell'attività di impresa anziché in quello dei membri della stessa, perché in tal senso l'interesse curato rimane pur sempre un interesse particolare, per quanto l'attività che lo persegue sia connotata in senso altruistico¹.

Se si considera che - nella complessità che caratterizza le dinamiche della società odierna, contraddistinta dal pluralismo degli interessi rilevanti - l'interesse generale non può più essere considerato come una prerogativa soggettiva ed esclusiva nemmeno in riferimento al soggetto pubblico, a maggior ragione questo non può avvenire con riferimento ad un soggetto privato (Bombardelli, 2005a, pp. 99 ss.). Pertanto, il fatto che l'impresa sociale venga connotata come sogget-

¹ Come invece viene sostenuto da Fici (2005, p. 42 ss.).

to deputato alla realizzazione di finalità di interesse generale non implica che alla stessa venga trasferita sul piano soggettivo la titolarità di tale interesse, né che essa possa autonomamente, sulla base delle scelte operate al momento della sua costituzione, attribuire *tout court* all'interesse altrui che decide di perseguire la qualificazione di interesse generale.

Oltre che nella cura di un interesse altrui, la tensione verso il perseguimento dell'interesse generale deve tradursi nella capacità di agire per realizzare l'interesse della collettività, tenendo presente l'esigenza di contemperare l'interesse specificamente curato con la molteplicità degli interessi che sono coinvolti nella situazione reale in cui l'impresa sociale è chiamata ad operare. Da ciò discende che uno dei caratteri distintivi dell'impresa sociale diventa la sua connotazione come un nodo della rete organizzativa che opera sul piano obiettivo per la realizzazione dell'interesse generale, il che le dà titolo ad agire come una delle componenti essenziali del sistema integrato che nel suo complesso promuove la realizzazione dei bisogni comuni che emergono nella società.

Queste affermazioni sembrano trovare una precisa conferma nel testo del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, che all'art. 2, comma 1 individua come oggetto dell'attività dell'impresa sociale, finalizzata alla realizzazione dell'interesse generale, la produzione di beni e servizi tradizionalmente affidati alla competenza delle amministrazioni pubbliche, al fine appunto della realizzazione dell'interesse generale, inteso come interesse della comunità. Rientrano sicuramente in quest'ambito l'assistenza sociale, l'assistenza sanitaria e socio-sanitaria, la tutela dell'ambiente e la valorizzazione del patrimonio culturale, l'educazione, l'istruzione e la formazione, che non a caso continuano ad essere compiti affidati, in modo doveroso e necessario, alle pubbliche amministrazioni. La grande differenza rispetto al passato è che oggi si riconosce non solo la possibilità, ma anche l'esigenza che questi compiti non siano prerogativa esclusiva del soggetto pubblico, ma possano essere svolti in collaborazione con il privato, e nello specifico anche con l'impresa sociale, che dunque diventa *partner* e non più solo fornitore dell'ente pubblico nell'erogazione del servizio².

Questo fa nascere un problema importante, quello dell'individuazione delle modalità di definizione della *partnership* e quindi della definizione dei rapporti fra pubblica amministrazione ed impresa sociale, che non possono essere più letti unicamente nei termini tradizionali, in cui il soggetto del terzo settore viene visto o come mero

² Su questo punto sia ancora consentito di rinviare a Bombardelli (2005b, pp. 115 ss.).

fornitore di un servizio o come destinatario di un'attività di sovvenzionamento da parte dell'amministrazione, ma in termini nuovi, in cui l'impresa sociale viene considerata come co-protagonista nella realizzazione dei diversi interventi di utilità sociale.

2. Il raccordo organizzativo tra impresa sociale e pubbliche amministrazioni

Nell'individuazione dei caratteri della *partnership* tra impresa sociale e pubblica amministrazione, gli obiettivi da tener presenti sono essenzialmente due. Il primo è quello di coniugare l'autonomia dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel sistema con l'esigenza di coordinamento dei loro interventi verso il perseguimento di risultati comuni. Tale obiettivo viene perseguito attraverso la previsione di modalità di raccordo che - a partire dal momento della progettazione e della programmazione delle politiche sociali, sanitarie, ambientali, o scolastiche - non si basino sulla prevalenza di un soggetto sugli altri, ma sulla capacità di tutti, nell'ambito dei rispettivi ruoli, di convergere verso risultati comuni. Il perseguimento di tale obiettivo richiede l'individuazione di sedi e di strumenti idonei sia per il coordinamento dei soggetti pubblici coinvolti nel sistema, sia per la valorizzazione ed il sostegno degli interventi che i privati autonomamente decidono di attivare, nonché la ricerca delle modalità più adatte per l'affidamento dei servizi nei loro confronti, ove questa risulti opportuna.

Le suddette modalità di raccordo vengono necessariamente ad articolarsi in due livelli. Il primo tocca l'impresa sociale solo di riflesso e riguarda la necessità di fare interagire fra di loro i soggetti pubblici che operano ai diversi livelli di governo e continuano a rivestire un ruolo centrale - per il carattere funzionale e doveroso che lo contraddistingue - nella realizzazione delle politiche in cui si collocano anche i beni ed i servizi prodotti dalle imprese sociali. In particolare, dato che nella realizzazione degli interventi di utilità sociale è sempre più spesso necessario fare interagire fra loro soggetti pubblici diversi - i quali sempre meno di frequente sono collegati fra di loro da nessi di tipo gerarchico, per cui si possa presumere che uno operi alle dipendenze o comunque sulla base di direttive provenienti dall'altro - occorre mettere a loro disposizione degli strumenti di coordinamento che consentano loro di collaborare su un piano paritario nel perseguimento di obiettivi comuni. Tali strumenti possono essere individuati sia in istituti già ampiamente disciplinati dalla legge,

come, ad esempio, le conferenze di servizi o gli accordi di programma, sia in strumenti di carattere innovativo quali i tavoli di lavoro, gli atti di affidamento, i protocolli di intesa.

Come si è detto, però, dato il ruolo che le imprese sociali possono trovarsi ad avere nei diversi sistemi di intervento integrato per la realizzazione di compiti di utilità sociale, la suddetta esigenza di raccordo organizzativo viene porsi anche su di un altro livello, che va oltre l'ambito specifico dei soggetti pubblici, interessando direttamente i rapporti di questi ultimi con i soggetti privati coinvolti nel sistema, ed in particolare proprio con le imprese sociali. Per questo possono essere utili strumenti consensuali di vario tipo, quali ancora una volta i protocolli di intesa, ma anche particolari tipi di accordo, quali gli accordi obiettivi, relativi a specifiche tipologie di intervento, o gli accordi di area, relativi ad un territorio sul quale definire una pluralità di interventi.

3. La gestione dei servizi di utilità sociale da parte delle imprese sociali

Si è però affermato sopra che quello del raccordo organizzativo non è l'unico obiettivo da perseguire nella definizione della *partnership* fra impresa sociale e pubblica amministrazione. Esiste infatti un secondo importante obiettivo, che è quello di individuare modalità di definizione dei rapporti convenzionali fra enti pubblici e soggetti privati coinvolti nella realizzazione dei diversi interventi di utilità sociale più articolate di quelle tradizionalmente utilizzate nell'esternalizzazione dei servizi da parte dell'amministrazione nei confronti dei soggetti del terzo settore. Per il perseguimento di tale obiettivo due sono le strade da percorrere e cioè, da un lato, aumentare e differenziare gli strumenti disponibili e, dall'altro, adeguare gli strumenti esistenti, primo fra tutti quello delle procedure di gara, alle specificità che contraddistinguono sia i soggetti erogatori che i destinatari della politica di volta in volta attuata.

Sotto il primo profilo, la casistica è ampia e può andare dalla definizione di accordi per il sostegno di attività private di interesse generale, all'erogazione di contributi per attività innovative o sperimentali, all'erogazione di contributi a sostegno dell'offerta. Con il primo di questi strumenti, a differenza di quanto avviene abitualmente con l'elargizione dei contributi, l'ente pubblico sostiene l'attività del privato non trasferendogli delle risorse, ma assumendosi direttamente - entro i limiti stabiliti in sede di programmazione - le

spese che sono necessarie per le strutture e per l'organizzazione che il privato impiega nella sua attività di interesse generale. Ciò può avvenire secondo modalità diverse, quali, ad esempio, la messa a disposizione in comodato di immobili di proprietà dell'ente pubblico, o la fornitura di attività di formazione per il personale operante a titolo professionale o volontario presso questi enti. In questo modo diventa possibile rispondere con rapidità e flessibilità alle esigenze di sostegno dei privati, senza le limitazioni previste per l'intervento a carattere finanziario, con la possibilità di favorire un numero molto maggiore di iniziative e di mirare maggiormente gli interventi alle esigenze effettive di chi li richiede, ferma restando la possibilità di revocare i benefici accordati qualora da parte del privato vengano modificati gli obiettivi, i contenuti e le modalità dell'intervento oggetto dell'accordo senza previa revisione consensuale dello stesso. Con i contributi per attività innovative o sperimentali, invece, diventa possibile valorizzare una delle più importanti qualità dell'impresa sociale, ovvero la maggiore capacità rispetto alle amministrazioni pubbliche di cogliere i bisogni nuovi che l'evoluzione della società fa emergere. Con la previsione di questo tipo di contributi i soggetti che sono in grado di proporre progetti per soddisfare nuovi bisogni, ma anche quelli che sanno trovare modalità nuove per soddisfare bisogni tradizionali, possono essere sostenuti dall'amministrazione con contributi di scopo, che mirano a favorire le attività di interesse generale dei privati nella fase di avvio e di consolidamento, interrompendo poi il loro flusso una volta che le attività di impresa interessate si siano consolidate e siano uscite dalla fase sperimentale. Con i contributi a sostegno dell'offerta, invece, l'ente pubblico potrebbe intervenire a favore dell'attività di interesse generale delle imprese sociali attraverso il concorso al finanziamento delle spese di costruzione, ristrutturazione ed acquisto di immobili ed arredi destinati o da destinare a strutture strumentali alla produzione di beni o servizi di utilità sociale.

La seconda strada da percorrere è invece quella dell'adattamento alla nuova realtà dell'impresa sociale degli strumenti tradizionalmente utilizzati nella definizione dei rapporti contrattuali fra pubbliche amministrazioni e soggetti del terzo settore. In particolare, diventa importante definire in modo adeguato le modalità di affidamento dei servizi alla persona alle imprese sociali, laddove queste dimostrino di essere in possesso di idonee competenze. Si tratta di un punto importante perché l'evoluzione del diritto comunitario e nazionale rende sempre meno praticabile il ricorso al sistema tradi-

zionale del convenzionamento diretto che, pur utile per sostenere l'attività dei soggetti del privato sociale, non garantisce né la concorrenza sul mercato dell'offerta dei servizi sociali, né, specie in una prospettiva di progressiva riduzione delle risorse pubbliche disponibili, il pluralismo ed il dinamismo degli operatori privati coinvolti nel sistema, dato che può favorire il formarsi ingiustificato di posizioni dominanti da parte dei soggetti che riescono ad ottenere il convenzionamento senza sottoporsi ad un confronto concorrenziale. Per evitare questo rischio occorre dunque distinguere tra il sostegno delle attività delle imprese sociali e l'affidamento dei servizi, lasciando che il sostegno dell'amministrazione pubblica all'iniziativa delle imprese sociali avvenga con gli strumenti di cui si è detto sopra e prevedendo invece il ricorso a procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di utilità sociale, utilizzando però meccanismi che siano adeguati alla realtà dell'impresa sociale.

Occorre cioè fare in modo che il confronto concorrenziale non avvenga sulla base di criteri puramente economico-finanziari e formali, che possono determinare l'aggiudicazione a favore di chi offre il prezzo più basso, magari a scapito della qualità del servizio erogato. Al contrario, occorre garantire che il confronto concorrenziale avvenga sulla base di criteri idonei a valorizzare la qualità e la specificità dell'intervento delle imprese sociali, considerando come elementi fondamentali la capacità del gestore di elaborare progetti complessivi di intervento, di realizzare un rapporto personalizzato con l'utenza, di instaurare proficue relazioni con il territorio, attivando anche le altre risorse ivi disponibili per una migliore gestione dei servizi erogati. Inoltre, deve essere evidenziata l'importanza di criteri atti ad evidenziare il grado di tutela dei lavoratori e degli utenti che il soggetto gestore è in grado di assicurare e, sempre al fine di garantire la qualità del servizio erogato e la corretta impostazione del rapporto fra soggetto gestore ed utenti del servizio, va previsto che l'esigenza del confronto concorrenziale venga coniugata con quella della continuità del servizio, prevedendo idonee modalità di rinnovo contrattuale, volte a salvaguardare le competenze acquisite nel tempo dal soggetto erogante.

A fianco di queste innovazioni, occorre adattare alla realtà specifica dell'impresa sociale anche il più tradizionale istituto dell'accreditamento, in relazione al quale si possono definire modalità diverse dalla gara per la disciplina del rapporto fra ente pubblico e soggetto privato erogatore del servizio. In particolare, vanno prese in considerazione ipotesi di raccordo fra pubblica amministrazione ed impresa

sociale di cui avvalersi nei casi in cui un determinato intervento di utilità sociale venga posto in essere da più imprese diverse, a cui ci si può rivolgere scegliendo fra di esse non in via preliminare, ma al momento della richiesta del servizio, tramite titoli per l'acquisto forniti dall'amministrazione all'utente oppure mediante l'acquisto diretto dei posti da parte dell'amministrazione pubblica. Con l'utilizzo di questo tipo di strumenti, diventa possibile diversificare la tipologia della *partnership*, non individuando un solo privato come soggetto responsabile di tutta l'attività di erogazione del servizio, ma raccordandosi ad una pluralità di imprese sociali ed affidando ad ognuna di esse, di volta in volta, il compito di erogare una singola, specifica prestazione rientrante nel contesto dell'erogazione del servizio.

Di tutte queste esigenze il d.lgs. n. 155/2006 non tiene conto, concentrando le proprie disposizioni sui profili "interni" del funzionamento dell'impresa sociale più che sulle modalità di relazione della stessa con le pubbliche amministrazioni. Ciò può essere ritenuto corrispondente ai principi ed ai criteri direttivi della delega conferita con la legge n. 118/2005, ma lascia tuttavia scoperto un profilo fondamentale del modo di essere dell'impresa sociale, quale organizzazione diretta a realizzare finalità di interesse generale, che non possono essere considerate in modo avulso dal rapporto con l'amministrazione pubblica che contestualmente e necessariamente opera per il perseguimento delle suddette finalità. Anche di questo, dunque, il legislatore dovrebbe occuparsi al più presto, pena il rischio di lasciare l'impresa sociale priva di strumenti adeguati per gestire un rapporto di *partnership* con le pubbliche amministrazioni che rimane fondamentale e si rivela sempre più importante nella produzione di beni e servizi di utilità sociale.

Bibliografia

- Bombardelli M. (2005a), "L'impresa sociale e la realizzazione di finalità di interesse generale", *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 99 ss.
- Bombardelli M. (2005b), "Il sistema integrato dei servizi sociali come nuovo modello per l'organizzazione pubblica", *Impresa Sociale*, n. 1, pp. 115 ss.
- Fici A. (2005), "Nozione e disciplina dell'impresa sociale. Una prima lettura della legge 13 giugno 2005, n. 118", *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 42 ss.

Impresa e spesa sociale

Natale Carra

Sommario

1. Premessa - 2. Propensione alla spesa sociale - 3. Diffusione dell'impresa sociale - 4. Impresa e spesa sociale dei comuni nelle province italiane

1. Premessa

Il binomio che titola questo breve saggio richiede un chiarimento preliminare; non si tratteranno qui, infatti, quei rapporti che intercorrono tra impresa e spesa sociale, ma la relazione di quest'ultima con l'impresa sociale. Il "sociale" in questo caso qualifica contemporaneamente i due termini, ma assume significati distinti: per "sociale" s'intende una spesa che riguarda quella quota di bilancio che l'amministrazione pubblica destina alla redistribuzione del reddito; mentre è "sociale" quell'impresa che persegue finalità d'interesse generale, non individuali o di gruppo.

I soggetti che animano le considerazioni che seguono sono quindi in realtà l'impresa sociale e la pubblica amministrazione, mentre la spesa funge da indicatore di comportamenti.

L'ipotesi che la cooperazione sociale¹ si sia sviluppata, in Italia come in Europa, per effetto dei processi di esternalizzazione e *contracting-out* della pubblica amministrazione è largamente condivisa, pur se diversamente motivata. Alcuni autori sottolineano gli effetti di efficienza che tali azioni perseguono attraverso i meccanismi di com-

¹ Si torna qui alla cooperativa, storicamente più consolidata.

petitività, altri gli aspetti motivazionali degli agenti, altri infine gli aspetti di sussidiarietà tra organizzazioni.

Le diverse ipotesi sulle cause di questa crescita della cooperazione sociale, non impediscono una sostanziale convergenza di giudizio sulla rilevanza del ruolo che essa ha assunto nell'evoluzione delle politiche di *welfare*.

L'idea che l'impresa sociale - intesa come anello della catena evolutiva originata dalla cooperazione - rappresenti oggi una delle organizzazioni più significative in grado di erogare servizi sociali, non spiega però quale sia il suo ruolo nel sistema di redistribuzione sociale. In altre parole quale sia l'apporto dell'impresa sociale all'equità ed all'efficienza dei processi. Sembra cruciale al riguardo indagare allora, assumendo la spesa sociale come specchio dei fenomeni di equilibrio redistributivo, se si manifesta un *trade-off* tra livello della spesa sociale e presenza dell'impresa sociale.

Da una parte risulta intuitivo pensare che un ruolo di efficienza di quest'ultima determini una relazione inversa del tipo: al crescere della diffusione di imprese sociali diminuisce il costo unitario della spesa sociale. Contemporaneamente la dipendenza dell'impresa sociale dalla pubblica amministrazione per effetto del *contracting-out*, lascia ipotizzare una relazione diretta del tipo: al crescere di imprese sociali aumenta il costo della spesa sociale.

Il problema che si pone è allora quello di riuscire a discernere tra i due effetti. Sembra infatti rilevante, se accettiamo l'idea di un "rincorrersi" coevolutivo dei due soggetti nella formazione dell'ambiente sociale, riuscire ad intercettare le posizioni che, volta per volta, determinano risultati di primato parziale dell'uno o dell'altro. In altre parole si ritiene interessante adottare una lettura dialettica che faccia emergere i diversi apporti allo sviluppo del *welfare*. Si trascurano qui volutamente gli aspetti più "normativi", trattati con maggior competenza anche in questa Rivista da molti autori, non per una loro sottovalutazione, ma per fare meglio emergere le dinamiche sociali ed economiche del problema.

Gli strumenti per una prima analisi sono piuttosto semplici. Prima di tutto adotteremo alternativamente degli indicatori di "costo complessivo" e di "costo unitario"; quando ci riferiamo infatti alla spesa complessiva, non possiamo trascurare il fatto che chi produce i servizi sociali concorre (in particolare per effetto della competitività) alla loro espansione e quindi indirettamente ai costi.

Inoltre si presterà particolare attenzione alla tipologia dei servizi, considerando di volta in volta quelli riferiti al sistema di *welfare* ge-

nerale, oppure particolare. Se secondo il parere di molti economisti i fallimenti del mercato hanno portato la pubblica amministrazione ad occuparsi di sanità, istruzione, difesa, previdenza, più recentemente l'approdo a società opulente ha provocato nuove disuguaglianze e quindi nuovi servizi domandati dai cittadini (Sen, 1986, 2000). Dunque, ancora una volta, l'istanza etica sembra sollecitare la direzione di ricerca dell'economista nel rispondere alle domande: servono nuovi servizi? A chi sono rivolti? I cittadini si rivolgeranno al mercato o allo stato? Ed in questo caso chi si assumerà l'onere dei costi?

Sul versante dei comportamenti della pubblica amministrazione considereremo gli aspetti relativi alla propensione alla spesa (sociale nel nostro caso) alla luce, da una parte, dei vincoli di bilancio e, dall'altra, delle esigenze della domanda (dei cittadini).

Recentemente altri autori hanno scrutinato la relazione tra i due termini (Barbetta, Cima, Zamaro, 2003), ma con un'ottica diversa; hanno cercato infatti il rapporto di dipendenza delle istituzioni non profit dalla pubblica amministrazione, con l'intenzione di spiegare gli aspetti di solidarietà in relazione a quelli di mercato.

L'obiettivo di questo saggio risulta invece più limitato ed assume un carattere per così dire propedeutico. Nelle pagine che seguono cercheremo infatti di definire: (i) una propensione della pubblica amministrazione alla spesa sociale e (ii) un indice di presenza dell'impresa sociale in Italia; infine, ma solo in termini esplorativi ed attraverso gli strumenti statistici, indagheremo sulla relazione tra i due fenomeni così come si è manifestata negli ultimi anni nelle province italiane.

2. Propensione alla spesa sociale

La spesa sociale rappresenta il costo che una pubblica amministrazione sostiene per tutte le azioni redistributive. È noto, anche se diversamente giustificato o interpretato, il ruolo che lo Stato svolge rispetto ai "fallimenti del mercato". Poiché esistono alcuni beni che il mercato non è in grado di offrire, ma di cui i cittadini (o almeno una parte) non possono farne a meno, si rende necessario l'intervento pubblico. In letteratura si sono progressivamente individuate alcune spiegazioni alle imperfezioni di mercato: informazione incompleta, informazione asimmetrica, esternalità. Inoltre si sostiene che nello scambio sociale si registra la presenza di beni meritori (*merit good*), la cui natura per certi versi prescinde dai comportamenti di raziona-

lità economica, in quanto prendono origine in un sistema di valori e credenze.

Quanto al fatto che nei bilanci pubblici le uscite siano comunemente definite spese e non costi, è sufficiente ricordare le notevoli differenze rispetto al bilancio di un'impresa privata.

È abitudine consolidata dunque utilizzare la spesa (sociale, ma pure pubblica in generale) per i confronti anche a livello internazionale, assumendo quale indicatore il suo ammontare in relazione alla produzione di ricchezza (Pil). Non è certo un caso che i campanelli di allarme sulla sostenibilità della spesa pubblica siano collegati appunto a livelli ritenuti critici.

Si è ricorso all'utilizzo del termine propensione, poiché si ritiene particolarmente importante, nel solco della tradizione keynesiana, sottolineare gli aspetti tendenziali delle scelte sottese, esito di comportamenti pregressi ed insieme di tensioni al cambiamento.

Troveremo pertanto, in qualsiasi bilancio di qualunque componente la pubblica amministrazione, una voce dedicata alla spesa sociale. È bene al riguardo, ricordando che ci stiamo occupando del sistema amministrativo italiano, introdurre alcune definizioni che ci aiutano a circoscrivere il nostro aggregato. Se in senso lato ricadono nella spesa sociale le voci relative a sanità, istruzione, previdenza e servizi sociali, noi qui indagheremo solo su questi ultimi. Non è da trascurare in questo contesto il processo di ridefinizione che essi stanno subendo da quando è entrata in vigore la legge quadro di riforma (328/2000), le cui ricadute saranno maggiormente visibili tra qualche anno, ma che già fin d'ora ha segnato un cambiamento di rotta verso tre direzioni importanti: (i) l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza che implicano decisioni circa l'universalità dei servizi erogati; (ii) l'adesione ai principi di sussidiarietà con la diretta chiamata in causa del cosiddetto terzo settore e quindi dell'impresa sociale; (iii) la ritrovata centralità dell'intervento di programmazione pubblica, in particolare il ruolo decisivo delle municipalità, intese come prime interpreti della domanda del cittadino. L'insieme di queste osservazioni ci conduce ad un aspetto essenziale della nostra analisi, vale a dire il ruolo sussidiario dell'impresa sociale all'interesse del cittadino.

La fonte, seppure recente, più attendibile per l'esame della spesa sociale, è costituita dai bilanci della pubblica amministrazione, i quali, dopo la riforma del 1998 ed in seguito alla costituzione presso il Ministero dell'interno di un osservatorio della finanza locale, hanno, tra i diversi compiti, quello di restituire i dati del conto con-

suntivo di bilancio per ciascun ente locale italiano: gli oltre 8mila comuni, le 103 province e le 362 comunità montane. Risulterebbe troppo complesso rispetto agli obiettivi del presente saggio l'esame integrato dei bilanci dei diversi enti; si opterà pertanto per un'analisi delle spese municipali anche in considerazione della centralità dei comuni nelle azioni di produzione dei servizi sociali per i cittadini e, inoltre, del fatto che nei loro bilanci transitano anche significative quote della spesa per funzioni delegate degli enti sovraordinati.

Una breve nota metodologica sulla fonte ci aiuterà meglio a leggere i fenomeni.

Nell'ambito della contabilità municipale, la parte delle spese è ordinata gradualmente in titoli, funzioni, servizi ed interventi. I "titoli" aggregano le spese in base alla loro natura e destinazione economica, ad esempio, di natura "corrente" o di natura "in conto capitale". La prima si riferisce alla produzione ed al funzionamento dei servizi sociali erogati dall'ente comunale, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi; la seconda (in conto capitale) è quella che incide direttamente o indirettamente sulla formazione del patrimonio (del capitale) dell'ente comunale. Le "funzioni" individuano le spese in relazione all'attività da parte delle articolazioni organizzative dell'ente. Non si tratta cioè di analisi funzionale su base finanziaria, ma di individuazione di "cosa fare", per quali finalità e scopi e con quali strumenti e mezzi; nello specifico quelle individuate sono undici: (1) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; (2) relative alla giustizia; (3) di istruzione pubblica; (4) relative alla cultura ed ai beni culturali; (5) nel settore sportivo e ricreativo; (6) nel campo turistico; (7) nel campo della viabilità e dei trasporti; (8) riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; (9) nel settore sociale; (10) nel campo dello sviluppo economico; (11) relative a servizi produttivi.

Per "servizio" si può intendere sia il reparto organizzativo (semplice o complesso) composto di persone e mezzi per l'articolazione di un'area organizzativa dell'ente, sia le attività che vi fanno capo. I servizi compresi nella funzione nel settore sociale sono cinque: (1) asilo nido, servizi per l'infanzia e minori; (2) prevenzione e riabilitazione; (3) residenze e ricoveri per anziani; (4) assistenza, beneficenza pubblica, servizi alla persona; (5) necroscopico e cimiteriale.

Per la nostra analisi della spesa sociale abbiamo escluso per motivi intuitivi il quinto.

Riprendendo quanto anticipato più sopra, si può affermare che due sono gli indicatori, per certi versi alternativi, utilizzabili come misure espressive di propensione alla spesa sociale: la spesa sociale (secondo le precisazioni metodologiche esplicitate) pro capite e la spesa sociale per utente. In entrambi i casi al numeratore troviamo l'ammontare annuo delle uscite correnti nel bilancio di conto consuntivo per le funzioni di spesa sociale; al denominatore invece nel primo caso si pone il numero di residenti nell'area territoriale di riferimento, nel secondo i fruitori dei servizi.

Per la verità, entrambi gli indicatori risultano insoddisfacenti e si potrebbe operare un affinamento almeno nel primo caso, ponendo al denominatore la popolazione dipendente²; risulterebbe più importante ancora riuscire a costruire un indicatore di spesa rapportata a specifici bisogni (e quindi utenti), misurati come somma dei bisogni soddisfatti e dei bisogni insoddisfatti, rappresentati, ad esempio, da liste di attesa, code e simili.

Il Fondo nazionale delle politiche sociali, previsto dal legislatore, sostiene economicamente il processo d'integrazione dei servizi sociali. È interessante sottolineare come l'acquisizione di tale contributo da parte dell'ente locale sia subordinato all'assolvimento del cosiddetto "debito informativo". Ogni Comune cioè deve produrre, su *standard* predisposti dalla Regione di riferimento, documentazione adeguata dei propri interventi, contabilizzati attraverso schede economico-finanziarie, ove vengono rilevati i parametri di spesa relativi alle diverse tipologie d'utenza e modalità di organizzazione dei servizi.

Tali informazioni ci consentono - ora che il sistema di monitoraggio, dopo la prima fase di avvio, risulta sufficientemente maturo - di poter valutare la propensione alla spesa sociale municipale dei singoli Comuni, in relazione all'utenza servita. Tale dato, pur non costituendo ancora un indicatore della domanda complessiva, riferendosi solo alla domanda soddisfatta, consente comunque di accostare l'indicatore di spesa pro capite con quello relativo alla spesa ad utente. Sfortunatamente però tali informazioni non sono accessibili e vengono elaborate, in una serie molto limitata di situazioni dai diversi Uffici di piano, "tecnosttrutture" previste dalla legge 328/00.

² Per "popolazione dipendente" si intendono le persone comprese nelle classi di età 0-14 anni e 65 anni ed oltre. Nell'ambito dell'analisi sociale, l'ipotesi che suggerisce l'uso di questo indicatore è la probabilità di rintracciare in questi segmenti della popolazione gli anelli più deboli della famiglia, maggiormente bisognosi di cura e perciò portatori delle istanze prioritarie di servizi sociali.

3. Diffusione dell'impresa sociale

All'inizio di questo saggio si è esordito con una considerazione sullo sviluppo della cooperazione sociale in Italia (ed in Europa); è opportuno, prima di procedere ad una breve ricognizione dei fatti che mostrano i caratteri principali di questa crescita, premettere alcune considerazioni relative alla definizione di impresa sociale. Questa è un'impresa nonprofit che "si articola in attività di produzione e scambio, soddisfa i bisogni giudicati di utilità sociale che non necessariamente sono demandati operativamente allo Stato - che è invece titolare di "funzione" - agisce in modo imprenditoriale non solo partecipando all'incremento della ricchezza del paese, ma rispondendo direttamente a bisogni sociali e di interesse generale trascurati dal mercato" (Fiorentini, 2005). Il dibattito sviluppatosi attraverso la rete Emes, "spiega" attraverso quattro criteri la dimensione economica ed imprenditoriale dell'impresa sociale: attività di produzione di beni e servizi in forma continuativa, elevato grado di autonomia, significativo rischio economico e presenza non marginale di lavoratori retribuiti; a loro volta definiscono la funzione sociale le seguenti caratteristiche: produzione di benefici per la comunità come obiettivo esplicito, iniziativa promossa da un gruppo di cittadini, un governo non basato sulla proprietà del capitale, una partecipazione allargata ed una limitata distribuzione degli utili (Borzaga, Defourny, 2001). Il tema è naturalmente vastissimo e costituisce il fulcro del dibattito che questa Rivista va promuovendo da tempo, in particolare da quando è stata approvata la legge delega, che per altro accoglie gli assunti sopra menzionati. Utili allo scopo di questo saggio paiono i contributi apparsi nel volume di Barbetta, Cima e Zamaro (2003), volti a fornire un primo quadro di sintesi delle istituzioni nonprofit in Italia, così come emerge dal primo Censimento del 2000. I problemi inerenti l'individuazione dell'universo di riferimento, indispensabile per l'avvio del Censimento, hanno portato ad utilizzare una definizione di organizzazioni nonprofit prossima a quella adottata a livello internazionale e che ha preso origine dal progetto di ricerca condotto dalla Johns Hopkins University, i cui criteri selettivi possono riassumersi in 5 punti: (1) presenza di statuto o norme che regolano i rapporti interni e la sede di attività; (2) forma giuridica privata; (3) autogoverno; (4) natura volontaria; (5) vincolo di non distribuzione dei profitti.

Tali criteri hanno portato ad includere nel campo di osservazione: le associazioni riconosciute, le associazioni non riconosciute, i co-

mitati, le fondazioni, le cooperative sociali ed altre forme diverse (società di mutuo soccorso, enti ecclesiastici, istituti scolastici, università, ecc.). Tra queste, le organizzazioni che evidenziano maggior interesse ai nostri scopi risultano essere le cooperative sociali, sulle quali concentreremo la nostra attenzione a partire da una domanda semplice: con che intensità e verso quali direzioni si sono diffuse le cooperative sociali in Italia?

Riconosciute nel 1991 a seguito dell'entrata in vigore della legge 381, a fine 2003 dopo dieci anni, ammontavano ad oltre 6mila unità ove prestavano lavoro retribuito circa 190mila lavoratori; le dimensioni economiche registravano entrate per 4 miliardi e $\frac{1}{2}$ di euro.

Il confronto diacronico tra il 2001 ed il 2003, anni di riferimento delle due rilevazioni sulle cooperative sociali iscritte nei registri regionali e provinciali condotte dall'Istat, scelto rispetto ad altri raffronti a motivo dell'omogeneità della fonte, consente di intercettare alcune traiettorie della crescita, pur con i limiti dovuti alla brevità dell'intervallo di tempo³.

In questo brevissimo intervallo la cooperazione sociale evidenzia una crescita percentuale dell'11,7% delle unità, del 9,7% dei lavoratori e del 13,1% del valore della produzione⁴.

La distribuzione geografica per ripartizione territoriale rispecchia una situazione sostanzialmente omogenea. Nel 2003, la presenza relativamente più elevata delle cooperative sociali è localizzata nel Nord-Est (11,8 unità ogni 100mila abitanti). Seguono in ordine il Centro con 11,1, il Nord-Ovest con 10,8 ed il Mezzogiorno con 9,7 cooperative sociali. Rispetto al 2001 il Nord-Ovest diminuisce leggermente il proprio peso relativo, mentre una tendenza opposta si registra nel Centro e nel Mezzogiorno; nel Nord-Est la quota delle cooperative sul totale nazionale si mantiene sostanzialmente stabile.

La fonte prevalente di finanziamento risulta per quasi i due terzi pubblica e per il restante privata. La varietà di forme proprietarie presenti indica una diffusione radicata del modello *multi-stakeholder*. Per quanto riguarda le risorse umane, i lavoratori presenti per quasi $\frac{3}{4}$ sono dipendenti e l'85% retribuiti, una situazione sostanzialmente analoga a quella di due anni prima.

³ Inoltre i risultati definitivi della seconda rilevazione non sono ancora disponibili.

⁴ Il valore della produzione è ottenuto per somma algebrica di: ricavi delle vendite e delle prestazioni; variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione; variazioni dei lavori in corso su ordinazione; incrementi di immobilizzazioni per lavori interni; altri ricavi e proventi.

Per quanto riguarda i servizi offerti e riferendoci al settore di attività prevalente, il 58,5% delle cooperative di tipo a)⁵ opera nel campo dell'assistenza sociale; il secondo settore per numerosità di cooperative è quello dell'istruzione e ricerca (20,7%); seguono, il settore della cultura, sport e ricreazione (13,2%) e della sanità (7,6%).

Il quadro che emerge da questa sintetica descrizione conferma il ruolo sussidiario della cooperazione sociale nelle politiche di *welfare*. A questo punto possiamo passare al confronto che motiva questo saggio.

4. Impresa e spesa sociale dei comuni nelle province italiane

Se risultano sufficientemente fin qui chiarite le questioni del nostro binomio, ricordando che la cooperazione sociale è selezionata tra le imprese sociali e che la spesa sociale è assunta come *proxy* della propensione a soddisfare la domanda di servizi sociali, resta da esplicitare che la provincia è qui adottata come aggregato territoriale delle municipalità, sufficientemente articolato per un'analisi statistica delle relazioni.

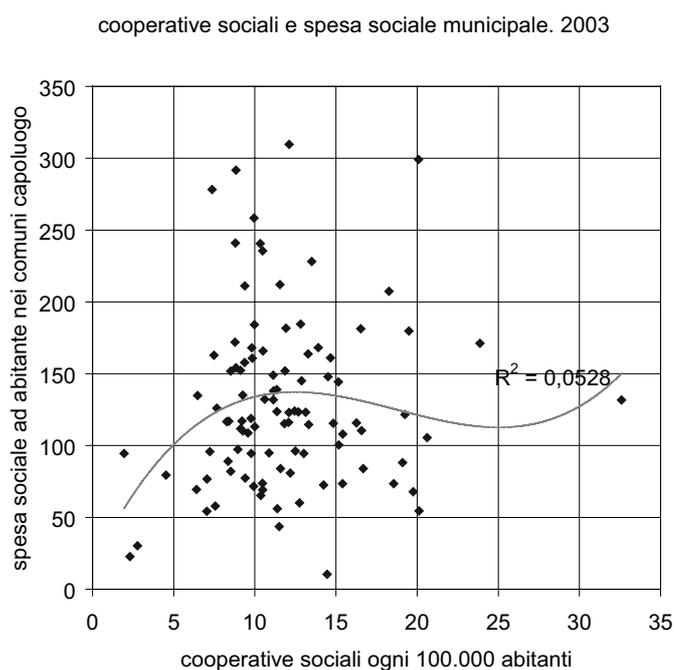
Scruteremo pertanto due serie di valori per registrare i risultati delle regressioni relative: la diffusione delle cooperative nelle province italiane e la spesa sociale municipale pro capite nei comuni capoluogo di riferimento. Il confronto risulterebbe maggiormente omogeneo se considerassimo la media della spesa sociale di tutti i comuni della provincia, ma ciò richiederebbe di esaminare oltre 8mila bilanci, compito al momento troppo gravoso per via delle modalità con cui l'osservatorio per la finanza locale rende disponibili i dati. Si ritiene comunque sufficientemente plausibile assumere il capoluogo come riflesso dei comportamenti a livello provinciale. D'altra parte, risulterebbe più debole percorrere la strada inversa e cioè considerare le cooperative domiciliate nei capoluoghi; la sede di riferimento di queste infatti rimanda ad un raggio di azione e un'appartenenza territoriale più vasta.

Calcolati quindi per ciascuno dei 103 capoluoghi di provincia gli indicatori di presenza di cooperative sociali (in assoluto e ogni 100mila abitanti) ed i valori della spesa sociale (in assoluto e per residente) si è effettuata un'analisi statistica semplice, una regressione bivariata che consente di disegnare la figura che segue (diagramma di dispersione); in ascissa poniamo la nostra variabile indipendente e cioè il numero di cooperative sociali attive ogni 100mila abitanti ed in ordi-

⁵ Le diversità di *mission* ed attività tra cooperative di tipo a) e b) inducono a considerare solo quelle di primo tipo per un'analisi dei servizi offerti.

nata l'ammontare di euro impegnati in bilancio per la spesa sociale, divisi per il numero di cittadini residenti.

FIGURA 1 - RELAZIONE TRA COOPERAZIONE E SPESA SOCIALE



Fonte: ns. elaborazioni su Istat e Ministero dell'interno

Come si vede la relazione è molto debole e per di più di segno positivo (contro le nostre attese o ipotesi), anche se occorre ricordare che il risultato incorpora la spesa delle municipalità per i contratti o le convenzioni messe in atto con le cooperative. Pur con qualche forzatura si può sostenere che questo risultato dimostra come nella realtà operano contemporaneamente, annullandosi, due effetti: se c'è maggior spesa sociale ci sono più imprese sociali, ma nel contempo, la maggior efficienza di queste ultime determina una minor spesa sociale a parità di servizi erogati.

Si è provato ad esaminare la stessa relazione, considerando la spesa sociale per popolazione dipendente, senza ottenere risultati però significativamente diversi.

L'ammontare delle cooperative sociali potrebbe non esprimere in modo adeguato lo sviluppo delle stesse, poiché non ne considera variabili importanti quali la dimensione occupazionale o il valore della produzione. Un indicatore maggiormente rappresentativo potrebbe essere costituito dal numero medio di lavoratori retribuiti, oppure dal numero dei consorzi rapportati alle unità cooperative e quanto altro la rilevazione Istat del 2003 ha esplorato. Quando saranno resi disponibili tali informazioni a livello provinciale sarà possibile effettuare un'analisi più approfondita e quindi poter rispondere meglio alla nostra domanda iniziale.

In conclusione vogliamo comunque riportare un risultato significativo, anche se fondato sulle differenze territoriali a livello nazionale. L'eterogeneità delle province italiane dal punto di vista dello sviluppo economico invita infatti a considerare gli effetti territoriali; un esame della varianza per ripartizione geografica (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro e Meridione) evidenzia una non significatività della diffusione delle cooperative, contrariamente a ciò che succede per la spesa sociale.

TABELLA 1- DIVARI TERRITORIALI DELLA COOPERAZIONE SOCIALE

Analisi di varianza cooperative sociali						
Origine della variazione	SQ	gdl	QM	F		F crit $\alpha=0,01$
Tra gruppi	70,59	3	23,53	0,96	<	3,98
Nei gruppi	2.463,72	100	24,64			
Totale	2.534,31	103				

TABELLA 2 - DIVARI TERRITORIALI DELLA SPESA SOCIALE

Analisi varianza spesa sociale						
Origine della variazione	SQ	gdl	QM	F		F crit $\alpha=0,01$
Tra gruppi	250.715,20	3	83.571,73	21,80	>	3,98
Nei gruppi	383.393,45	100	3.833,93			
Totale	634.108,64	103				0,3954

Ciò sta a significare che le differenze tra i comuni capoluogo del Nord-Ovest, Nord-Est, Centro e Meridione d'Italia sono imputabili a rilevanti divari della spesa sociale pro capite delle municipalità, ma questa non si riflette sulla diffusione dell'impresa sociale. Inoltre il valore di eta quadrato pari a 0,3954 sta ad indicare che quasi il 40% della variazione di spesa sociale dei comuni capoluogo italiani è "spiegato" dalla loro collocazione geografica.

Questo risultato è a favore della tesi che la presenza d'impresa sociale è, in larga parte, indipendente dai comportamenti di spesa sociale.

In conclusione, come già detto in apertura, questo lavoro non ha la pretesa di fornire dei risultati definitivi, ma si pone semplicemente il compito di sollecitare prime riflessioni per un'ipotesi di lavoro che si promette interessante.

Bibliografia

- Barbetta G.P., Cima S., Zamaro N. (2003), *Le istituzioni nonprofit in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Borzaga C., Defourny J. (2001), *L'impresa sociale in prospettiva europea*, Edizioni31, Trento.
- Fiorentini G. (2005), "Impresa sociale nonprofit", *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 253-264.
- Sen A.K. (1986), *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A.K. (2000), *La disuguaglianza, un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.

La partecipazione dei lavoratori: una lettura in positivo

Sara Depedri

Sommario

1. Introduzione - 2. La rilevanza del coinvolgimento dei lavoratori: le spiegazioni economiche - 3. Le modalità di coinvolgimento: tra detto e non detto del decreto legislativo - 4. Vantaggi, svantaggi e rischi delle diverse modalità di coinvolgimento

1. Introduzione

Nelle teorie economiche *standard* la relazione di lavoro è stata sempre interpretata come un rapporto principale-agente caratterizzato dalla ricerca di una struttura di incentivi efficiente, che permetta al datore di lavoro di stimolare una corretta performance lavorativa (ossia di migliorare l'*effort* del lavoratore). Il rapporto di lavoro ha, in quest'ottica, innanzitutto lo scopo di incentivare correttamente l'agente verso i fini del principale. Esso non considera come necessario il coinvolgimento del lavoratore, poiché la corretta ed unica modalità di incentivazione è considerata la remunerazione economica. La teoria istituzionalista ha, tuttavia, posto in luce come problemi di asimmetria informativa ed incompletezza contrattuale spingano alla realizzazione di contratti di lavoro *self-enforcing*, nei quali le parti devono essere stimolate a rapporti di lungo periodo, di fedeltà ed impegno reciproco. In un approccio di *behavioural economics*, l'incentivazione assume carattere intrinseco e non solo monetario e il coinvolgimento, nei suoi caratteri motivazionali e psicologici, diviene

meccanismo di allineamento degli interessi delle parti e modo per superare i fallimenti del rapporto principale-agente.

Quanto osservato è tanto più vero quando si ha a che fare con contesti di lavoro in cui assumono grande rilevanza gli aspetti relazionali, la fiducia, la cooperazione. Così, la teoria e gli studi empirici che hanno analizzato il settore nonprofit hanno dimostrato, tra l'altro, la rilevanza del coinvolgimento dei lavoratori in quella che viene definita la *mission* organizzativa, ossia l'insieme degli obiettivi specifici dell'organizzazione. In particolare, modalità gestionali che trasmettano la conoscenza e la condivisione degli obiettivi aziendali risultano migliorare i rapporti tra organizzazione e lavoratore e le prestazioni di quest'ultimo. Un lavoratore coinvolto è, infatti, un lavoratore cooperativo, interessato al perseguimento del comune obiettivo organizzativo: il benessere degli utenti e la realizzazione di un servizio di qualità.

La recente regolamentazione sull'impresa sociale si sofferma in maniera specifica su questo aspetto, laddove, all'articolo 12 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, sancisce l'obbligo di prevedere negli atti costitutivi o nei regolamenti aziendali le forme di coinvolgimento dei lavoratori. La normativa specifica altresì il coinvolgimento come un qualsiasi meccanismo atto a trasmettere informazioni, a consultare e rendere partecipi i lavoratori, lasciando quindi alle imprese sociali una notevole libertà nella gestione dei rapporti con i lavoratori. Le suddette (ed ulteriori possibili) modalità presentano, infatti, innanzitutto, ripercussioni decisamente diverse sui costi di realizzazione del coinvolgimento, sulle modalità di gestione dell'organizzazione e sulle percezioni dei lavoratori stessi. In secondo luogo, esse sono diversamente applicabili alle varie forme giuridiche in cui l'impresa sociale si può articolare. Infine, vi è da considerare come, date le proprie caratteristiche interne, ciascuna organizzazione possa presentare vantaggi e svantaggi, efficienze, costi e limiti nel ricorrere a tipologie di coinvolgimento diverse.

Concordi nell'affermare la necessità di avere lavoratori attratti e motivati dagli obiettivi (soprattutto sociali) dell'organizzazione, adottando differenti prospettive d'analisi si procederà nel valutare innanzitutto le giustificazioni che hanno spinto il legislatore ad affermare la necessità di un coinvolgimento formale. Primo obiettivo sarà quindi quello di comprendere se il decreto legislativo ha agito a favore dell'impresa sociale e ne ha valorizzato le peculiarità rispetto alle altre tipologie organizzative, ovvero se esso si è posto, quale ulteriore elemento di tutela dei lavoratori, a difesa da forme di sfrut-

tamento da cui questi possono essere colpiti nelle imprese sociali. Si punterà quindi l'attenzione alle diverse modalità di coinvolgimento dei lavoratori, analizzando come la forma giuridica adottata possa diversamente permettere l'accesso a specifiche tipologie di coinvolgimento ed influenzi costi e vantaggi delle diverse modalità adottabili. Si porranno quindi a confronto non soltanto le modalità enunciate dal decreto, ma anche in generale sistemi più o meno rigidi di rappresentatività dei lavoratori, coinvolgimenti finanziari e gestionali, alternative offerte dalla legislazione in tema di cooperazione ed associazionismo. Un'analisi critica sarà realizzata ricorrendo in particolare alle teorie economiche istituzionaliste ed interpretando il rapporto tra organizzazione e lavoratore alla luce di due possibili visioni (in parte interconnesse tra loro): il puro rapporto contrattuale di lavoro dipendente ed il contratto psicologico di lavoro.

2. La rilevanza del coinvolgimento dei lavoratori: le spiegazioni economiche

Il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 di disciplina dell'impresa sociale enuncia, all'articolo 12, che "nei regolamenti aziendali e negli atti costitutivi devono essere previste forme di coinvolgimento dei lavoratori" oltre che dei destinatari dell'attività. Il carattere dell'obbligatorietà sembra portare ad interpretare la norma prevalentemente come strumento di tutela dei lavoratori che affianca le specifiche disposizioni del codice del lavoro. Il lavoratore dell'impresa sociale parrebbe essere cioè considerato, ancora una volta, la parte debole del rapporto contrattuale; ed a tal fine il decreto ne tutelerebbe gli interessi garantendo loro il coinvolgimento nell'organizzazione.

Al secondo comma, inoltre, il decreto definisce il coinvolgimento come "qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione e la partecipazione, mediante il quale i lavoratori (...) possono esercitare un'influenza sulle decisioni che possono essere adottate nell'ambito dell'impresa, almeno in relazione alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e servizi prodotti o scambiati". Anche in tal caso, la norma presenta uno spiccato obiettivo di tutela del lavoratore, sia laddove dichiara la necessità di informare il lavoratore, nel momento in cui indica tra gli aspetti di coinvolgimento le decisioni che incidono sulle condizioni di lavoro, ossia sulle caratteristiche della prestazione e del contratto di lavoro.

Tra le motivazioni che potrebbero aver spinto il legislatore ad una tutela del lavoratore dell'impresa sociale possiamo forse considerare l'inferiorità dei livelli retributivi dei lavoratori del terzo settore rispetto ai salari dei dipendenti di imprese pubbliche e (non sempre) for-profit, secondo quanto riscontrato in numerose analisi empiriche sul settore. Forse, ancora, la normativa vuole garantire la trasparenza dell'attività svolta dalle imprese sociali non soltanto nei confronti degli utenti, ma anche dei lavoratori per far sì che l'organizzazione non tragga vantaggi dalla gestione dell'attività e non sfrutti in particolare i suoi lavoratori per fini esclusivamente di profitto.

Tali interpretazioni paiono tuttavia in disaccordo con teorie economico-istituzionaliste e rilevazioni empiriche, secondo le quali difficilmente il settore nonprofit è (o può essere) caratterizzato dallo sfruttamento di asimmetrie informative a favore dell'organizzazione ed a svantaggio dei lavoratori. Né le basse retribuzioni risultano essere giustificate da situazioni di *lock-in* dei lavoratori, di monopolio sul mercato del lavoro o di monopsonio sul mercato dei servizi offerti. Le teorie sviluppate attorno al rapporto principale-agente all'interno delle organizzazioni nonprofit sostengono, piuttosto, la capacità delle imprese sociali di incentivare e motivare i lavoratori, spingendoli a donare lavoro ed *effort*. Inoltre e soprattutto, dato il particolare settore e contesto lavorativo, il rapporto tra principale ed agente sarebbe affetto da asimmetrie informative ed imperfezioni contrattuali che penalizzano soprattutto l'organizzazione, date le difficoltà di controllo dell'operato dei lavoratori.

All'interno di un'impresa sociale, i lavoratori devono infatti essere considerati non soltanto come i responsabili della produzione del servizio, ma più attentamente anche come gli artefici della qualità del servizio stesso. La loro funzione è quindi altamente specifica in un settore in cui la performance organizzativa è legata a componenti umane, relazionali, qualitative. Il lavoratore è quindi parte attiva allo stesso tempo del sistema di produzione del servizio finale, dell'insieme di interrelazioni che gravitano attorno all'impresa e del meccanismo di sviluppo di capitale sociale.

Rispetto al sistema di produzione, la principale caratteristica delle organizzazioni di terzo settore è data dalla natura multi-dimensionale dell'attività: per giudicare il servizio nel suo complesso non è determinante tanto (né prevalentemente) la quantità prodotta, bensì soprattutto la qualità dello stesso. In altre parole, nella definizione del servizio offerto, la componente materiale si affianca a quella immateriale, o più propriamente intrinseco-relazionale. La valutazio-

ne della prestazione del lavoratore diviene in questo contesto più difficile: la natura del servizio implica una performance lavorativa *multi-tasking*, nella quale l'effort del lavoratore aumenta non soltanto al crescere della quantità prodotta (o del numero di utenti serviti), ma anche e soprattutto con l'attenzione e la cura prestate, con l'energia profusa nelle relazioni di lavoro (con colleghi ed utenti), con il perseguimento di obiettivi aziendali solidaristici.

Come affermato dalla teoria economica, ci troviamo dinanzi ad una relazione principale-agente in cui è difficile (o altamente costoso) controllare i comportamenti opportunistici che caratterizzano le parti e soprattutto il lavoratore, il quale è spesso in grado di erogare uno sforzo inferiore a quanto richiesto e pattuito, ovvero per cui retribuito. Il contratto di lavoro spesso fallisce, poiché incapace di incentivare e/o monitorare a bassi costi la performance del lavoratore. Organizzazioni che incentivino correttamente i lavoratori nella produzione di servizi sociali di qualità necessitano quindi di politiche di coinvolgimento della forza lavoro, capaci di motivare i lavoratori ad una buona performance. Teorie economiche ed analisi empiriche hanno dimostrato, ancora, che, laddove i classici meccanismi di incentivazione economica falliscono nel garantire l'impegno dei lavoratori, le imprese sociali stimolano il lavoratore attraverso l'assegnazione di incentivi e lo sviluppo di motivazioni di tipo intrinseco. I lavoratori sono così selezionati prima e stimolati poi nelle loro componenti socio-relazionali, altruistiche e morali. Elementi che conducono ad una condivisione degli obiettivi sociali, o in altri termini al coinvolgimento nella *mission* organizzativa.

Guardando, poi, oltre la mera produzione del servizio finale, bisogna considerare che il lavoratore partecipa nell'organizzazione anche allo scambio di beni relazionali ed alla creazione di capitale sociale. Tali concetti identificano le dimensioni qualitative afferenti alle relazioni tra individui e tra gli individui e l'organizzazione. Esse includono aspetti sociali, politici, economici e psicologici; a tali concetti si riconducono categorie come la solidarietà, la reciprocità, la motivazione, la fiducia, l'impegno civile, la propensione alla vita associativa, la solidarietà. Ed è in questo senso, quindi, che il lavoratore di un'impresa sociale produrrà tanto più capitale sociale quanto più il suo impegno nell'organizzazione sarà altruistico, solidale, motivato; tanto più, quindi, i suoi obiettivi si avvicineranno a quelli dell'organizzazione. Ecco perché il coinvolgimento del lavoratore è interpretabile anche come un meccanismo in grado di aumentare il potenziale dell'impresa sociale ed il suo capitale sociale, con benefici

per l'organizzazione (oltre che per la società) e con vantaggi in termini di efficienza, oltre che di efficacia dell'attività svolta.

Alla luce di queste considerazioni, è sicuramente possibile affermare che inserire nel rapporto di lavoro una clausola di coinvolgimento dei lavoratori consente soprattutto all'impresa di ottenere vantaggi e benefici anche e soprattutto di natura economica. L'efficienza che viene garantita da lavoratori coinvolti e motivati è esplicitata nell'impegno da essi profuso e nel superamento dei problemi di monitoraggio degli stessi. Il coinvolgimento previsto dal decreto legislativo diviene, in tal senso, un elemento di garanzia e di tutela dell'impresa sociale, più che dei suoi lavoratori. O quantomeno, le ripercussioni economiche prevalenti afferiscono più la sfera dell'organizzazione che del lavoratore. Ovviamente gli effetti, i benefici ed i costi per l'impresa varieranno sostanzialmente in base al livello di coinvolgimento dei lavoratori, alle politiche poste in essere ed alle modalità di realizzazione del processo di coinvolgimento¹. Su questi elementi in parte si è soffermato il legislatore e sicuramente dovranno riflettere le imprese sociali.

3. Le modalità di coinvolgimento: tra detto e non detto del decreto legislativo

La lettura incrociata del decreto legislativo sull'impresa sociale e delle direttive comunitarie sul coinvolgimento dei lavoratori (Direttiva n. 72 del 2003) permettono di fare maggiore chiarezza su cosa giuridicamente si intende per coinvolgimento dei lavoratori e su quali ne sono le diverse modalità di realizzazione. Il decreto legislativo sull'impresa sociale sancisce infatti - al secondo comma dell'art. 12 - che il coinvolgimento include qualsiasi meccanismo con il quale i lavoratori riescono ad influenzare le decisioni organizzative (soprattutto di loro diretto interesse, ovvero concernenti le condizioni di lavoro). Esso enuncia direttamente tra tali modalità l'informazione, la consultazione o la partecipazione, non entrando tuttavia nel merito delle stesse.

¹ L'impresa sociale potrà seguire politiche mirate alla trasparenza degli obiettivi organizzativi e del loro perseguimento, alla consultazione formale dei lavoratori, ad un rapporto di collaborazione attiva tra *manager* e forza lavoro. In alternativa, ed in maniera più incisiva, essa potrà sottostare a vincoli di carattere normativo (imposti dal legislatore, o dall'appartenenza agli organi sociali, o ancora dal rispetto di principi statuari e scrupolose norme di comportamento) e all'esercizio di influenza istituzionalizzata (gli *stakeholder* sono membri, esistono obblighi di consultazione, ecc.).

Le direttive comunitarie sembrano a questo proposito più esplicite, poiché definiscono con una certa puntualità le suddette nozioni e modalità di coinvolgimento. Ciò che interessa comunque verificare è l'efficienza e la rilevanza economica di ciascuna di esse, nonché la possibilità dell'insorgere di meccanismi ulteriori di coinvolgimento, regolamentati e non, in altre disposizioni del nostro ordinamento.

La trasmissione delle informazioni tra impresa sociale e lavoratore è un primo elemento in grado di migliorare il rapporto principale-agente e garantire il coinvolgimento del lavoratore. La sua rilevanza emerge sia nel processo di trasmissione delle informazioni dall'impresa al lavoratore che nel processo opposto di trasmissione dal lavoratore all'impresa. Nel primo caso, infatti, l'impresa esplicita la propria *mission*, trasferendo al lavoratore informazioni precise sugli aspetti rilevanti dell'attività svolta, su come realizzare la performance e su quali obiettivi perseguire². L'informazione può garantire trasparenza nei rapporti interni e nel trattamento erogato, incidendo sull'equità percepita e sull'ambiente di lavoro. Il coinvolgimento consente, così, di avvicinare l'interesse del dipendente a quello dell'organizzazione e di far sentire il lavoratore parte attiva e non sfruttata, con gli enunciati vantaggi sulla qualità della prestazione e sull'*effort*. Dall'altro lato, il lavoratore può trasferire all'impresa sociale un *know how* specifico, che gli deriva dallo sviluppo di relazioni dirette con gli utenti e dalla centralità nell'attività di produzione dei servizi. Al contempo, egli trasmette informazioni sulle sue preferenze e percezioni di lavoratore, permettendo all'organizzazione di migliorare ulteriormente l'ambiente di lavoro e la gestione dei rapporti con il personale.

L'informazione è un mezzo di coinvolgimento tanto più rilevante quanto più si identifica il lavoratore quale *stakeholder* importante dell'impresa sociale, poiché rilevanti sono il suo ruolo di produttore del servizio, il suo legame di lungo periodo con l'organizzazione, la sua intermediazione tra organizzazione ed utenti. Per realizzare con esso uno scambio completo ed efficiente, l'organizzazione deve far convergere gli interessi del lavoratore verso i propri e viceversa. A tal fine, è necessario un approccio democratico e pluralistico, che porti alla condivisione e cooperazione attiva, e che sia basato sulla

² Gli interessi dei lavoratori devono essere portati all'interno dell'organizzazione non solo attraverso un semplice processo di scambio (sforzo contro salario), ma con una piena e partecipe adesione agli obiettivi aziendali, alla *mission*, in modo da far convergere gli interessi soggettivi del lavoratore verso quelli generali dell'organizzazione. Per fare ciò, la trasparenza dell'informazione risulta essenziale.

simmetria e la completezza delle informazioni. Coinvolgere attivamente i lavoratori quali *stakeholder* di rilievo dell'impresa significa trasformare la relazione di lavoro in un complesso sistema di *input* utili alla realizzazione del processo decisionale e produttivo dell'organizzazione. E tali *input* vanno trasmessi innanzitutto con un sistema completo di informazione, veritiera e trasparente. Ecco perché sicuramente l'informazione è strumento di coinvolgimento del lavoratore nell'impresa sociale.

Seconda modalità di coinvolgimento enunciata dal decreto legislativo è la consultazione. Con tale termine ci si riferisce giuridicamente alla realizzazione di un dialogo e di uno scambio di opinioni tra le parti. Facendo la norma più oltre riferimento alle decisioni "che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti e scambiati" il coinvolgimento tende ad assumere, in questo caso, innanzitutto connotato di tutela dei lavoratori: la consultazione sembra cioè esprimersi come meccanismo di difesa dei diritti di informazione del lavoratore e delle clausole contrattuali in essere, poiché solo un accordo delle parti può portare a modifiche delle condizioni di lavoro. Essendo, comunque, altresì nominate le decisioni sulla qualità dei beni e servizi scambiati³, la consultazione dei lavoratori è anche una modalità per migliorare il servizio e realizzare la trasmissione delle informazioni e delle preferenze delle parti, con le già citate conseguenze di efficienza organizzativa ed efficacia del servizio offerto.

La partecipazione è il più forte dei meccanismi di coinvolgimento esplicitati dal decreto legislativo, anche se questo ultimo non specifica se la partecipazione debba ritenersi puramente gestionale o anche finanziaria. Il termine porta comunque in generale ad interpretare il coinvolgimento del lavoratore alla luce di una stretta appartenenza al processo decisionale, indipendentemente dal fatto che essa sia formalizzata o meno in un contratto di sottoscrizione di quote sociali. Il potere dei lavoratori viene esercitato, in particolare, attraverso l'elezione di propri rappresentanti quali membri del consiglio di amministrazione o dell'organo di vigilanza, garantendo la piena rappresentanza degli interessi dei lavoratori. Con la partecipazione, l'impresa sociale può esplicitare, quindi, la propria volontà di includere il lavoratore nelle decisioni non soltanto a livello informa-

³ Il decreto non specifica infatti che su tali decisioni debbano intervenire soltanto i clienti, ma cita contemporaneamente lavoratori e beneficiari dei servizi per entrambe le attività decisionali. Non precludendo quindi la possibilità dei lavoratori di essere coinvolti in decisioni riguardanti il servizio.

le (come avvengono in generale informazione e consultazione), ma rendendolo noto ai terzi e riconosciuto giuridicamente. Dal punto di vista del lavoratore, quindi, la partecipazione rafforza ulteriormente la trasparenza dei rapporti con l'impresa sociale, dimostra la volontà di quest'ultima di tenere presente gli interessi dei lavoratori, trasmette equità ed assenza di opportunismo del principale. Rafforza, quindi, ancor più la possibilità di cooperazione tra le parti, di impegno del lavoratore e di efficienza interna.

Informazione, consultazione e partecipazione sembrano quindi forme progressive di potere dei lavoratori di entrare nelle decisioni strategiche dell'impresa ed essere coinvolti. Accanto a tali specifiche modalità, il decreto legislativo lascia alle imprese sociali la possibilità di prevedere ulteriori meccanismi di coinvolgimento, garantendo soprattutto di scegliere il meccanismo più rispondente alle proprie caratteristiche. Le imprese sociali potranno quindi ricorrere a specifiche tipologie di coinvolgimento a seconda della propria forma giuridica. La legge in primo luogo permette, infatti, soltanto ad alcune tipologie di imprese sociali di coinvolgere i propri lavoratori attraverso modalità specifiche, laddove la regolamentazione delle singole tipologie tratta il rapporto con i lavoratori.

Si consideri, innanzitutto, la legislazione sulle cooperative, applicabile quindi all'impresa sociale qualora questa assuma la natura giuridica di cooperativa sociale. Secondo quanto previsto in particolare dalla legge 3 aprile 2001, n. 142 in tema di "Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore" il rapporto tra organizzazione e lavoratori viene ad assumere massima espressione nel rapporto di appartenenza alla base sociale. Alle cooperative viene cioè riconosciuta giuridicamente e puntualmente regolamentata la partecipazione finanziaria dei lavoratori, poiché le disposizioni in tema di socio-lavoratore "si riferiscono alle cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio (...)" (art. 1). Il coinvolgimento del lavoratore nella base sociale affianca quindi l'interesse di socio a quello di lavoratore, la tutela dell'uno accanto a quella dell'altro, poiché la stessa legge afferma che "il socio lavoratore di cooperativa (...) stabilisce un ulteriore e distinto rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma (...)".

La posizione di socio lavoratore assomma, quindi, in sé sia caratteri del puro contratto di lavoro che elementi propri della posizione di socio. Il socio lavoratore viene a godere (in quanto tale per ricono-

scimento legislativo) di tutti i diritti di lavoratore⁴ e concorre inoltre, in qualità di socio dell'organizzazione, alla gestione dell'impresa, comprendendo con tale accezione sia il controllo sugli organi che l'elaborazione delle strategie di impresa, sia la partecipazione al rischio d'impresa che la condivisione dell'attività e delle informazioni. Il lavoratore è quindi formalmente coinvolto nell'organizzazione; è spinto per legge a compartecipare all'attività produttiva (quale lavoratore) e gestionale/decisionale (quale socio). Il coinvolgimento è qui al suo massimo livello, poiché gli obiettivi dell'impresa sono mutualistici (art. 1), ossia gli interessi del lavoratore devono essere esplicitamente perseguiti dall'impresa. Il coinvolgimento è prerequisito sia per la costituzione della posizione giuridica che per una corretta ed efficiente gestione dell'organizzazione: esso permette infatti al lavoratore di individuarsi nel processo e nella *mission*, tutela tale posizione dinanzi ai terzi (ed alla legge) e rafforza ulteriormente la relazione di lavoro, estendendola al coinvolgimento di diritto oltre che di fatto. Il coinvolgimento del lavoratore sfocia, inoltre, in due meccanismi di potere e di esplicazione dell'assenso/dissenso nei confronti dell'organizzazione: l'*exit*, esercitato in qualità di lavoratore attraverso il licenziamento ed in qualità di socio attraverso la recessione; la *voice*, esercitata dal lavoratore con lo sciopero e più ampiamente dal socio attraverso la partecipazione ai processi decisionali.

Per associazioni e fondazioni non vi è un rimando giuridico alla regolamentazione della posizione dei lavoratori. Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che tali forme giuridiche si avvalgono prevalentemente delle attività prestate in forma volontaria e gratuita dai propri associati (come previsto soprattutto nelle leggi regionali); ed anche secondo i dati nazionali sul settore nonprofit (si veda, ad esempio, il Censimento Istat), associazioni e fondazioni ricorrono in modo poco significativo ai lavoratori remunerati. Ciononostante, dati i caratteri imprenditoriali e la natura produttiva delle imprese sociali, vi è da tenere presente che anche le fondazioni e le associazioni che vogliono essere riconosciute giuridicamente come imprese sociali devono ricorrere a forza lavoro remunerata e ad essa applicare meccanismi di coinvolgimento secondo quanto previsto dal decreto. Di conseguenza, la formula dell'associazionismo, ossia della partecipazione

⁴ Secondo quanto previsto dalla riforma, il socio lavoratore gode dei trattamenti di natura fiscale e previdenziale (art. 1), delle disposizioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro (art. 2), di un trattamento economico proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o di categoria affine (art. 3).

finanziaria dei lavoratori, consente sicuramente di avvicinarsi al ruolo di socio lavoratore di cooperativa. La figura dell'associato resta tuttavia ben distinta da quella di dipendente, e la loro tutela è rimandata alle singole norme previste per ciascuna di esse.

Per comprendere, poi, l'efficienza generata dall'appartenenza dei lavoratori alla base sociale o agli organi amministrativi e quindi la convenienza nel rendere i propri lavoratori remunerati associati dell'organizzazione, associazioni e fondazioni dovranno considerare soprattutto la vicinanza tra gli obiettivi organizzativi e gli interessi dei lavoratori. La distinzione giuridica delle due figure permette, infatti, di tenere più netta la linea che separa il rapporto di lavoro da quello di associato e la decisione di coinvolgere i lavoratori con forme di partecipazione finanziaria andranno valutate di caso in caso, secondo quanto brevemente sarà analizzato oltre.

Ciò che resta da valutare è la presenza di meccanismi di coinvolgimento diversi da quelli giuridicamente riconosciuti. Meccanismi che emergono spesso naturalmente tra le parti, che coinvolgono la sfera motivazionale più che contrattuale, e che non dipendono dalla forma giuridica dell'impresa, ma certamente dalle sue caratteristiche e politiche. Si tratta di quegli aspetti che coinvolgono il lavoratore affiancando il puro rapporto di lavoro (inteso come relazione principale-agente) allo scambio psicologico⁵, e che per questo vengono dagli studiosi identificati e riassunti nel concetto di "contratto psicologico". Con questo termine si definisce la "percezione da parte del lavoratore delle obbligazioni reciproche che regolano le proprie relazioni con l'organizzazione di appartenenza" (Rousseau, 1995). Il contratto psicologico sposta quindi l'attenzione dagli aspetti formali alle percezioni e ai *beliefs* dei lavoratori, ossia al fatto che essi vedono il rapporto con l'organizzazione come uno scambio reciproco di relazioni, informazioni ed emozioni che maturano ed evolvono nel tempo, dando origine ad un rapporto di lungo periodo. In questa accezione, il rapporto di lavoro è giudicato per l'interesse, l'equità, i suoi aspetti intrinseci, ossia per elementi anche diversi dalla sua natura economica ed egoistica.

Il contratto psicologico ha dunque il duplice vantaggio di allungare il tempo di riferimento della prestazione lavorativa e di considerare tutti i benefici che il lavoratore trae dal proprio impiego. Entrambi gli

⁵ Le parti scambiano infatti sicuramente risorse monetarie (il salario) contro risorse umane (la prestazione di lavoro), ma la qualità della loro relazione è influenzata anche da una serie di aspetti diversi, che colpiscono la sfera psicologica, influenzano percezioni, credenze, motivazioni, comportamenti e morale dei lavoratori.

aspetti stimolano il lavoratore ad un maggior impegno ed abbassano la probabilità di uscita. Ma l'interesse del contratto psicologico risiede anche nel suo stretto legame con il coinvolgimento del lavoratore: più forte è il contratto psicologico che lega il lavoratore al principale più egli si sente (ed effettivamente viene) coinvolto nell'organizzazione. Un forte interscambio relazionale e psicologico incrementa infatti la conoscenza della controparte, la volontà di cooperazione e la condivisione degli obiettivi. Elementi caratteristici dunque di un rapporto di lavoro "integrato" nell'organizzazione, caratterizzato da elevato coinvolgimento, ossia dal sentirsi parte attiva nel processo produttivo, ma anche e soprattutto nel processo di scambio di informazioni e partecipazione alle decisioni d'impresa. Come lo stesso Rousseau sostiene, il contratto psicologico dà valore al meccanismo dell'identificazione.

Tale forma di coinvolgimento, come già sottolineato, è sicuramente propria di molte imprese sociali, indipendentemente dalla loro forma giuridica, ma altrettanto sicuramente essa non è esplicitabile in norme giuridiche, né nello statuto o negli atti amministrativi delle organizzazioni, come invece il decreto legislativo impone. Nonostante il contratto psicologico sia quindi elemento essenziale e complementare al contratto di lavoro, la sua valenza è riconosciuta e riconoscibile esclusivamente dalle parti, ma non dai terzi e dalla legge. Di esso, comunque, si deve tener conto per comprendere il livello di efficacia delle varie modalità di coinvolgimento.

4. Vantaggi, svantaggi e rischi delle diverse modalità di coinvolgimento

Le precedenti osservazioni ci hanno permesso di evidenziare come un'impresa sociale possa coinvolgere a vario titolo il lavoratore nelle proprie decisioni e nei propri obiettivi. Si delineano in altre parole differenti politiche che le organizzazioni possono seguire al fine di migliorare la relazione di lavoro, e superare i classici problemi e costi di un puro rapporto principale-agente. L'attuazione di tali politiche non presenta tuttavia solamente vantaggi, ma può generare a sua volta costi e rischi, differenti a seconda delle caratteristiche organizzative, ma che presentano dei tratti comuni per tutte le imprese sociali.

In generale, le teorie comportamentali (si veda, ad esempio, Frey, Jegen, 2001) hanno dimostrato che un elevato coinvolgimento dei lavo-

ratori genera una forte motivazione intrinseca (intesa come motivazione indipendente dagli incentivi offerti dal lavoro), che a sua volta stimola l'impegno e la fedeltà del lavoratore. Partecipare all'impresa significa infatti per il lavoratore co-determinare l'attività dell'organizzazione insieme al principale, riconoscere se stesso negli obiettivi dell'impresa ed adattare le sue preferenze a quelle organizzative. È quindi in atto un processo di riconoscimento che non solo porta alla cooperazione, ma armonizza anche le preferenze delle parti.

Le stesse teorie ammettono tuttavia che anche la semplice trasparenza dell'informazione e quindi un coinvolgimento meno formale, che trasmetta norme sociali ed obiettivi cooperativi, può ripercuotersi in maggior motivazione intrinseca dei lavoratori. L'efficienza del coinvolgimento comincerebbe perciò ad agire anche quando questo è realizzato a livello di semplice informazione o consultazione.

Allo stesso tempo, accanto ai benefici del coinvolgimento dei lavoratori sono riscontrabili anche svantaggi e costi. Innanzitutto, la stessa letteratura sulle motivazioni intrinseche (Frey, 2005) afferma che un lavoratore molto coinvolto ed intrinsecamente motivato è più difficile da gestire ed incentivare. La natura intangibile della motivazione intrinseca ne rende infatti molto più difficili il controllo e la valutazione; un'incentivazione errata può causare effetti di *crowding-out* motivazionale, ossia di demotivazione; un eccessivo coinvolgimento (o un'elevata partecipazione) può aumentare nel lavoratore la percezione del "sé" e del ruolo rivestito, con il rischio di eccessive pretese. Il costo del coinvolgimento è in questo caso tanto più alto quanto più il soggetto è coinvolto e quanto più giuridicamente o statutariamente gli è riconosciuto potere nelle decisioni strategiche dell'organizzazione.

Per comprendere quindi quali scelte potrebbero (o dovrebbero) prevalere nelle varie tipologie organizzative (e forme giuridiche) nel momento di inclusione dei meccanismi di coinvolgimento nei propri regolamenti, è necessaria una breve analisi di vantaggi e svantaggi degli stessi.

È così innanzitutto possibile affermare che la scelta principale delle cooperative-impresе sociali consisterà nel rendere o meno vincolante la partecipazione finanziaria dei lavoratori. Esse dovranno altresì prevedere se i lavoratori saranno coinvolti consentendo ad una parte di essi o vincolandoli per intero ad acquisire la posizione di socio lavoratore. Rispetto alla scelta primaria di prevedere statutariamente (o in altri regolamenti interni) la figura del socio la-

voratore, le cooperative-imprese sociali affrontano un *trade-off* tra la diminuzione dei costi della contrattazione ed il possibile incremento dei costi delle decisioni interne⁶. Tra i vantaggi vi è, quindi, in generale, la capacità di superare (o ridurre ampiamente) i fallimenti del rapporto principale-agente. Si assiste infatti ad un processo di integrazione verticale⁷ in cui gli interessi del lavoratore sono parte degli interessi dell'impresa, si superano le asimmetrie informative tra le parti (tipicamente trasmissione delle proprie preferenze e necessità, veritiera comunicazione delle proprie azioni e trasparenza nel comportamento), se ne limita l'opportunismo (e l'appropriazione di parte del *surplus* d'impresa), si riducono i costi della contrattazione (evitando tra il resto il *lock-in* del lavoratore) ed in particolare si superano le incompletezze del puro contratto di lavoro. Sotto questo ultimo profilo, infatti, le difficoltà di monitoraggio sull'attività svolta e di corretta incentivazione dell'*effort* vengono in parte superate dall'identificazione del socio con il lavoratore, del controllore con il controllato.

La partecipazione finanziaria dei lavoratori comporta tuttavia per l'organizzazione maggiori costi del processo decisionale a seguito del confluire degli interessi dei lavoratori nella *mission* organizzativa. La partecipazione dei lavoratori agli organi sociali non determina infatti una mera accettazione degli obiettivi dell'impresa sociale; essa richiede che la possibilità di espressione dei lavoratori si realizzi attraverso il confluire delle loro esigenze nei processi gestionali. Per questo motivo, gli interessi dei lavoratori possono scontrarsi con quelli degli altri soci dell'impresa (donatori o utenti), assorbendo tempo e risorse per il raggiungimento delle decisioni finali, o inefficienze e lacune nelle politiche attuate (ad esempio, per il prevalere degli interessi dei lavoratori su quelli degli utenti).

Le cooperative-imprese sociali dovranno quindi valutare, a seconda delle loro caratteristiche, se i vantaggi dell'incentivare la posizione di socio lavoratore superano o meno i costi di una simile politica. In generale, se l'organizzazione realizza anche una corretta selezione di

⁶ La teoria economica (si veda in particolare Hansmann, 1980) ha distinto i costi della transazione in: costi del contratto (relativi alle inefficienze nella gestione del rapporto contrattuale ed utilizzati per spiegare come superare incompletezze, asimmetrie e fallimenti della contrattazione); costi della decisione (relativi alle difficoltà nella gestione degli interessi delle parti coinvolte nella base sociale, nella delega delle attività al *manager* e nel rischio d'impresa).

⁷ Con tale concetto si intende l'inclusione del lavoratore nell'organizzazione e nel processo decisionale; rapporto che sostituisce quindi il contratto di lavoro e fa entrare nell'organizzazione la funzione produttiva anziché legarla ad essa con rapporto esterno di fornitura (ossia di lavoro).

personale motivato ed altruista, sicuramente le divergenze di interessi sono inferiori e l'inclusione del lavoratore negli organi amministrativi è poco costosa e molto vantaggiosa. Accanto a puri elementi di efficienza organizzativa, è inoltre interessante tenere presente l'efficacia sociale di una politica di partecipazione finanziaria dei lavoratori: essa tutela infatti sicuramente di più i lavoratori⁸, ma ancora una volta può peggiorare i rapporti con gli altri appartenenti alla base sociale e agli organi amministrativi, ovvero in generale con gli altri gruppi di *stakeholder* dell'impresa. Il rischio è quello che un eccessivo coinvolgimento dei lavoratori schiacci gli interessi degli altri soggetti rappresentati nell'impresa, acuendo il fallimento dei legami tra l'organizzazione e gli altri *stakeholder*⁹. Un assetto *multi-stakeholder* è certamente un'efficiente (anche se costosa) risposta. Esso permette di evitare non soltanto il prevalere degli interessi dei lavoratori sugli altri soci, ma anche che alcune imprese sociali assumano più l'assetto di cooperative di lavoratori, in cui gli interessi mutualistici prevalgono quindi su quelli altruistici e la *mission* organizzativa è alterata a svantaggio della qualità del servizio o della sua efficacia (anche in termini di funzione distributiva e copertura dei bisogni degli utenti)¹⁰.

⁸ I soci lavoratori godono, infatti, di forti diritti di *exit* e *voice*: come precedentemente sottolineato, la posizione di socio lavoratore somma infatti le possibilità di esplicazione del proprio dissenso insite singolarmente nel contratto di lavoro ed in quello di associazione. Ma ovviamente ai diritti corrispondono equivalenti doveri e rischi. Sotto il primo profilo, il lavoratore è obbligato dal rapporto lavorativo ad una prestazione all'interno della sfera produttiva, mentre il rapporto di socio gli conferisce doveri legati sia ad una performance elevata (negli interessi della sua organizzazione) che alla partecipazione nel processo decisionale (che assorbe quindi ulteriore tempo e risorse). Con la conseguenza che anche il costo dell'*effort* aumenta. Sotto il secondo profilo, il lavoratore viene ora a sopportare un duplice rischio: quello di perdita della quota sociale versata e quello di perdita del lavoro, strettamente interconnessi tra loro ed al destino dell'organizzazione. Se la partecipazione finanziaria, quindi, crea un beneficio per il lavoratore, esso è di intensità variabile a seconda delle caratteristiche del rapporto con l'organizzazione.

⁹ Vi potrebbe cioè essere un *trade-off* tra il superamento delle incompletezze contrattuali con i lavoratori e la minimizzazione dei costi per gli altri *stakeholder*. Si pensi, ad esempio, a circostanze nelle quali i lavoratori fanno prevalere il loro interesse per orari di lavoro elastici che cozzano contro l'interesse degli utenti per prestazioni continue.

¹⁰ È quello che gli economisti hanno definito rischio di una "deriva lavorista" che spinge le imprese sociali ad una natura ibrida, in cui la funzione sociale dell'organizzazione è rappresentata esclusivamente nei vincoli legislativi posti all'oggetto dell'attività e all'orientamento all'interesse generale della comunità. Nonostante questi elementi continuino infatti a permanere, è la base sociale (composta prevalentemente da lavoratori) a definire le specifiche politiche d'intervento e a gestire quindi quegli aspetti di efficienza ed efficacia difficilmente monitorabili da parti terze (e quindi non giudicabili per legge).

La seconda decisione delle cooperative-imprese sociali sta nel comprendere quale percentuale dei propri lavoratori è efficiente acquisisca diritti di partecipazione finanziaria. Il limite di appartenenza alla base sociale di una sola quota di lavoratori può avere ripercussioni negative per i non soci qualora questi percepiscano come iniqua la loro posizione rispetto ai colleghi. Può capitare, cioè, che giuridicamente¹¹ o di fatto il socio lavoratore venga a godere di trattamenti di vantaggio rispetto agli altri soci; non soltanto di tipo economico, ma anche non monetario. Si consideri, ad esempio, il fatto che il lavoratore socio possa godere di maggiore autonomia, minore controllo da parte dei superiori, migliori relazioni con gli altri componenti della base sociale. Tutti elementi che rafforzano il suo legame con l'organizzazione, ma che minano l'equità di trattamento dei lavoratori non soci. Questi ultimi, infatti, potrebbero mutare negativamente le proprie percezioni di equità, vedere peggiorata la qualità delle relazioni, sentirsi utilizzati esclusivamente come forza lavoro, senza percezione di appartenenza ulteriore all'organizzazione. Con il rischio di minare la motivazione intrinseca del lavoratore e ridurre la relazione di lavoro ad un puro rapporto principale-agente.

In tali circostanze, ossia se le dimensioni organizzative divengono troppo elevate e la soluzione della partecipazione finanziaria di una parte dei lavoratori eccessivamente rischiosa e svantaggiosa, l'informazione o la consultazione potranno emergere quali meccanismi di coinvolgimento più efficienti. La chiarezza dei rapporti e delle conoscenze, o una struttura più democratica di rappresentanza dei lavoratori potranno infatti trasmettere equità, fiducia e principi organizzativi anche ai lavoratori non rappresentati, garantendone al contempo gli interessi e la possibilità di *voice*.

Per quanto riguarda le altre tipologie di impresa sociale (associazioni e fondazioni in particolare), le osservazioni avanzate sul ruolo del socio lavoratore sono in parte adattabili nel giudicare se estendere ad ogni lavoratore la possibilità di associarsi, secondo una logica di partecipazione finanziaria. L'efficienza del livello di coinvolgimento risulta tuttavia di più facile valutazione nel momento in cui l'orga-

¹¹ La legge 94/01 sulla posizione di socio lavoratore prevede all'art. 3 che il trattamento economico complessivo sia proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva, dimostrando quindi equità di trattamento. Essa aggiunge tuttavia la possibilità di trattamenti economici ulteriori a titolo di maggiorazione retributiva o a titolo di ristoro (secondo la logica di utile propria delle cooperative). Accanto a ciò, il socio lavoratore gode di particolare tutela di lungo periodo nel caso in cui i regolamenti cooperativi prevedano piani di crisi aziendale che mantengano comunque per i propri soci livelli occupazionali inalterati.

nizzazione svolge attività specifiche, in cui è possibile comprendere chiaramente l'interesse o meno del lavoratore per i servizi prodotti. Così, l'inclusione di diritto nei processi decisionali sarà efficiente solo per quei lavoratori motivati ed interessati all'attività organizzativa, così che la convergenza di interessi tra principale ed agente sostenga il rapporto di lavoro, con bassi costi di transazione¹². Nelle altre circostanze, gli altri meccanismi di coinvolgimento saranno meno costosi e sufficienti per garantire sia la tutela dei lavoratori che il superamento dei principali fallimenti del rapporto principale-agente. In conclusione, il coinvolgimento del lavoratore negli organi sociali, attraverso la partecipazione finanziaria ed un riconoscimento di diritto dei loro interessi in fase di processo decisionale è sicuramente un modo per far confluire di elementi di contrattazione psicologica (quali fiducia, senso di appartenenza, stabilità del rapporto, relazioni, equità) nel contratto giuridico e nel rapporto di lavoro. Tale processo, tuttavia, ha costi elevati e spesso le caratteristiche organizzative (dimensione, forma giuridica, attività svolta) possono far preferire meccanismi di coinvolgimento più semplici, quali quelli proposti dal decreto legislativo sull'impresa sociale. Quello tra vantaggi e costi del coinvolgimento è quindi un equilibrio difficile da gestire. La stessa linea di demarcazione tra le varie modalità di coinvolgimento è spesso flebile. L'*overlapping* tra elementi formalizzati ed impliciti, tra livelli di coinvolgimento e formalizzazione degli stessi in norme giuridiche o clausole statutarie lascia spazio, quindi, a politiche diverse e diversamente efficienti, ma accomunate dalla necessità di rendere partecipi i lavoratori alle decisioni dell'impresa ed alla produzione dei servizi da essa offerti.

In questo senso, la flessibilità lasciata dal decreto legislativo in materia di coinvolgimento dei lavoratori non va interpretata come un sintomo di imprecisione normativa. Essa permette, al contrario, di adattare il requisito della partecipazione dei lavoratori alle decisioni aziendali in modo da garantire l'efficienza interna, nel rispetto delle caratteristiche di ciascuna tipologia organizzativa. E ciò garantisce non soltanto una specifica tutela del lavoratore, ma la realizzazione di processi cooperativi tra imprese e lavoratori in funzione di quello che può e deve essere un obiettivo comune: il perseguimento dell'interesse generale.

¹² Associarsi all'organizzazione e fare parte dei suoi processi decisionali (appartenendo, nel caso limite, al consiglio di amministrazione) sembra, quindi, un meccanismo efficiente non tanto per far trasmettere gli obiettivi dell'impresa ai propri lavoratori, quanto invece per riconoscere ex post l'interesse esplicito del lavoratore al servizio prodotto.

Bibliografia

- Frey B. (2005), *Non solo per denaro*, Ed. Mondadori, Milano.
- Frey B., Jegen R. (2001), "Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence", *Journal of Economic Surveys*, december, vol. 15, n. 5, pp. 589-611.
- Hansmann H. (1980), "The Role of Nonprofit Enterprises", *The Yale Law Journal*, vol. 89, n. 5, april, pp. 835- 901.
- Rousseau D. (1995), *Psychological Contracts in Organizations*, Thousand Oaks (Ca), Sage.

Le forme di finanziamento dell'impresa sociale a partire dall'esperienza di Finreco

Enore Casanova

Sommario

1. Premessa - 2. L'esperienza di Finreco - 3. L'osservazione empirica - 4. Alcune considerazioni propositive - 5. Cenni conclusivi

1. Premessa

Il presente contributo non si pone l'obiettivo di affrontare compiutamente il tema della "dimensione economico-finanziaria" dell'impresa sociale, né ha la pretesa di considerare tutte le specifiche e complesse problematiche inerenti all'impresa sociale nelle molteplici forme giuridiche ed organizzative in cui quest'ultima manifesta il proprio agire imprenditoriale finalizzato, non già al conseguimento del profitto dei proponenti, ma all'utilità collettiva vissuta in una prospettiva solidaristica. Si propone, piuttosto, di mettere in luce taluni aspetti peculiari delle problematiche finanziarie della cooperazione sociale e di tratteggiare alcuni, possibili scenari, alla luce dell'esperienza che la Finanziaria regionale della cooperazione del Friuli Venezia Giulia ha affrontato nel corso dei suoi trent'anni di vita, sulla scorta di alcune evidenze rilevabili dallo svolgimento della *mission* di soggetto erogatore di servizi finanziari rivolti specificamente all'impresa cooperativa e, in particolare, al sostegno dello sviluppo delle cooperative sociali.

2. L'esperienza di Finreco

Nell'ottobre 2005 si sono celebrati i 30 anni dalla costituzione di Finreco - Consorzio regionale garanzia fidi società cooperativa a r.l. - Finanziaria regionale della cooperazione.

In questo arco di tempo Finreco ha sviluppato una ricca esperienza nell'azione di supporto alla cooperazione regionale nel campo dei servizi finanziari: dalla facilitazione all'accesso al credito, all'assistenza tecnica allo sviluppo, dalla gestione di situazioni di crisi, all'innovazione ed all'ammodernamento aziendale, dalla ricerca di percorsi di qualità alla certificazione di bilancio.

Finreco ha avviato la sua operatività come classico strumento di garanzia fidi e con il passare del tempo ha ampliato la sua gamma di interventi fino ad assumere la veste di vera e propria Finanziaria di sviluppo del sistema cooperativo regionale, configurandosi, altresì in tale modo, come un originale esempio di strumento dedicato nel panorama nazionale.

Negli ultimi anni Finreco ha ampliato ulteriormente il suo campo di attività entrando nella gestione, diretta o in *partnership*, di progetti complessi attivati con l'apporto di risorse di derivazione comunitaria (iniziative Adapt, Equal, Imprenderò) e sviluppando una crescente attività di conoscenza e consulenza verso l'ambito di riferimento (Osservatori provinciali sulle cooperative sociali), con l'obiettivo di sperimentare una vera e propria azione di coordinamento e guida finalizzata a ridurre la mortalità aziendale, a sostenere i processi di crescita e di integrazione tra le imprese, a cogliere le opportunità di sviluppo messe in campo dal mercato, ma anche dall'azione dell'operatore pubblico.

Oggi Finreco interviene nei confronti delle società iscritte nell'apposito Registro delle cooperative del Friuli Venezia Giulia (ad eccezione delle cooperative di abitazione) attraverso l'offerta dei seguenti servizi:

- la concessione di garanzie fidejussorie su affidamenti bancari a breve e medio/lungo termine;
- la concessione di garanzie fidejussorie su interventi di locazione finanziaria immobiliare e mobiliare;
- la partecipazione nel capitale sociale, in veste di socio sovventore;
- la concessione di finanziamenti diretti;
- la concessione di contributi per l'acquisizione di servizi di consulenza ed assistenza tecnica e l'attuazione di programmi di formazione e riqualificazione professionale;
- l'assistenza e la consulenza finanziaria.

Finreco, infine, gestisce:

- il Fondo mutualistico regionale, istituito ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 28/1999, riservato a cooperative non aderenti alle associazioni cooperativistiche;
- il Fondo etico di rotazione a favore delle cooperative sociali che, su mandato conferito dalla Provincia di Udine, opera finanziamenti agevolati a favore delle cooperative sociali con sede legale ed operativa nel territorio provinciale.

L'attività di Finreco è riassunta in tabella 1.

TABELLA 1 - ATTIVITÀ DI FINRECO IN CORSO AL 30.06.2006¹

Soci ordinari		256
Soci sovventori		9
Capitale sociale		1.273.250
Riserve		4.887.567
Fondi rischi		4.036.493
Interventi in corso	N.	
Finanziamenti: capitale residuo	29	2.999.563
Apporti a capitale: capitale residuo	8	800.165
Garanzie: affidamenti/fidejussioni	124	16.265.363/7.026.322
Fondo servizi: impegni/pagamenti	41	326.615/163.128
F. mutualistico: impegni/pagamenti	3	11.546/-
Fondo etico: capitale residuo	10	165.820

Oggi Finreco, con oltre 250 cooperative socie, si presenta come il maggiore e più autorevole strumento intercooperativo regionale, anche per la presenza al suo interno di tutte le componenti politiche, sociali, culturali, sindacali dell'universo cooperativistico.

La sua presenza in Friuli Venezia Giulia testimonia, inoltre, l'interesse dell'operatore pubblico al rafforzamento della piccola e media impresa anche con interventi di natura finanziaria, agevolativa e di partecipazione al capitale di rischio, la presenza di una cultura imprenditoriale diffusa, rappresentata da oltre un migliaio di imprese cooperative, con un'occupazione di circa 28 mila addetti, gran parte caratterizzati da un rapporto di profonda partecipazione alla vita delle imprese. I campi di attività del sistema cooperativo regionale sono ampi, ma chiaramente individuabili: significative aree di specializzazione ed una presenza consistente sui mercati di riferimento, quali quelli legati alle pulizie civili ed industriali, ai trasporti e alla

¹ Data di chiusura dell'ultimo esercizio. Elaborazione su dati provvisori.

logistica, alla prestazione di servizi socio-assistenziali ed all'inserimento delle persone svantaggiate, ai servizi di tipo culturale nonché un forte contributo all'intero settore primario regionale. Un forte ruolo economico e sociale, dunque, che porta l'occupazione cooperativa a circa il 7% dell'occupazione complessiva della regione, risultato ottenuto venendo incontro alle necessità di lavoro, soprattutto, di giovani e donne e soggetti con maggiori difficoltà di inserimento. Finreco, dunque, con la sua presenza ed il suo costante operare dentro la cooperazione ha rappresentato in questi anni una risorsa importante per la cooperazione e per il suo sviluppo.

Negli ultimi 10 anni, in particolare, l'azione di Finreco si è molto orientata nel sostegno allo sviluppo della cooperazione sociale che, nel Friuli Venezia Giulia, rappresenta, da lungo tempo, una realtà particolarmente significativa, sia sotto il profilo della dimensione sociale che di quella economica.

Tale impegno trova riscontro innanzitutto negli interventi realizzati nel corso dell'ultimo decennio (tabella 2) e, in secondo luogo, nell'avvio di alcune azioni puntualmente orientate in direzione di questa importante realtà imprenditoriale.

TABELLA 2 - INTERVENTI REALIZZATI DA FINRECO NELL'ULTIMO DECENNIO

Tipologia	Numero	Importo
Finanziamenti	18	3.313.000
Partecipazioni a capitale	6	671.394
Garanzie	131	5.719.031
Fondo servizi	71	461.100
Fondo mutualistico	1	100.000
Fondo etico	20	560.850
Totale	247	10.825.375

In particolare - accanto ad alcune iniziative condotte in *partnership* con significative realtà dell'associazionismo e dell'imprenditoria sociale regionale nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Equal (Progetto Nexus, Progetto Solaris, Progetto Iso.New) - ci si intende riferire alla qualificata funzione di assistenza tecnica alle amministrazioni provinciali del Friuli Venezia Giulia finalizzata alla realizzazione degli Osservatori provinciali sulle cooperative sociali.

Quest'ultimo progetto, avviato a partire dal 2004 con la Provincia di Udine ed attualmente in corso in tutte le quattro realtà territoriali

provinciali, consentirà di disporre, alla conclusione prevista entro il corrente anno, di un quadro di informazioni di notevole profondità su questa rilevante realtà imprenditoriale, sia riguardo alla dimensione economico-sociale² che a quella economico-finanziaria³, sulla base di un'indagine, comprendente l'arco temporale 2001-2005 condotta nei confronti di 145 cooperative di tipo a), b) e miste (23 Gorizia, 29 Pordenone, 37 Trieste, 56 Udine) sul totale di 189 società iscritte nell'apposito Albo regionale delle cooperative sociali.

3. L'osservazione empirica

Sulla scorta dell'esperienza sviluppata in questi anni, sia nell'attività ordinaria che nella realizzazione di progetti puntuali, si possono declinare alcune evidenze riferibili al complessivo sistema dell'impresa cooperativa e rilevare taluni aspetti peculiari che più attengono alla cooperativa sociale e che, con qualche approssimazione, possono essere estesi all'universo dell'impresa sociale.

Il ruolo della questione finanziaria è sempre stato centrale nel dibattito sullo sviluppo della cooperazione; oggi, tuttavia, essa riveste una particolare rilevanza per effetto delle forti discontinuità istituzionali in atto o che si profilano nel breve periodo (riforma del diritto societario, Basilea 2, riforma degli strumenti di garanzia).

L'imminente entrata in vigore del Nuovo accordo di Basilea sul capitale delle banche (Basilea 2) comporterà, in particolare, importanti effetti sulla finanza delle cooperative e, più in generale, imporrà rilevanti mutamenti nella gestione del rapporto banca-impresa. Le modalità secondo le quali esso si è finora articolato risultano sostanzialmente insoddisfacenti. Nel complesso, emerge un rapporto banca-impresa sostanzialmente "povero", privo di slanci progettuali e fondato su premesse di contrapposizione piuttosto che di collaborazione.

Basilea 2 produrrà, inoltre, importanti effetti sul sistema delle garanzie richieste dalle banche a fronte degli affidamenti. Si comprende, quindi, la crucialità del ruolo degli strumenti di garanzia nel trasformare ciò che potrebbe essere un ulteriore e pericoloso vincolo allo sviluppo della cooperazione in un'importante opportunità di crescita.

² Con l'apporto scientifico del prof. Michele Andreass e della dott.ssa Ericka Costa dell'Università degli Studi di Trento.

³ Con l'apporto scientifico del prof. Maurizio Polato dell'Università degli Studi di Udine e del dott. Stefano Faè.

Le evidenze che, sotto il profilo finanziario, emergono dagli Osservatori sulle cooperative sociali possono essere sintetizzate come segue⁴:

- la funzione finanziaria nelle cooperative sociali assume progressivamente un ruolo più importante; essa è parte di un più ampio riorientamento manageriale della gestione;
- essa deve progressivamente superare una dimensione confinata alla mera gestione burocratica dei rapporti con il sistema bancario per divenire strumento per garantire l'efficiente allocazione delle risorse ed il perseguimento delle compatibilità minime che consentono la sostenibilità dello sviluppo;
- la funzione finanziaria deve essere orientata verso il futuro e dotarsi quindi di adeguate strumentazioni (tecniche e culturali) che consentano non solo il monitoraggio ex post ma, anche, la programmazione dei flussi finanziari, in una prospettiva di medio-lungo periodo;
- la funzione finanziaria delle cooperative sociali deve prendere atto degli importanti mutamenti che il rapporto banca-impresa subirà, inevitabilmente, dall'entrata in vigore di Basilea 2. Il punto imprescindibile di partenza sarà un ripensamento delle modalità e dei contenuti della comunicazione finanziaria, intesa in termini di strumento per trasmettere una visione articolata e dinamica degli obiettivi e dei risultati maturati dalla gestione aziendale;
- per evitare *rating* scadenti e, quindi, tassi più alti e/o minore quantità di credito, le cooperative dovranno certamente accrescere le informazioni contabili e gestionali fornite alle banche e probabilmente modificare alcune scelte gestionali. Le modalità secondo le quali si articola attualmente il rapporto tra banche ed imprese risultano sostanzialmente insoddisfacenti. In tale rapporto, infatti, sembra prevalere una logica di transazione piuttosto che di relazione. Ciò determina un modesto grado di cooperazione progettuale, da cui derivano almeno due elementi di debolezza: da un lato, la focalizzazione della dinamica concorrenziale sostanzialmente su fattori di prezzo (piuttosto che di qualità ed ampiezza del servizio) e, dall'altro, l'esistenza di notevoli opportunità di accesso al mercato per operatori che, per vocazione nazionale o per cultura aziendale, sappiano articolare un'offerta credibile nelle aree di attività più innovative;
- nel complesso, emerge un rapporto banca-impresa sostanzialmente "povero", privo di slanci progettuali e fondato su preme-

⁴ *La dimensione economico-finanziaria*, a cura di M. Polato in *Osservatori provinciali sulle cooperative sociali in Friuli Venezia Giulia*, a cura di Finreco.

se di contrapposizione, piuttosto che di collaborazione. Appare allora, evidente, la necessità di transitare verso un modello di intermediazione orientato alla finanza di progetto. Tale nuovo orientamento sottende l'attuazione di legami duraturi e, in una certa misura, organici, che consentano di ridurre le asimmetrie informative e di impostare su basi cooperative e non antagoniste il rapporto.

Le evidenze che si possono ricavare da altri lavori (Casanova, 2005) che hanno indagato una dimensione imprenditoriale non unicamente espressa attraverso la società cooperativa e, talora, forme di intrapresa economica condotte ai confini tra impresa e quasi impresa presentano, per molti versi, analoghi elementi di problematicità riguardo al profilo finanziario:

- a. il terzo settore (in particolare la cooperazione sociale di tipo b)) segnala una fase di "stanchezza" in termini di nascita di nuove imprese;
- b. la limitata cultura imprenditoriale e manageriale, intesa come cultura del cambiamento, dell'aggiornamento e qualificazione continua da parte di coloro che già operano nel settore sociale, rappresenta un fattore particolarmente critico;
- c. la sottocapitalizzazione delle imprese, che preclude la possibilità di realizzare investimenti significativi, con la conseguenza di confinare queste realtà in settori a bassa redditività e, pertanto, limitando in molti casi la capacità di autofinanziamento. In particolare, va ricordato che molte di queste imprese operano in prevalenza con il committente pubblico ed in regime di gara d'appalto al massimo ribasso. Questa situazione produce una forte tensione sul lato della riduzione dei costi e scarse opportunità di ottenere una redditività sufficiente per il mantenimento e lo sviluppo dell'impresa;
- d. il sistema del credito ordinario finanzia solo marginalmente lo *start-up* d'impresa o iniziative che coinvolgono soggetti svantaggiati;
- e. sembrano insufficienti i fondi messi a disposizione dall'operatore pubblico per l'avvio d'impresa, in particolare se l'imprenditore appartiene ad una delle cosiddette categorie svantaggiate;
- f. risultano insufficienti le azioni di sostegno alle imprese avviate con attività mirate di formazione e consulenza.

4. Alcune considerazioni propositive

Le considerazioni che precedono evidenziano, in definitiva, due tematiche fondamentali e reclamano, di conseguenza, lo sviluppo di una strategia indirizzata verso una duplice direzione:

1. la necessità di attivare una forte azione di sistema, finalizzata a generare un sostegno di tipo generale, di ambiente, a realizzare reti tra le imprese ed il mercato dei capitali allo scopo di mobilitare le risorse necessarie a sostenere i processi di nascita, *start-up* e consolidamento delle iniziative imprenditoriali;
2. la necessità di rafforzare, attraverso interventi mirati, alcune componenti tipiche della struttura patrimoniale dell'impresa sociale e la sua qualità manageriale.

Siffatta impostazione dovrebbe rafforzare la possibilità di reperire maggiori risorse, non solo nel tradizionale mercato dei capitali, ma anche nei molti soggetti che, soprattutto nel corso degli ultimi anni, hanno sviluppato linee di intervento finanziario a favore dell'imprenditoria sociale: si pensi solamente agli emittenti di titoli e fondi etici (o eticamente orientati), al sistema delle Banche di credito cooperativo, a Banca popolare etica, ai fondi mutualistici della cooperazione, alle fondazioni bancarie.

Alcuni ricercatori (Guglielmin, 2004) ipotizzano che il mercato si stia segmentando tra imprese sociali ad alta redditività che divengono bancabili alla stessa stregua delle imprese for-profit in ragione del minore rischio ed altre organizzazioni nonprofit che, per il rischio economico e di solvibilità più elevato (molto spesso associato al tipo di attività), possono essere destinate a restare ai margini anche del circuito del credito etico. Tra le imprese sociali che presentano il rischio di solvibilità più elevato vi sono anche molte delle cooperative di tipo b) che, dal punto di vista dei principi etici e solidaristici, dovrebbero essere proprio quelle che danno senso compiuto alla finanza etica.

Rischia di prevalere il paradosso che la finanza etica, per affermarsi, debba stemperare proprio la sua eticità e sacrificare il valore sociale su cui essa stessa si è fondata.

Su questo l'esperienza più che decennale delle Mag torna d'attualità, poiché pone al centro del dibattito sulla finanza etica il ruolo strategico delle strutture finanziarie alternative, in grado di investire sulla costruzione "dal basso" dell'economia sociale e di dimostrare che tali interventi finanziari sono fattibili, sulla scorta dell'evidenza che il fenomeno delle "sofferenze" è qui molto minore che non nel mondo bancario tradizionale.

Tutto sommato, le organizzazioni finanziarie etiche possono trasformare i vincoli, gli svantaggi competitivi, in opportunità.

Se la rischiosità dei finanziamenti è minore, come indicano i dati della ricerca sulle "sofferenze bancarie" delle finanziarie etiche, esse possono sfruttare i tre punti di debolezza delle banche tradizionali:

- a) la loro carenza di competenze specifiche per la valutazione etico-sociale degli investimenti;
- b) la preferenza da esse accordata agli interventi finanziari dal valore nettamente superiore a quelli generalmente richiesti dalle organizzazioni nonprofit;
- c) la standardizzazione delle procedure di affidamento che impedisce loro la personalizzazione dell'offerta ai piccoli clienti.

Il tema dell'accesso al mercato finanziario per l'impresa sociale va, insomma, di più e meglio affrontato integrando l'azione di sostegno alla cultura imprenditoriale e manageriale con la creazione di network e la crescita e specializzazione di strumenti dedicati.

Nella funzione di connessione un ruolo strategico spetta ai Confidi, che possono utilmente arricchire la funzione tipica di prestatori di garanzia con quella, altrettanto importante, di intermediari informativi e relazionali.

In tema di rafforzamento del sistema relazionale banca-impresa, può assumere una certa rilevanza il progetto che Finreco⁵ sta apprestandosi ad attivare in provincia di Gorizia, nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Equal, 2° fase denominata Iso.New.

In sintesi, tale progetto si propone l'obiettivo di realizzare una fotografia complessiva della realtà costituita da circa 15 cooperative sociali, con un'indagine sull'arco temporale 2001-2005, condotta attraverso l'analisi dei bilanci d'esercizio e la somministrazione di un questionario per approfondire taluni aspetti della dimensione economico-patrimoniale-finanziaria delle stesse.

Mediante la riclassificazione e l'elaborazione di tali informazioni, sulla base di indicatori aziendali determinati, si intende realizzare:

- una scheda per ogni cooperativa analizzata;
- un sistema di indicatori sintetici (*rating*), capace di condensare la dimensione economico-patrimoniale-finanziaria in correlazione ai nuovi criteri di valutazione del merito di credito derivanti all'attuazione dell'accordo di Basilea 2;
- una scheda delle criticità emergenti a livello di ogni singola impresa sulla scorta delle evidenze emerse nei precedenti punti.

⁵ Con l'apporto scientifico del prof. Maurizio Polato, docente presso l'Università di Udine.

Il modello di *rating* verrà validato nell'ambito della *partnership* di rete, in particolare con le locali Banche di credito cooperativo.

Verranno realizzati, inoltre, due moduli formativi, rivolti alle cooperative sociali coinvolte nel progetto, incentrati sull'esame e l'approfondimento delle tematiche seguenti:

- modalità e contenuti sottostanti al modello di *rating* ed analisi dei principali elementi di stato patrimoniale e conto economico che ne influenzano la formazione;
- le azioni necessarie per adeguare i comportamenti delle cooperative in vista dell'entrata in vigore dell'accordo di Basilea 2.

Verrà sviluppata, infine, un'azione di consulenza individuale alle cooperative per l'approfondimento della specifica situazione economico-patrimoniale-finanziaria e l'individuazione degli interventi utili al miglioramento del *rating*.

Il tema del rafforzamento patrimoniale e del supporto alla crescita manageriale dovrebbe, invece, essere oggetto di attività da parte di specifici organismi (da creare *ex-novo* ovvero ampliando l'ambito d'azione o la specializzazione di soggetti già operanti), diffusi sul territorio, capaci di supportare i potenziali imprenditori, soprattutto nel caso di soggetti difficilmente occupabili, attraverso l'attivazione di un insieme di azioni: dall'orientamento all'avvio dell'iniziativa, alla facilitazione nell'accesso al credito, dalla consulenza in ambito economico, finanziario, organizzativo e fiscale, all'erogazione di sostegni finanziari mirati, oltre che al sostegno allo sviluppo di imprese già esistenti.

Le azioni di supporto immateriale attivabili si possono esemplificare in:

- a) sostegno di tipo pre-imprenditoriale: orientamento e supporto all'aspirante imprenditore nella valutazione della fattibilità della sua *business idea*, nella compilazione del *business plan* (inteso come verifica su fattibilità dell'idea d'impresa, risoluzione delle problematiche connesse all'elaborazione della ricerca di mercato, verifica dell'esperienza e della tenuta della compagine sociale e della definizione del piano degli investimenti), supporto nella ricerca delle agevolazioni e nell'accesso ai finanziamenti per le nuove imprese;
- b) sostegno allo *start-up*: in ambito economico e finanziario, organizzativo, del mercato;
- c) sostegno al consolidamento e sviluppo: in ambito strategico, del mercato, finanziario, organizzativo, delle risorse umane. Allo stesso fine, andranno previste azioni volte a generalizzare l'ado-

zione di strumenti di autocontrollo e di pubblicizzazione delle scelte di qualità e di coesione sociale realizzate, quali la certificazione etica ed il bilancio sociale. L'adozione di queste ultime modalità di rendiconto potranno (dovranno?) costituire modalità di valutazione da parte dell'ente pubblico in ambito di procedura d'appalto e di accesso a benefici ed agevolazioni finanziarie.

Quanto alle azioni di sostegno finanziario queste, come detto, dovrebbero intervenire principalmente su due ambiti:

- a) la formazione di capitale fisso necessario allo *start-up* d'impresa o al sostegno di progetti di cambiamento e sviluppo da parte di imprese esistenti, attraverso:
 - la gestione di specifici fondi agevolativi di derivazione pubblica o mista pubblico/privato;
 - l'attivazione di nuove modalità di finanziamento dell'impresa sociale, rese oggi possibili dal nuovo diritto societario (prestiti partecipativi, strumenti obbligazionari);
 - il sostegno a processi di consolidamento patrimoniale, intervenendo non solo sull'impresa, ma anche sui soci;
 - la gestione dei fondi Tfr di imprese sociali in un'ottica di gruppo;
 - la gestione, in maniera cumulata per conto di un gruppo di imprese e con intuibili effetti moltiplicatori, delle risorse provenienti dal 5 per mille;
 - la promozione di attività di *fund raising* e la successiva gestione delle risorse, così raccolte, all'interno di una strategia di gruppo;
- b) il sostegno alla gestione del capitale circolante attraverso, ad esempio:
 - lo smobilizzo di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione;
 - la gestione dello smobilizzo di crediti tra imprese sociali;
 - la gestione di tesoreria per conto di imprese socie.

5. Cenni conclusivi

Il presente lavoro ha cercato di porre in evidenza, sulla scorta dell'osservazione empirica rilevata dall'esperienza diretta e indiretta di Finreco, alcune delle problematiche che attengono alla dimensione finanziaria dell'impresa sociale e di delineare alcune ipotesi d'intervento, sia nei possibili contenuti che nella necessaria strumentazione.

Va sottolineato che la dimensione economico-finanziaria non rappresenta certamente il piano più rilevante nell'ambito dell'operatività dell'impresa sociale; essa tuttavia concorre a definire il quadro dei vincoli entro i quali tale impresa deve, comunque, collocarsi. Il vincolo economico-finanziario si traduce in un insieme di compatibilità minimali che, se rispettate, garantiscono la sostenibilità nel lungo periodo dell'operatività nel sociale⁶.

Si ritiene che un ulteriore profilo del complessivo processo di *fund raising* dell'impresa sociale potrebbe essere rappresentato dall'emissione di obbligazioni (o altri strumenti partecipativi) opportunamente costruite, sia sotto il profilo della struttura finanziaria (scadenza, garanzia, rendimento, ecc.) che della comunicazione al mercato (profilo di comunicazione finanziaria).

Tali strumenti potrebbero essere collocati mediante il sistema delle banche locali fortemente radicate nel territorio (ad esempio, Banche di credito cooperativo) creando i presupposti per la creazione di un circuito diretto tra cittadino/risparmiatore ed iniziative promosse da imprese sociali immediatamente riconducibili alla comunità di appartenenza; tale meccanismo consentirebbe di replicare su scala locale iniziative analoghe a quelle sottese dai fondi etici.

Appare di tutta evidenza, inoltre, come l'indispensabile e incisiva azione di *marketing* necessaria per attivare un efficace processo di *fund raising* possa meglio realizzarsi in una dimensione *interimprenditoriale*, fortemente legata al territorio di appartenenza, con benefici che si trasmettono a più soggetti, modalità gestionali e rendicontative trasparenti.

Questa azione potrebbe risultare, inoltre e almeno in parte, fattore capace di contenere gli effetti limitanti sulla possibilità di attrarre capitale di terzi per effetto della disposizione normativa che pone in capo all'impresa sociale il divieto di distribuzione di utili.

Analogo effetto si può ottenere dall'approntamento di una migliore strumentazione d'analisi, in grado di dare conto della capacità dell'impresa sociale riguardo alla generazione di flussi finanziari (da porre in relazione diretta con la mancanza di dividendo, *ex lege* o per prassi quasi costante) che potrebbe rappresentare un efficace strumento di comunicazione con il mercato dei capitali: quasi un ruolo segnaletico dell'autofinanziamento.

Appare, infine, del tutto evidente come una trattazione compiuta sui profili finanziari dell'impresa sociale reclami un livello di maggior

⁶ *La dimensione economico-finanziaria*, a cura di M. Polato in *Osservatori provinciali sulle cooperative sociali in Friuli Venezia Giulia*, a cura di Finreco.

approfondimento da condurre attraverso un confronto tra soggetti in grado di rappresentare una pluralità di competenze specialistiche (diritto societario, finanza, regolamenti di mercato, ecc.) per le evidenti interrelazioni tra queste diverse dimensioni tecniche. Non di meno, questo ulteriore lavoro può essere utilmente supportato dalla disponibilità di indagini sul campo quali, ad esempio, le risultanze conclusive del progetto di Osservatori sulle cooperative sociali o del Progetto di *rating* sociale che Finreco, ben volentieri, porterà all'attenzione degli operatori del settore.

Bibliografia

Casanova E. (a cura di) (2005), *Il Fondo Etico per il sostegno alla vita indipendente*, Ricerca realizzata nell'ambito dell'I.C. Equal 1^a fase - Cod. IT G FRI 017.

Guglielmin A. (a cura di) (2004), *La finanza etica in Italia*, Ricerca realizzata nell'ambito dell'I.C. Equal 1^a fase - Cod. IT G FRI 017.

Evoluzione dei rapporti fra impresa sociale e impresa for-profit

Giorgio Fiorentini

Sommario

1. Creazione del valore e stakeholder - 2. Meccanismi operativi per il rapporto fra imprese sociali e imprese for-profit - 3. Le basi per un rapporto di successo - 4. Partnership e spin-off sociale - 5. Valorizzazione dell'investimento e vincolo alla distribuzione di utili - 6. Conclusioni

1. Creazione del valore e stakeholder

I rapporti fra for-profit ed imprese sociali¹ possono essere alla base di circoli virtuosi di creazione del valore, inteso non solo come valore economico, ma come reale accrescimento della ricchezza sociale dell'intera collettività. Le forme di cooperazione profit/nonprofit sono anche opportunità:

- per le imprese for-profit di dare prova di responsabilità sociale (CSR) reciprocità ed interesse nei confronti della collettività;
- per le aziende nonprofit (sempre più identificabili nelle imprese sociali) di reperire risorse economiche in modo continuativo, permettendo la realizzazione di progetti di ampio raggio, mantenendo olisticamente il finalismo sociale e gestendo, in modo altrettanto necessario, l'assetto aziendale ed imprenditoriale.

Entrambe ed in integrazione formano una "filiera sociale privata" che si connota per una base di imprenditorialità sintonica/simmetri-

¹ Tutto l'articolo ha come contesto giuridico-concettuale la legge 118/05 ed il d.lgs. 155/06.

ca e per una osmosi sociale che genera risultati di valore e valorialità per il sistema socio-economico.

I numerosi e profondi mutamenti che hanno interessato le società e le economie dei paesi europei negli ultimi anni, e tra esse quella italiana, hanno portato ad un'affermazione della visione cooperativa tra i vari attori della vita economica sempre più condizionata dai rapporti di interdipendenza esistenti tra i diversi istituti. Nella realtà si è stabilito un processo di "avvicinamento" tra i due mondi del privato for-profit e nonprofit, che pur mantenendo ciascuno le proprie peculiarità, ma un'identità non *ad escludendum*, possono aspirare ad una sinergica collaborazione e ad un proficuo scambio di competenze.

Un ulteriore elemento che ha favorito la filiera fra impresa for-profit ed impresa sociale è l'innovativo ed attuale approccio conseguente alla teoria degli *stakeholder*. Quindi il tema delle relazioni interaziendali che compongono l'ambiente d'impresa anche secondo la teoria degli *stakeholder*. L'impresa for-profit a sua volta, essendo "istituto" proteso alla vita economica duratura ed allo sviluppo, ha precisi interessi nei confronti di ciascun *stakeholder* ed opera per ottenere i consensi necessari al loro soddisfacimento. Rientrano nel novero dei portatori di interessi segmenti di popolazioni ed istituzioni: secondo la definizione classica di Freeman "gli *stakeholder* primari, ovvero gli *stakeholder* in senso stretto, sono tutti gli individui ed i gruppi ben identificabili da cui l'impresa dipende per la sua sopravvivenza: azionisti, dipendenti, clienti, fornitori ed agenzie governative chiave. In senso più ampio, tuttavia, *stakeholder* è ogni individuo ben identificabile che può influenzare o essere influenzato dall'attività dell'organizzazione in termini di prodotti, politiche e processi lavorativi. In questo più ampio significato, i gruppi di interesse pubblico, le associazioni imprenditoriali, i concorrenti, i sindacati, la stampa, sono tutti da considerarsi degli *stakeholder*" (Freeman, 1984; Freeman, Harrison, 1999).

Agire nel rispetto di tutti i portatori d'interesse, può portare all'impresa for-profit una serie di benefici:

- permetterà di combattere i comportamenti opportunistici che danneggiano le legittime aspettative di benessere degli *stakeholder*;
- consentirà all'azienda di porre le basi, tramite relazioni eque e corrette, per l'instaurarsi di rapporti di fiducia che riducono i conflitti e facilitano lo svolgimento delle transazioni economiche, riducendone i costi di controllo;

- aiuterà il *management* ad identificare i potenziali effetti sociali negativi dell'attività dell'impresa, riconoscendo legittimi interessi di *stakeholder* spesso dimenticati.

Tutti questi benefici instaurano un circolo virtuoso in grado di aumentare la reputazione dell'impresa, di rendere effettivo il *commitment*, di migliorare le prestazioni aumentando in ultima analisi il successo dell'impresa e creando valore di utilità sociale ed interesse generale per la società, ma anche oggetto di scambio.²

Il valore che l'impresa sarà in grado di apportare con il suo operato sarà composto da diverse componenti: il valore patrimoniale, finanziario, ma anche reputazionale, intellettuale, umano e sociale.

La teoria degli *stakeholder* sottolinea l'evoluzione del concetto di azienda strettamente correlata con il sistema economico, sociale, politico che la circonda. Infatti l'impresa for-profit si trova in uno stato di interazione permanente con la società.

In passato le valutazioni di valore delle performance di un'azienda erano solo e strettamente legate a misurazioni quantitative di ordine economico; eventuali effetti negativi relativi all'inquinamento ambientale, o l'insorgere di malattie professionali a seguito di decisioni autonome dell'impresa che non fossero esplicitamente vietate per legge, costi per trasporti pubblici o privati sostenuti dalle famiglie, non rientravano tra le valutazioni e le misurazioni di performance.

Ancora oggi, spesso, gli effetti "esterni" a rilevanza economica oltre che sociale non sono del tutto considerati perché si ritiene che esistano altri soggetti economici in grado di minimizzare le eventuali conseguenze negative; tipicamente lo Stato che attraverso la tassazione raccoglie le risorse economiche necessarie a sostenere il sistema di *welfare*.³

Tutto questo implica la cooperazione fra for-profit ed impresa sociale come strumento di responsabilità sociale e di creazione di valore.

²Vedi d.lgs. 155/06, art. 1.

³ Se le imprese decidessero di darsi carico direttamente di certe attività, (per esempio il costo del trasporto dei dipendenti in caso di localizzazioni disagiate, controlli periodici o preventivi di salute sui lavoratori, ecc.) le conseguenze operative potrebbero essere: una modificazione del rapporto costi/ricavi per l'azienda, una risposta diretta a certi bisogni cui non dovrebbe più far fronte lo Stato, la possibilità da parte del pubblico di diminuire la tassazione delle imprese o delle famiglie, compensando quindi i maggiori costi sostenuti e permettendo una risposta più adeguata e pronta ai vari bisogni.

Si potrebbe creare quindi un circolo virtuoso di creazione del valore. Se alcune esigenze di *welfare* trovano risposta presso le aziende, si riduce il livello dei bisogni nei confronti delle istituzioni pubbliche, queste ultime a parità di condizioni possono ridurre il carico fiscale e smobilizzare risorse verso altri bisogni e necessità che invece devono essere soddisfatte dall'intervento statale, migliorando in ultima analisi l'offerta della pubblica amministrazione.

2. Meccanismi operativi per il rapporto fra imprese sociali e imprese for-profit

Lo sviluppo di un reale coinvolgimento delle imprese nel *community problem solving*, da una parte, e di un incoraggiamento per le imprese sociali allo sfruttamento del potenziale insito nel comportamento collaborativo, dall'altra, possono avvenire in seguito alla creazione di una serie di circostanze.

Le più importanti possono essere ricondotte a:

1) Informazione. Se si vuole implementare una reale collaborazione è indispensabile che si instaurino rapporti di fiducia il più possibile paritari tra le due realtà; ciò è fattibile solo attraverso una giusta informazione, sia sulle attività svolte da entrambe le parti sia sulle competenze sfruttabili e potenzialmente utilizzabili nel rapporto collaborativo.

Per ottenere un grado di informazione sufficiente sarebbe necessario:

- aumentare le risorse normalmente attribuite a questa componente della vita aziendale;
- stabilire un sistema per dare visibilità ad esperienze vincenti di *partnership* tra for-profit ed impresa sociale, per creare dei precedenti che fungano da esempio e da sprone per altre aziende;
- incoraggiare un maggior interesse dei media nei confronti di queste iniziative, sia per renderle più attrattive, sia per evitare, attraverso la trasparenza e la necessità di correttezza vista l'esposizione al grande pubblico, comportamenti opportunistici;
- invitare le aziende che si siano occupate di iniziative rivolte al sociale a realizzare una rendicontazione attenta ed aperta al pubblico, come la stesura di bilanci sociali;
- sviluppare i cosiddetti *best practices studies* di coinvolgimento delle aziende nella vita sociale, per individuare anche a livello teorico quali possano essere le ragioni di successo e riproporle quindi per nuove esperienze;
- incrementare le informazioni disponibili sulle aziende nonprofit che, soprattutto in Italia, ancora costituiscono un insieme eterogeneo e frammentato di esperienze difficilmente sistematizzabili. Un *rating* delle imprese sociali del terzo settore sarebbe quindi uno strumento indispensabile per l'azienda, perché offrirebbe dati oggettivi di competenza ed affidabilità dei possibili beneficiari, permettendole quindi una scelta più sicura.

2) *Benchmark* reciproco. Sono necessarie anche occasioni di scambio e dialogo grazie a cui le aziende possano venire a contatto, conoscersi e scambiarsi competenze (*benchmark* reciproco). Tale dialogo è necessario (sia a livello locale che nazionale) e risulterà utile per diminuire i costi dell'impianto collaborativo, avvicinando i due mondi e riducendo le differenze di filosofia organizzativa percepite da entrambe le parti.

Il dialogo può essere incoraggiato da alcune iniziative come l'organizzazione regolare di *meeting* in cui si incontrino aziende, imprese sociali e settore pubblico, o la creazione di canali specifici per comunicare le attività filantropiche d'impresa.

Sarà necessaria, inoltre, un'educazione alla cooperazione che può realizzarsi attraverso la creazione di *training* in azienda rivolto sia ai *manager* che dovranno poi decidere di implementare o meno la filosofia collaborativa, sia ai lavoratori dipendenti.

3) Strumenti aziendali di attuazione. La necessità di attivare un rapporto duraturo tra impresa ed impresa sociale e di ridurre le possibili disparità di potere e risorse disponibili, può portare all'utilizzo di alcuni strumenti che aiutino i comportamenti proattivi. Tali strumenti possono essere l'uso dell'*information technology* che, più di ogni altro mezzo di comunicazione, permette una conoscenza reciproca abbastanza approfondita ed una grande velocità nello scambio di informazioni. Si suggerisce anche la creazione di organizzazioni intermedie in grado di connettere imprese ed imprese sociali, ed attività che coinvolgano l'intera comunità aziendale nelle operazioni di filantropia o di interesse sociale.⁴ Sarebbe infine utile anche sviluppare una cultura dell'agire sociale nelle piccole e medie imprese, che più delle altre potrebbero, per esempio, farsi carico di istanze a livello locale, ma che necessitano di supporto e di aiuto, vista la scarsa esperienza in termini di CSR e le minori risorse disponibili.

4) Linee guida e legislazione. Tutti gli strumenti ed i meccanismi sopra accennati necessitano di un impianto giuridico e fiscale che agevoli l'intervento del *business* nel sociale (e viceversa, visto che si tratta di uno scambio).

Senza entrare nel merito delle varie leggi e riforme fatte, quello di cui si sente il bisogno è sicuramente un trattamento fiscale che agevoli e supporti l'intervento nel sociale delle imprese. Per quanto riguarda il caso italiano, è sicuramente necessaria anche una maggior

⁴ Un'esempio la possibilità, per i dipendenti, di prestare ore di volontariato, che verranno scalate dall'orario d'ufficio, presso un'associazione o un ente non lucrativo (*employee volunteering, gift matching*).

chiarezza legislativa ed una differenziazione dei trattamenti in base al tipo di rapporto e di cooperazione in essere.

La legge 118/05 e il d.lgs. 155/06 sono oggi un punto di riferimento normativo che offre un quadro orientativo. Ovviamente deve essere sistematizzato tramite una serie di innovazioni di cui l'aspetto fiscale assume una forte rilevanza.

3. Le basi per un rapporto di successo

L'esigenza di costruire una *partnership* tra imprese for-profit e sociali, comunità e territorio nasce dalla necessità di un'azione congiunta di tutti gli attori in gioco, orientata ad un obiettivo sociale condiviso.

L'area in cui le *partnership* possono creare maggior valore è là dove si integrano gli obiettivi sociali ed economici delle imprese e convergono gli interessi di tutti i soggetti coinvolti (Porter, Kramer, 2002).

Il ruolo dell'impresa for-profit in un progetto di *partnership* deve essere forte; l'azienda deve dimostrarsi elemento propulsore dell'iniziativa, sia che questa parta da una scelta propria, sia che aderisca ad una istanza della società civile.

L'impresa deve, inoltre, selezionare la causa sociale oggetto della *partnership* in modo molto oculato, perché quest'ultima dovrà essere compatibile con i valori espressi dall'azienda stessa.

Accanto all'impresa for-profit, anche l'impresa sociale avrà un ruolo centrale; dovrà infatti ispirare, sostenere e spesso gestire il progetto, essendo nella maggior parte dei casi l'unica realtà veramente a conoscenza del problema da affrontare e delle modalità per farlo.

Sintetizzando si possono individuare alcuni punti che sono alla base di una *partnership* di successo (Beda, Bodo, 2004):

- obiettivi sociali: i partecipanti lavorano insieme alla realizzazione di benefici sociali attraverso azioni congiunte, consentendo a ciascun soggetto di apportare le proprie competenze e specificità;
- innovazione: la *partnership* cerca di esaminare nuovi approcci per orientare e gestire i problemi sociali ed economici e le varie opportunità di crescita;
- rappresentanza: i *partner* sono spesso affiancati e guidati da istituzioni pubbliche a livello locale, nazionale, ma anche internazionale. Questo deve servire per dare legittimità e credibilità al progetto;
- volontarietà come opportunità: la partecipazione è volontaria, nel senso che è basata sulla decisione autonoma di ogni *partner* di impegnarsi, anche se deve ricondursi ad un'opportunità im-

prenditoriale dettata anche dal ruolo sociale delle imprese for-profit e delle imprese sociali;

- benefici reciproci ed investimenti condivisi: i *partner* condividono rischi, costi (finanziari, umani, politici, sociali) e benefici dell'iniziativa;
- valore aggiunto: i partecipanti si sforzano di realizzare più della somma delle loro utilità individuali, facendo leva sulla componente di collaborazione e condivisione tipica di un rapporto di *partnership*.

Il valore aggiunto, i benefici creati rappresentano l'indicatore critico di successo o di fallimento della *partnership*, che dovrebbe riuscire a realizzare i seguenti obiettivi:

- miglioramento delle competenze e delle abilità dei *partner*;
- sviluppo del capitale umano inteso come creazione di nuove opportunità per l'apprendimento, l'aumento della consapevolezza, lo sviluppo della volontarietà e della *leadership*;
- miglioramento dell'efficienza operativa, attraverso la possibilità di ridurre i costi, condividere i rischi, migliorare la qualità dei servizi;
- aumento della possibilità di accesso alle risorse finanziarie, tecniche e manageriali tra tutti i *partner* coinvolti;
- sviluppo di una capacità sinergica di risposta ai problemi ed ai bisogni della società civile.

4. *Partnership e spin-off sociale*

Le metodologie di *partnership* a rilevanza esterna e con implicazioni mercantili e di scambio maggiormente adottate dalle imprese sono:

- la filantropia d'impresa;
- la sponsorizzazione sociale;
- il *cause related marketing (CRM)*;
- il coinvolgimento di personale d'impresa nella comunità (*employee volunteering*).

A queste modalità di cui ormai si è sedimentata esperienza si può aggiungere un partenariato "imprenditoriale e aziendale" in una logica di *spin-off* sociale, come ulteriore evoluzione del rapporto fra impresa sociale e for-profit. Di seguito ci si soffermerà solo su quest'ultima modalità.

Lo *spin-off* sociale consiste nell'assunzione diretta di responsabilità sociali da parte di imprese for-profit.

Si possono configurare due tipi di modalità:

- interna: costituendo un' "area strategica di attività sociali" (Asas) strutturata ed organizzata *ad hoc* che sviluppa servizi sociali utili per la gestione interna o esterna (imprenditorialità sociale interna);
- esterna: ove si configura una società (spa, srl, ecc.) oppure una cooperativa sociale, associazione, fondazione, ecc.⁵

In ambedue i casi senza distribuzione degli utili in modo diretto o indiretto e secondo il dettato della l. 118/05 e del d.lgs. 155/06 che deve ovviamente essere compulsato per comprendere le flessibilità giuridico-istituzionali possibili. Senza cadere nell'opportunità, ma cercando di cogliere le opportunità.

Il rapporto fra impresa for-profit ed impresa sociale nella sua articolazione funzionale è prevalentemente di tipo associativo (gruppo) ove esso si basa "non su un controllo azionario, ma su un coordinamento consociativo e consensuale dell'attività di imprese differenti, che di norma hanno tra di loro partecipazioni incrociate (con un effetto di *reciprocal governance*) anche se tendenzialmente non di maggioranza (Moro Visconti, 2001).

Lo *spin-off* sociale esterno può assumere le seguenti forme:

1. *ex-novo*, attraverso la creazione e lo sviluppo di un'attività sociale strutturata e giuridicamente a sé stante, comunque non esistente nell'impresa;
2. di continuità: sviluppo di un'attività già esistente nell'impresa for-profit "madre" (evoluzione esternalizzata di un'area strategica di assistenza sociale - Asas), presidiando le esigenze sociali interne e supportando i meccanismi operativi di gestione, nonché le esigenze esterne e di contesto. In questo caso l'impresa "madre" può specializzarsi nella dimensione sociale dell'impresa sociale nonprofit istituendo: mutuando la formula imprenditoriale allargata primigenia, con il vantaggio di avere uno *start-up* agevolato e con un *captive market* rappresentato dalla continuità dell'attività originaria e connessa all'impresa for-profit ed usufruendo del *know how* accumulato nelle esperienze sociali precedenti e gestite dall'Asas.

Si può così sviluppare il passaggio, in ottica incrementale, di soggetti e logiche proprie dei settori for-profit verso l'impresa sociale, al fine di rendere quest'ultima un vettore più efficace di sviluppo di ricchezza sociale nella comunità. Tutto ciò mantenendo il carattere valoriale e distintivo dell'impresa sociale nella sua autenticità, acquisendo dal for-profit le funzionalità strumentali utili a raggiunge-

⁵ Legge 118/05, art. 1.

re risultati ed economicità di gestione e cedendo in reciprocità alla for-profit modelli di gestione propri dell'impresa sociale.⁶

Questo processo viene identificato come una sorta di *spin-off* sociale, fornendo opportunità concrete di costituzione di imprese sociali *strictu sensu*. Tale opzione ipotizza un livello di integrazione *corporate* fra le imprese for-profit e le imprese sociali, offrendo così una focalizzazione gestionale ed operativa, indubbi vantaggi di economie di scala, di apprendimento, di costi di transazione.⁷

Lo *spin-off* sociale esterno può essere:

- lineare a pettine, ove l'impresa for-profit forma e struttura un'impresa sociale in modo diretto e trae da questa scelta vantaggi di finalismo sociale da investire all'interno della propria impresa ed una capitalizzazione in immagine da investire nel contesto socio-economico;
- a catena-a grappolo, qualora si formi un'impresa sociale che a sua volta possa generare altre imprese anche for-profit. Questa opzione prefigura una "impresa sociale *holding*"⁸ che attiva una dipendenza operativa tramite imprese anche for-profit che diventano oggetto di attenzione d'investimento da parte di investitori privati oltre all'impresa che ha generato lo *spin-off*. In questo caso si integra il beneficio di immagine con l'opportunità di investimento e di ritorno sull'investimento in una logica anche di tipo economico-finanziario.⁹

⁶ "(...) specificità del nonprofit e delle sue soluzioni organizzative, evidenziando alcune caratteristiche quali la flessibilità, il livello di coinvolgimento e l'abilità di gestione della diversità..." (Solari, 2006). Ed a seguire sulla stessa rivista vedi due interessanti interventi: Benedetti, Zandonai (2006); Ferrari (2006).

⁷ La definizione "europea" di *spin-off* è l'insieme concettuale di tre elementi: (i) creazione di una nuova unità economica derivante da una o più realtà esistenti; (ii) generazione di una nuova unità di attività sia perché si genera una nuova impresa sia perché si attiva una nuova linea di servizio o prodotto (la mia scelta è per la prima n.d.r.); (iii) vi è uno *start-up* di sostegno da parte dell'impresa "madre". Vedi Abburà, 2000.

⁸ L'"impresa sociale *holding*" ha implicitamente alcune funzioni:

- è garante del presidio degli obiettivi sociali su cui si basa la sua esistenza e funzionalità; quindi anche la gemmazione di spa, srl o altre forme giuridiche for-profit di secondo livello dovranno mantenere un equilibrio fra profitti (utili per i dividendi) e risultati sociali da conseguire;
- è valore aggiunto di immagine per il secondo livello di imprese generate;
- per la proprietà transitiva si riflette un valore aggiunto per la "for-profit madre";
- si possono cogliere anche opportunità fiscali esistenti o in evoluzione per le imprese sociali.

⁹ A questo proposito si veda il caso Manutencoop e alcune scelte di *governance* e di *government* attuate. Infatti il gruppo Manutencoop Società cooperativa si articola in Manutencoop *Facility Management* spa, Manutencoop Servizi ambientali spa, Servizi ospedalieri spa Gruppo Manutencoop, Manutencoop immobiliare spa. L'attrattività di finanziamenti privati (anno 2005) è presidiato Fondi di *Private Equity* (Mps Venture I, Ducato Venture, Giada, Centroinvest, N.E.I.P.)

Commentando la scelta esterna si devono fare alcune precisazioni:

- si deve vedere questa scelta come una diversificazione utile alla gestione dell'impresa for-profit, ovviamente controllata nella sua gestione per non cadere nell'utilitarismo opportunistico e speculativo in senso deteriore;
- la creazione degli *spin-off* sociali può essere un'opportunità di sviluppo di capitale sociale del territorio di attività considerando che queste scelte operative sociali (beni e servizi) di interesse non solo interno, ma anche esterno e generale, possono interessare istituzioni pubbliche o private che non hanno da sole la forza economico-finanziaria e gestionale per implementarle;
- l'opzione è sempre "non a scopo di lucro" nella logica dell'equilibrio economico, finanziario e strumentale;
- il controllo è sempre delle imprese sociali come da art. 4 del d.lgs. 155/06.

Lo *spin-off* sociale delle imprese for-profit si configura come scelta strategica utile a snellire l'organizzazione "madre" (che in questo scritto consideriamo solo di tipo for-profit), riducendo i costi per attività sociali non simmetrici gestionalmente, ma necessari in logica di *governance* al *core business* strategico primigenio e perseguendo nel contempo maggiore flessibilità organizzativa ed occupazionale, tramite il consolidato dell'impresa for-profit d'origine.

Lo *spin-off* sociale si deve basare su una politica di sostegno dell'impresa "madre" for-profit (o di altri attori istituzionali) che deve gestire questa prassi non in logica di esternalizzazione, ma di imprenditorialità finalizzata a risultati sociali in modo efficace, efficiente ed in logica di economicità, attributo indispensabile per il successo dell'impresa for-profit "madre" nel contesto di riferimento.

Vi possono essere varie tipologie di *spin-off* sociale:

- spontaneo, ove emerge nell'impresa "madre" l'esigenza culturale e quindi motivazionale di far scaturire un'impresa sociale che abbia una caratterizzazione sociale utile a dare dinamismo imprenditoriale in tal senso. Spesso questa scelta si attiva in modo accidentale e non preordinato, per volontà dell'imprenditore e per circostanze di opportunità personale sollecitata dall'esterno;
- preordinato, ove l'impresa "madre" faccia da incubatore per un certo periodo di tempo, per strutturarsi in seguito con una filiazione di *spin-off* sociale. Spesso vi è una programmazione *ad hoc* riguardo alle attività sociali che trovano nell'impresa sociale il contenitore istituzionale attivo. Questa scelta è correttamente inserita in una progettualità di imprenditorialità evoluta con una

diversificazione sociale utile come meccanismo operativo per la gestione corrente dell'impresa for-profit;

- innovativo, ove alle tradizionali attività sociali a vantaggio interno ed esterno si aggiungono azioni *ex-novo* quali l'*housing* sociale, la tutela dei consumatori, la creazione di una mutua sanitaria integrativa interna, l'*employee volunteering*, ecc. Questa scelta ha in sé anche un'opzione di sviluppo di immagine e di una visione evolutiva dei meccanismi operativi di gestione.

I presupposti per attivare azioni di *spin-off* sociale si possono articolare in:

- aggregato interattivo: ove si possono anche riconvertire i dipendenti a fronte di una crisi produttiva, cedere alcune attività per focalizzarsi sul *business* o sugli obiettivi sociali evitando le dispersioni dell'approccio al *business* di tipo generalista, mantenere la propria immagine con un vantaggio di continuità, collaborare con il sindacato che tradizionalmente è favorevole allo *spin-off* come stabilizzazione imprenditoriale distribuita e collegata ai dipendenti;
- diffusione *in house*: ove si diffonde la mentalità imprenditoriale dell'impresa "madre", si sfruttano nuovi mercati, si dinamizza il personale. Nei settori peraltro regolati dall'art. 2 del d.lgs. 155/06 ed anche per l'inserimento lavorativo di fasce deboli.

Infine, le fonti di finanziamento per lo *start-up* dell'azione di *spin-off* sociale si articolano in: pubblico, privato azionista, privato donatore, privato donatore per ricerca applicata, autofinanziamento.

5. Valorizzazione dell'investimento e vincolo alla distribuzione di utili

La scelta di attivazione di uno *spin-off* sociale da parte di una impresa for-profit apre alcune considerazioni di tipo giuridico ed economico-aziendale inerenti la convenienza o meno per l'impresa "madre".

Infatti la misura positiva del successo dell'impresa sociale deve rimanere saldamente nell'alveo di attività dell'azienda, mediante il reimpiego del plusvalore ottenuto in gestioni future o accantonamenti per il dinamismo aziendale, in una logica di mantenimento o sviluppo di attività.¹⁰

L'opzione impresa sociale potrebbe generare modi per eludere il divieto della distribuzione degli utili e "le soglie quantitative di rife-

¹⁰ Queste considerazioni, integrate dall'autore, sono tratte da un saggio di Randazzo (2006).

rimento determinate dal legislatore riguardo alla distribuzione indiretta degli utili non sembrano essere un concreto baluardo contro l'aggiramento del divieto (si pensi alla disposizione relativa ai compensi che non devono superare il cosiddetto valore di mercato)".

"A questo proposito, si possono considerare due profili applicativi paradigmatici che, soprattutto nella prassi applicativa, potrebbero generare difficoltà interpretative della nuova norma: (i) la valorizzazione di una quota dell'impresa sociale e (ii) la liquidazione delle singole quote di partecipazione in caso di recesso del singolo socio.

In entrambi i casi la domanda che ci si pone è se l'eventuale distribuzione dell'incremento della quota al legittimo detentore configuri o meno una distribuzione indiretta di utili, da considerare illegittima in base alla disciplina dell'impresa sociale. Si tratta di una valutazione che, occorre precisare, offre lo spunto per un confronto fra i capisaldi del principio di "non distribuzione degli utili" nell'ambito degli enti senza scopo di lucro, consolidato nel nostro ordinamento, e alcune ipotesi applicative determinate dalla nuova norma. Ci si chiede, in sostanza, se le ipotesi applicative di seguito esaminate rappresentino un ampliamento ed un'evoluzione dei principi fondamentali del divieto di distribuzione degli utili o, diversamente, una violazione a tali principi che sarebbero aggirati indirettamente."

Si pone a confronto, quindi, "la teoria dello *shareholder value* e quella dell'utilità sociale, che ispira l'impresa sociale, quale interpretazione estrema della teoria dello *stakeholders value*, vale a dire la teoria che considera come scopo dell'azienda quello di produrre utili non nell'esclusivo interesse degli azionisti, bensì di produrre vantaggi a favore dei soggetti portatori di interessi, sia interni come, ad esempio, i dipendenti sia esterni, come, ad esempio, i fruitori del servizio fornito dalla stessa azienda".

Si configura contrasto con i principi e capisaldi del *non distribution constraint* che ispira la disciplina del terzo settore?

E l'incremento di valore è anche quello per cui il valore sociale è valutabile ed entra anche nell'asse del valore economico-finanziario dell'impresa sociale o dell'impresa e delle persone che eventualmente partecipano con quote alla genesi dell'impresa sociale in oggetto e da ciò scaturisce l'opportunità di remunerare l'incremento di valore del capitale/patrimonio investito?

In questo senso, occorre valutare se, dall'incremento di valore della quota di partecipazione del socio al capitale sociale, possa discen-

dere una distribuzione al singolo socio (da leggere come generico riferimento alle diverse possibilità di distribuzione degli utili) senza infrangere il divieto posto dalla norma, quale che sia la causa di valorizzazione del patrimonio sociale.¹¹

Appare la possibilità di un coinvolgimento dell'investitore con una remunerazione del capitale investito qualora, per esempio, si prospetti la creazione di uno *spin-off* sociale a grappolo (di cui si è fatto commento precedentemente) e per il quale si coglie l'opportunità

¹¹ Questa valutazione deve essere estesa al caso del recesso del socio, poiché occorre stabilire se il divieto di distribuzione indiretta degli utili influisca o meno sulla liquidazione della quota di partecipazione al capitale sociale del singolo socio, limitandone la liquidazione al mero valore nominale della quota e non al valore incrementato in funzione dell'eventuale accrescimento patrimoniale.

Limitandosi ad una brevissima riflessione di carattere assolutamente generale, nella disciplina degli enti commerciali, ogni qual volta un socio eserciti il proprio diritto di recesso vi è la necessità di determinare il valore delle quote, o azioni, che devono essere liquidate con riferimento al periodo nel quale è stato esercitato tale diritto.

Nella disciplina degli enti commerciali il fine ultimo è il godimento individuale da parte dei singoli soci dei benefici tratti dalla gestione della compagine societaria, laddove nell'ambito dell'impresa sociale, accanto all'esigenza di mantenere l'economicità di azienda intesa come equilibrio economico-finanziario, vi è un ulteriore interesse, egualmente importante, di perseguire l'utile sociale e l'interesse generale.

La filosofia ispiratrice è profondamente diversa.

Il principio ispiratore che governa l'impresa sociale è quello della conservazione di eventuali plusvalori all'interno del circuito economico-aziendale - principio ripreso anche in sede di cessazione dell'impresa con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale (cfr. art. 3, comma 2, del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 e art. 13, comma 3, del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155) - ed è ovvio che si infrangerebbe tale principio e l'esplicito divieto di distribuzione anche indiretta degli utili se si liquidasse al singolo il valore della quota incrementato al momento del recesso e non il valore equivalente al semplice conferimento iniziale. Sembrerebbe che questa disposizione e la sua necessaria rigida applicazione costituirà un ostacolo alla diffusione degli investimenti privati per lo svolgimento di attività di interesse sociale.

Un'ulteriore elusione del dettato normativo potrebbe derivare dalla corresponsione dei compensi ad amministratori, ai lavoratori dipendenti o ai collaboratori autonomi, soggetti, questi ultimi, che nel terzo settore risultano essere la maggioranza (cfr. art. 3, comma 2 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155).

La norma distingue due casi con riferimento al pagamento dei compensi.

Nel primo caso fa riferimento all'eventuale distribuzione di utili, sotto forma di compensi oltre i valori di mercato, nei confronti dei quadri più alti dell'impresa, ovvero le figure degli amministratori dell'ente, inserendo, oltre al generico rinvio ai valori medi di mercato, il limite specifico di un incremento massimo del 20% (mutuato dalla normativa sulle Onlus, cfr. art. 10, comma 6 del d.lgs. 460/1997).

Con riferimento ai lavoratori subordinati ed autonomi, un numero peraltro molto più numeroso di casi, il decreto non inserisce tabelle o criteri che possano aiutare a quantificare i valori massimi predeterminati non superabili per quanto concerne le remunerazioni dei collaboratori dell'impresa sociale.

di un incremento di valore di quote investite liquidabili in tempi e modalità da stabilire ed a fronte di un assetto statutario concepito *ad hoc*. In sintesi le imprese generate dall' "impresa sociale holding" possono rappresentare opportunità significative e di attrattività per investimenti finanziari.

6. Conclusioni

Le possibili forme di rapporto e collaborazione tra imprese for-profit ed imprese sociali sono sempre state considerate con un certo distacco culturale (anche se la realtà spesso ha superato questo atteggiamento). Quasi che si verificasse una sorta di "inquinamento" reciproco rispetto alla convinzione che le due *mission* dovessero essere distinte e non integrarsi in modo profondo e funzionale, pena "un gioco a somma inferiore a zero" rispetto al sistema di contesto. L'impresa for-profit è finalizzata al profitto che è anche il contributo sociale all'assetto economico-sociale della società. L'impresa sociale è finalizzata al sociale con la condizione dell'equilibrio economico-finanziario indispensabile per il dinamismo attivo e prospettico nella logica economico-aziendale della continuità, perdurabilità, efficienza ed efficacia dell'organizzazione stessa. L'integrazione è possibile e sarà sempre più fattibile ed indispensabile alla luce anche della normativa vigente.¹² L'esperienza istituzionale ed economica di questi ultimi anni ha dimostrato che questa filiera è funzionale a contemperare profitto ed utile in una logica di equilibrio economico-finanziario e reddituale con un finalismo sociale ormai pervasivo e imprescindibile per la società¹³.

Inoltre, e per esempio, si è rilevato che la *corporate social responsibility* delle imprese for-profit dà spesso risultati virtuosi in funzione della collaborazione del privato nonprofit con il privato for-profit.

Quindi l'impresa for-profit presidia la sua "funzione sociale", oltre ed in aggiunta, al suo finalismo di profitto da distribuire ai conferenti di capitale, declinando risultati sociali di valore interno (asili nido, pari opportunità, assistenza agli ex lavoratori pensionati, integrazione culturale per lavoratori di etnie diverse in logica multiculturale, *housing sociale*, *employee volunteering*, *gift matching*, ecc.) e di valore

¹² Vedi legge 118/05 e decreto legislativo 155/06.

¹³ Logica dell'equilibrio dell'"utile parziale" da trasferire al destinatario dell'"utile finale"; quindi un risultato aziendale inteso come equilibrio economico-finanziario complessivo e *corporate* che remunera i fattori produttivi e persegue un differenziale positivo di gestione per dare dinamismo all'"impresa sociale" sia for-profit che nonprofit.

esterno ed anche mercantile (*cause related marketing*, sponsorizzazioni, partenariato, *spin-off* sociali, ecc.). Ed in connessione, creando una "filiera aziendale sussidiaria". L'"impresa sociale nonprofit"¹⁴ intesa come azienda che si articola in attività di "produzione e scambio", soddisfa i bisogni giudicati di utilità sociale che non necessariamente possono o devono essere demandati operativamente allo Stato che è titolare di "funzione" (vedi dibattito sulla sussidiarietà orizzontale), agisce in modo imprenditoriale non solo partecipando all'incremento della ricchezza del paese (tramite "rischio imprenditoriale"), ma rispondendo direttamente (a volte, o spesso, in via esclusiva) a bisogni sociali e di interesse generale trascurati anche dal mercato in senso classico (assumendo il "rischio imprenditoriale sociale" in modo prevalente).

L'impresa sociale sostituisce:

- a) la catena composta da "produzione di ricchezza economica" - prelievo fiscale da parte dello Stato (o donazioni a nonprofit) - destinazione della ricchezza a fasce o settori deboli emarginati dal "circuito del mercato";
- b) con la produzione di ricchezza, distribuzione e consumo del valore in modo diretto.

Tutto ciò avviene rispetto al bisogno socio-economico ed attivando un processo di "disintermediazione" che tramite un'attività efficiente, efficace, in costanza d'economicità soddisfa direttamente i bisogni della popolazione, per una finalità d'interesse generale.

Questa implementazione aziendale dell'impresa sociale nonprofit consiste in un orientamento a rispondere in modo qualificato ai bisogni sociali della popolazione non esclusivamente e solo per fasce o settori deboli.

Infatti raggiungere questi risultati significa innalzare il livello di "welfare globale integrato" dei territori in generale, adottando una logica di sussidiarietà orizzontale pervasiva che ha come destinatari dell'attività tutta la società e quindi la popolazione composta da persone che si esprimono istituzionalmente come cittadini.

Infatti l'impresa sociale coinvolge in uno stabile "circolo virtuoso economico-finanziario":

- a) non solo persone che vogliono raggiungere in modo diretto e non mediato risultati economico-sociali a favore di segmenti costituiti da fasce deboli (persone o settori);

¹⁴ In Italia ribadisce, essa è assunta ad evidenza giuridica tramite il concetto di impresa sociale secondo un dettato normativo *ad hoc*: legge 118/05 e d.lgs. n 155/06.

- b) non solo persone che sono in sé “fasce deboli” (anziani, tossicodipendenti, alcoolisti, carcerati, malati psichici, donne, immigrati, ecc.) e che non troverebbero facilmente spazio lavorativo tutelato nel “circuito del mercato”;
- c) ma anche persone che credono nella formula imprenditoriale nonprofit e quindi senza la massimizzazione e la distribuzione assoluta dell’utile, ma con orientamento all’equilibrio economico-finanziario ove vengono remunerati, equamente e con livelli equilibrati rispetto al mercato, gli agenti produttivi e di erogazione, nonché si coprono i costi dei fattori produttivi in un’ottica di utile fisiologico indispensabile per il dinamismo imprenditoriale.

L’impresa sociale esalta la connessione fra elementi di contenuto meta-economico con le condizioni di equilibrio economico-finanziario.¹⁵ A differenza delle aziende for-profit (produttrici sia di beni che di servizi), ove l’aumento delle dimensioni spesso provoca una “serializzazione tayloristica e fordista” della produzione ed un conseguente appiattimento di alcuni livelli di qualità, le aziende nonprofit, per la loro formula imprenditoriale ed aziendale e per il livello di solidarietà “interaziendale” e di cooperazione come modello non solo culturale, ma anche aziendale e gestionale, all’aumentare delle dimensioni, possono mantenere i livelli di qualità prefissati creando meccanismi operativi di gestione collegati fortemente alla motivazione, all’appartenenza e ad una selezione che contempera la professionalità tecnica con la cultura solidale e la sussidiarietà interna sviluppata tramite una concordanza di principi “a monte” e solitamente correlata alla qualità dell’“equazione personale” dei dipendenti. Tutto questo ovviamente ha bisogno di iniziative di gestione *ad hoc* e finalizzate ed una professionalizzazione del *management* delle imprese sociali per raccogliere questa sfida costante che è realtà e non più ipotesi di lavoro e di scenario.

¹⁵ L’assenza di reddito positivo, per un lungo arco temporale, provoca per l’azienda nonprofit una situazione di stallo, mentre nel caso di positività si attiva un dinamismo aziendale che non solo incrementa le dimensioni dell’azienda stessa, ma aumenta l’efficacia dei servizi che essa eroga. Tutto ciò determinato dalla cultura aziendale, fortemente orientata al risultato qualificato (e non all’erogazione burocratizzata), e determinato anche dal privilegiare la motivazione di tipo non economico (senso di appartenenza all’ente, autostima, fiducia, ecc.) rispetto a quella economica (retribuzione).

Bibliografia

- Abburà L. (2000), *Quale spin-off?*, Working Paper n. 133/2000, Ires Piemonte, Torino.
- Beda A., Bodo R. (2004), *La responsabilità sociale d'impresa. Strumenti e strategie per uno sviluppo sostenibile dell'economia*, Il Sole 24 Ore Editore, Milano.
- Benedetti A., Zandonai F. (2006), "Welfare Italia. La comunità delle imprese sociali", *Sviluppo&Organizzazione*, Este-Mi-n. 214, mar.-apr.
- Ferrari M. (2006), "Fondazione Diamante: un'impresa sociale che fa integrazione", *Sviluppo&Organizzazione*, Este-Mi-n. 214, mar.-apr.
- Freeman E.R. (1984), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Pitman.
- Freeman R.E., Harrison J.S. (1999), "Stakeholders, Social Responsibility and Performance. Empirical Evidence and Theoretical Perspectives", *Academy of Management Journal*, n. 5, Vol. 42, 479-484.
- Moro Visconti R. (2001), *La governance nei gruppi e nelle reti di imprese*, Etas-RCS Libri spa.
- Porter M.E., Kramer R. (2002), "The Competitive Advantage of Corporation in Philanthropy", *Harvard Business Review*, december.
- Randazzo R. (2006), "Impresa sociale. Legge 13 Giugno 2005, n. 118 e D.Lgs. 24 Marzo 2006, n. 155", in Fiorentini G., *Impresa sociale non profit e sussidiarietà orizzontale*, Franco Angeli, Milano, di prossima pubblicazione.
- Solari L. (2006), "Il coraggio di cambiare le regole: il non profit da emulare", *Sviluppo&Organizzazione*, Este-Mi-n. 214, mar.-apr.

Il Forum

Dopo il decreto legislativo: valutazioni ed attese degli imprenditori sociali

a cura di Federica Silvestri

La legge sull'impresa sociale non solo è stata fortemente voluta dalla maggior parte delle componenti del terzo settore italiano, ma esse ne hanno anche influenzato significativamente i contenuti. Sono soddisfatti del risultato? Quali sono i contenuti in cui si riconoscono maggiormente? Quali politiche ritengono necessarie per promuovere l'applicazione della legge? E come intendono muoversi per sfruttare a fondo le innovazioni introdotte dalla legge?

Abbiamo posto queste domande alle varie componenti del terzo settore. Purtroppo i tempi stretti che avevamo per realizzare la Rivista non hanno consentito a tutti di rispondere. I pareri raccolti sono comunque autorevoli e le osservazioni di notevole interesse. Hanno partecipato al Forum importanti esponenti del mondo della cooperazione: Sergio D'Angelo (Presidente Gesco - Consorzio di cooperative sociali), Johnny Dotti (Presidente Consorzio nazionale "G. Matterelli"), Costanza Fanelli (Legacoop Sociale), Vilma Mazzocco (Presidente di Federsolidarietà-Confcooperative) e Giorgio Vittadini (Fondazione per la Sussidiarietà).

1) QUALI SONO, A SUO AVVISO, I PRINCIPALI PUNTI DI FORZA DELLA LEGGE SULL'IMPRESA SOCIALE COSÌ COME RISULTA DAL DECRETO LEGISLATIVO?

D'ANGELO

È una legge molto complessa. Il suo merito più grande è aver introdotto per la prima volta elementi concreti all'approccio *multi-stakeholder*, finora sancito solo dal punto di vista teorico.

I suoi principali punti di forza - che giudico allo stesso modo significativi - riguardano il rispetto di alcuni vincoli di trasparenza e di correttezza della gestione dell'impresa: non solo la pubblicità degli atti, ma anche l'obbligo del bilancio sociale; insieme alla garanzia di un adeguato livello di partecipazione democratica della base sociale e delle persone che vi lavorano agli indirizzi ed alla vita dell'impresa.

DOTTI

Segnalerei tre punti di forza:

1. la legge è in linea con il dibattito culturale e scientifico che si sta facendo su questi temi in Europa ed in altri paesi del mondo. Questo aiuterà ad avere prospettive di maggior respiro;
2. l'articolo 1, in particolare il comma 1, contribuisce ad allargare il concetto d'impresa, che nell'immaginario corrente continua ad essere troppo marcatamente identificato con profitto economico-speculativo; allarga inoltre il concetto di "pubblico" ancora quasi esclusivamente identificato con amministrazione pubblica e stato. La finalità di perseguire l'interesse generale può essere costitutiva anche di organizzazioni private. Mi sembrano passi in avanti verso un pluralismo economico ed un pensiero democratico più evoluto;
3. nella pratica mi sembra significativo anche l'articolo 2 che allarga i campi classici d'intervento della cooperazione sociale (la prevalente forma d'impresa sociale conosciuta in Italia) inserendo indirettamente il tema di cosa sono i beni comuni oggi ed allargando il concetto di lavoratore svantaggiato rispetto a ciò che era previsto nella 381/91.

FANELLI

L'esistenza nel nostro paese di una legge sull'impresa sociale rappresenta di per sé un passaggio di grande importanza rispetto alla storia ed agli sviluppi del terzo settore italiano, perché, dopo una fase importante di esperienze (condotte soprattutto dalla cooperazione sociale) si dà un più forte riconoscimento all'esercizio di una specifica forma di impresa che intende svolgere attività e funzioni di interesse generale per la collettività. Il secondo risultato positivo da sottolineare è che questo sia avvenuto riconoscendo di fatto alla cooperazione sociale (sia pure attraverso una formula indiretta e non diretta come avevano richiesto le organizzazioni cooperative) lo *status* di impresa sociale; cosa non scontata se si pensa a come si era avviata la discussione ed il confronto tra

Governmento e terzo settore, salvaguardando l'insieme delle norme (anche quelle cooperative) che hanno consentito a questa esperienza di affermarsi e crescere sia sul piano imprenditoriale che sociale, riconsegnando all'impresa sociale cooperativa un ruolo importante da giocare in questa fase. Più in generale, però, va detto che la legge sull'impresa sociale ed i relativi decreti delegati, così come sono stati confezionati, ancorchè scaturiti da una lunga fase di confronto tra Governo, Parlamento e terzo settore, sono un prodotto legislativo che nel suo insieme non può considerarsi adeguato rispetto all'importanza ed alla complessità della materia trattata. Come tale dovrà essere rivisto alla luce di alcune esigenze: in primo luogo, una più attenta verifica dei problemi di armonizzazione di questo intervento normativo rispetto ad altri quadri normativi riguardanti sia il terzo settore che la legislazione sulle società e le imprese. In secondo luogo, andranno più attentamente rivisitati ed approfonditi alcuni aspetti che riguardano il profilo delle coerenze tra le finalità e natura di questo soggetto, gli assetti interni (proprietary, organizzativi), e la strumentazione imprenditoriale. In particolare si dovrà ridefinire meglio il profilo e le modalità di intervento di quelle imprese sociali che hanno come missione specifica quella dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, per evitare il rischio - oggi molto presente così come è formulata la legge - che, dopo l'importante esperienza portata avanti in questo campo dalla cooperazione sociale, si incentivino operazioni imprenditoriali strumentali o comunque non finalizzate ad affrontare situazioni di vero e forte disagio fisico e sociale. Così come si dovrà determinare un assetto credibile di controlli se si intende realmente pensare ad una politica di sostegno a questo tipo di imprese. Collegando però la questione dei controlli con il principio - troppo genericamente presente nella legge - di obbligo della rendicontazione sociale per fare di questo uno strumento non solo di trasparenza, ma di efficace misurazione dei risultati prodotti per le comunità e di impegno nei confronti dei diversi *stakolder*, in coerenza con gli obiettivi enunciati.

Penso però che tale percorso di rivisitazione e miglioramento della legge debba avvenire non solo attraverso un lavoro tecnico-politico, ma avviando al contempo una sorta di "osservatorio attivo" sul concreto impatto della nuova legge rispetto allo sviluppo dei soggetti e dei settori previsti, per cogliere più direttamente esigenze sia di tipo normativo che soprattutto di politiche di accompagnamento e supporto.

MAZZOCCO

La legge sull'impresa sociale colloca l'Italia in una dimensione di avanguardia normativa nel contesto europeo. Non a caso tutta l'esperienza italiana della cooperazione sociale e della nuova impresa sociale ha rappresentato un punto di riferimento per la normativa di molti altri paesi europei.

Importante è il ruolo che le imprese sociali possono esercitare nell'ambito del processo di costruzione dell'economia e delle istituzioni europee. Esse rappresentano una vera infrastrutturazione dal basso delle nuove frontiere di economia civile, di solidarietà, di cittadinanza, di cui l'Europa ha e avrà sempre più bisogno.

Un altro punto di forza è la caratterizzazione partecipativa dell'impresa sociale.

La partecipazione dei portatori di interesse rappresenta un elemento strutturale fondamentale perché garantisce, nel lungo periodo, il perseguimento di finalità altruistiche e redistributive. Sarà importante pensare ed agire forme innovative e concrete di coinvolgimento ed espressione degli *stakeholder*, evitando di ricorrere a costruzioni regolamentative di facciata.

Non meno qualificante è l'obbligo di redazione del bilancio sociale.

Ma la legge sull'impresa sociale è importante anche perché consente ad organizzazioni non strutturate su base democratica di agire percorsi sociali di impresa.

Sono esperienze che devono crescere e che dobbiamo valorizzare. Pensiamo agli enti ecclesiastici, alle fondazioni che non sempre possono amministrare i loro patrimoni con il vincolo democratico. Sul versante delle proprietà il vincolo democratico è limitativo per queste organizzazioni. Avremo sempre più patrimoni non collettivi, ma utilizzati per finalità collettive. L'impresa sociale rappresenta dunque uno strumento assai utile sul versante della maggiore vitalità dei patrimoni anche immobiliari, artistici, culturali, ambientali.

VITTADINI

Certamente il punto di forza della legislazione sull'impresa sociale è la previsione che possano esistere enti disciplinati dal libro primo del codice civile (associazioni e fondazioni) che esercitano in via stabile e principale attività di impresa ed enti disciplinati dal libro quinto (società) che non distribuiscano utili.

Entrambe queste categorie di enti, infatti, perseguono scopi di

pubblica utilità attraverso “la produzione o lo scambio di beni e servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale”¹.

Entrando nel merito del decreto, è interessante che l’attribuzione ad un bene o servizio della qualificazione di “bene o servizio di utilità sociale” sia legata alla produzione o scambio di tali e beni e servizi all’interno di particolari settori. A proposito dei settori occorre osservare che, rispetto alla normativa sulle Onlus², la loro elencazione è ampia e comprensiva dei mille volti del privato sociale.

Risultano infatti essere settori qualificanti l’impresa sociale anche i settori della sanità e dell’educazione che, a causa dell’obbligo di esercizio di tali attività nei soli confronti di svantaggiati, erano “di fatto” esclusi dalla disciplina delle Onlus.

Sono inoltre considerate imprese sociali, indipendentemente dallo svolgimento di una delle attività che il decreto elenca, le imprese che impiegano lavoratori svantaggiati. La nozione di svantaggiato viene mutuata dal regolamento Ce n. 2204 del 12 dicembre 2002 ed è più ampia rispetto a quella contenuta nella legge 381/91 (disciplina delle cooperative sociali) e nel d.lgs. 460/97 e pare essere maggiormente aderente alle reali situazioni di svantaggio che le imprese sociali impattano nella loro azione.

Aspetto qualificante dell’impresa sociale è la non distribuibilità degli utili, neppure in modo indiretto, e la devoluzione del patrimonio, in caso di cessazione dell’impresa “ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni, comitati, fondazioni ed enti ecclesiastici, secondo le norme statutarie”³. Ritengo importante che il patrimonio residuo debba essere destinato ad enti che hanno il vincolo della non distribuibilità degli utili; è altresì importante che lo stesso non debba necessariamente essere destinato a enti che hanno particolari affinità di trattamento fiscale (come previsto per le Onlus, che devono destinare il patrimonio necessariamente ad altre Onlus) o che svolgono attività identiche o affini (come richiesto dalla disciplina sul volontariato⁴).

Un altro aspetto che valuto positivamente è l’esplicitazione della possibilità di avvalersi di lavoro volontario⁵, attualmente prevista

¹ D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, articolo 1, comma 1.

² D.lgs. 460/97, art. 10 e seguenti.

³ D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, articolo 13.

⁴ Legge 266/91.

⁵ D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, articolo 14.

solo per le cooperative sociali e per le organizzazioni di volontariato. È una gratuità, che spesso assume la forma di tempo dato gratuitamente, che ha permesso il nascere e lo svilupparsi di opere sociali. Tale "lavoro gratis" non contraddice la natura di impresa dell'impresa sociale, ma ne sottolinea l'impeto originale di costruzione del bene comune, che è anche la sua principale caratteristica.

2) E QUALI I PRINCIPALI LIMITI?

D'ANGELO

Nella definizione dei settori era importante esplicitare quello relativo all'integrazione lavorativa delle persone svantaggiate, ma l'individuazione delle tipologie di questi lavoratori appare troppo generica (solo alcune di quelle indicate nel regolamento Ce 2204 del 2002). Mentre, essendo presente nel nostro paese, un'esperienza già diffusa ed importante di impresa sociale - come quella realizzata dalla cooperazione sociale - molti si sarebbero aspettati, e sarebbe stato ragionevole prevedere, la coincidenza delle categorie dei soggetti svantaggiati.

La stessa definizione dei campi di attività è per alcuni versi troppo poco qualificata e non sempre chiara. Sarebbe stato opportuno mantenere una più stretta relazione tra la natura di interesse generale e gli ambiti ed i settori di operatività esclusiva dell'impresa sociale.

Considero un errore, inoltre, le deroghe per gli enti ecclesiastici e non sono del tutto convinto dell'utilità ad aprire praticamente sia alle organizzazioni private iscritte al libro V del codice civile, sia a quelle indicate dal primo libro.

Nutro infine forti dubbi circa l'opportunità ad ammettere prestazioni di attività di volontariato, nei limiti del 50% dei lavoratori impiegati nell'impresa sociale: temo che questa norma, soprattutto nel Mezzogiorno e dove il mercato del lavoro presenta situazioni particolarmente difficili, possa non solo favorire gravi distorsioni, ma anche consentire di aggirare l'obbligo di applicare correttamente i contratti collettivi nazionali.

DOTTI

Il limite principale è aver avuto troppa paura a trarre le dovute conseguenze dei presupposti culturali contenuti nei primi due articoli. Resta troppo bloccata ed ingessata la parte economica, né agevolazioni né remunerazione del capitale. Restano troppo confuse le modalità da seguire per sviluppare la partecipazione dei diversi portatori d'interesse all'impresa sociale.

Concordo con la prudenza, ma così non si va da nessuna parte.

MAZZOCCO

Una carenza della legge è l'aver definito i campi di intervento dell'impresa sociale, limitando così nel contempo le potenzialità progettuali.

I processi di economia sociale centrati sui territori, ovvero di partecipazione collettiva a processi civili nell'economia e nel mercato, risultano in questo modo limitati alle aree di intervento delineate dal decreto legge.

Un'altra carenza è la mancata definizione di disposizioni fiscali coerenti ed incentivanti della meritorietà sociale. Questa specifica tipologia di impresa costituirebbe per lo Stato non un costo, bensì un investimento a beneficio di tutta la collettività.

VITTADINI

La disciplina dell'impresa sociale si inserisce in un panorama normativo quantomai incerto.

La disciplina codicistica non prevede che enti del libro primo possano svolgere attività di impresa. Per superare le carenze codicistiche ed adeguare le norme alla realtà dei fatti sono state emanate leggi e decreti che hanno contribuito all'incertezza normativa e regolamentare.

Si tratta quasi sempre di norme aventi valenza fiscale, ma che, per le disposizioni che contengono, hanno pesanti ricadute anche sull'assetto degli enti. Si pensi alla disciplina delle Onlus, del volontariato, delle associazioni di promozione sociale, delle associazioni sportive dilettantistiche, delle organizzazioni non governative, ecc.

La disciplina dell'impresa sociale, pertanto, dovrà essere in qualche modo coordinata con le disposizioni vigenti, e questo corre il rischio di generare altre incertezze interpretative.

Ma la grande carenza della disciplina sull'impresa sociale è certamente l'assenza di benefici fiscali.

Una volta stabilito che questi enti "producono" utilità sociale, che si sostanzia quasi sempre in minori costi per l'amministrazione dello Stato, è necessario che essi siano agevolati, in qualche modo.

L'impresa sociale, infatti, esercitando "in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi" si qualificherà dal punto di vista tributario quale ente commerciale, e sarà pertanto trattato dal punto di vista impositivo alla stregua di una società commerciale.

⁶ D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, articolo 1.

Se l'impresa sociale fa risparmiare l'amministrazione centrale e periferica dello Stato, è fondamentale che parte di tale risparmio le sia "restituito" e che venga "restituito" anche a coloro che con i loro lasciti o le loro donazioni la sostengono.

In tal senso ci pare fondamentale che enti aderenti a regimi agevolativi, quali le Onlus, che decidono di qualificarsi imprese sociali possano fruire del regime fiscale di maggior favore; che venga estesa anche all'impresa sociale la riduzione dell'aliquota Ires al 50% prevista dall'articolo 6 del Dpr 602/73; che i comuni e le regioni possano deliberare la riduzione o l'esenzione dal pagamento di tributi di loro pertinenza, quali l'Irap o l'Ici; che l'esenzione Iva prevista per le Onlus per talune utilità rivolte all'utente finale sia estesa anche all'impresa sociale; che il provvedimento cosiddetto "più dai meno versi", che permette la deduzione dal reddito delle persone fisiche e dell'impresa delle erogazioni liberali effettuate nei confronti di taluni soggetti nonprofit sia esteso anche all'impresa sociale; che, pur applicandosi all'impresa sociale il capo II del t.u.i.r., alcune entrate prive di rapporto sinallagmatico - quali le quote associative, i contributi a fondo perduto, le liberalità - siano escluse dal reddito di impresa.

3) QUALI SONO, A SUO AVVISO, LE POLITICHE CHE IL NUOVO GOVERNO DOVREBBE ADOTTARE PER SOSTENERE LO SVILUPPO DELL'IMPRESA SOCIALE?

D'ANGELO

Le prime politiche del nuovo Governo devono garantire un quadro normativo adeguato rispetto all'esigenza primaria specifica di andare avanti con il processo di riforma del *welfare*, già avviato con la legge 328 del 2000. Esiste, da un lato, la necessità di ridare centralità politica, culturale ed economica alle politiche sociali; dall'altro, per sostenere lo sviluppo e la diffusione dell'impresa sociale, il Governo dovrà determinare un più chiaro sistema di coerenze tra natura particolare, regole e *governance* dell'impresa sociale. Deve, cioè, armonizzare gli aspetti applicativi della legge con altre legislazioni di settore; e deve impegnarsi a definire gli aspetti fiscali sulla base di una visione ampia, non solo in relazione all'insieme delle realtà nonprofit, ma anche agli interessi specifici dei diversi settori di operatività.

In particolare nel Mezzogiorno andrebbero adottate linee innovative di sostegno economico per la diffusione ed il rafforzamento dell'impresa sociale, estendendo le esperienze positive di interventi già sperimentati con buoni risultati come nel caso dell'iniziativa denominata "Fertilità".

DOTTI

Visto l'attuale assetto dei Ministeri, darei la competenza per l'impresa sociale al Ministero dello sviluppo e delle attività produttive. Da qui discendono le giuste e conseguenti scelte interpretative.

FANELLI

La via più efficace per pensare a politiche di sostegno alle imprese sociali passa attraverso una rideterminazione ed un rilancio del senso e della cornice strategica di questo tipo di soggetto rispetto ad alcune questioni ed esigenze della fase attuale. Credo che non sarebbe utile alcun approccio di tipo generico in un senso o in un altro o una visione di semplice continuità rispetto al dibattito di questi ultimi anni. La situazione di oggi presenta infatti elementi di complessità e di nuove sfide anche per il mondo più consolidato delle imprese sociali, sia rispetto alle prospettive di crescita e consolidamento (che va salvaguardato, ma spesso anche riorientato) che di promozione ed espansione in campi diversi dal passato ed attraverso formule nuove imprenditoriali ed organizzative (per esempio, facendo più ricorso a collaborazioni e reti tra soggetti diversi). Per questo credo sia utile, prima di decidere specifiche misure di agevolazioni (ad esempio, di tipo fiscale) che si avvii presto un percorso di confronto e di lavoro che coinvolga i principali Ministeri interessati (in relazione anche ai settori individuati nel decreto) per fissare alcuni obiettivi ed indirizzi di fondo che diano senso e consenso ad un insieme di politiche ed azioni da attivare sia sul piano normativo ed amministrativo che su quello finanziario e delle risorse da dedicare. Una sorta di cornice programmatica che si raccordi da subito con obiettivi e scelte generali del Governo su una serie di campi e materie dove l'apporto delle imprese sociali potrebbe essere rilevante ed utile. Tale percorso si potrebbe incontrare efficacemente con il lavoro di confronto e di individuazione di politiche che da tempo - con scarsa attenzione dei decisori politici italiani - viene portato avanti a livello europeo attorno ai risultati del programma Equal proprio sul terreno dello sviluppo e del ruolo dell'economia e dell'impresa sociale.

In linea anche con alcune comuni riflessioni che stanno emergendo a livello europeo alcune strategie di sostegno all'impresa sociale dovrebbero riguardare:

- innanzitutto il rafforzamento del suo ruolo di *partner* nelle diverse politiche di *welfare* territoriale premiando e sostenendo anche con strumenti finanziari appropriati la capacità autonoma di reperimento, organizzazione e qualificazione delle

- risorse (umane ed economiche) nonché il ruolo di aggregazione ed organizzazione della domanda;
- definizione di un quadro di rapporti regolativi adeguato e coerente rispetto ad una logica di vero partenariato tra pubblico e impresa sociale;
 - valorizzazione e crescita professionale e manageriale delle risorse umane impegnate;
 - sostegni significativi, ma mirati all'azione di inclusione lavorativa di fasce svantaggiate, non solo attraverso misure che intervengano sui costi, ma anche attraverso forme peculiari di sostegno economico allo sviluppo imprenditoriale in diversi e qualificati settori di mercato nell'ambito di veri e propri patti territoriali, rilanciando il ruolo che le pubbliche amministrazioni possono svolgere direttamente attraverso l'affidamento di attività e servizi locali alle imprese sociali;
 - linee di sostegno per l'estensione e qualificazione dei sistemi di rendicontazione sociale;
 - strumentazioni finanziarie innovative legate alla misurazione dei risultati sia imprenditoriali che sociali.

MAZZOCCO

È necessario completare il quadro normativo ed in tal senso il Governo deve assumere impegni.

Come Forum del Terzo Settore abbiamo già avviato un'intensa e costruttiva interlocuzione.

In questa direzione occorre riconoscere con maggiore consapevolezza che l'impresa sociale è strumento di politiche sociali in senso largo - del lavoro, dell'ambiente, delle politiche economiche, della cultura, dell'istruzione.

È giunto in ogni caso il momento di armonizzare le diverse normative dedicate alle varie componenti del nonprofit per arrivare alla definizione di un testo unico e organico.

VITTADINI

A mio avviso è importante che il Governo:

- dia attuazione al decreto, varando in tempi brevi i provvedimenti ancora mancanti⁷;

⁷ Mancano ancora i seguenti regolamenti:

- definizione dei criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del 70% dei ricavi complessivi dell'impresa previsto dall'articolo 2 del decreto;
- definizione degli atti che devono essere depositati e procedure per la costituzione, previsti dall'articolo 5 del decreto;

- proceda alla riforma del libro primo del codice civile, relativamente alla disciplina di associazioni e fondazioni, nel rispetto dell'esistente e della libertà di associazione costituzionalmente sancita;
- proceda ad un riordino della disciplina fiscale degli enti non-profit, riconoscendo il ruolo dell'imprenditoria sociale e "restituendo" parte del risparmio che essa procura all'amministrazione centrale dello Stato.

4) QUALI SONO, A SUO AVVISO, LE PRINCIPALI STRATEGIE CHE LE IMPRESE SOCIALI DOVRANNO ATTIVARE AL FINE DI COGLIERE FINO IN FONDO LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE?

D'ANGELO

Un elemento strategico importante della crescita dell'impresa sociale è certamente costituito dalla capacità di tenere insieme l'obiettivo dell'integrazione con il sistema pubblico, la qualità dei servizi e dei beni prodotti con la qualità del lavoro, intesa quest'ultima come un giusto e complicato mix di sufficiente retribuzione, riconoscimento di diritti, partecipazione alle scelte operative, valorizzazione delle spinte motivazionali. Ma non c'è dubbio che le imprese sociali devono implementare strategie che le rendano meno dipendenti dal pubblico: è una questione che accompagna le riflessioni sull'impresa sociale ormai da diverso tempo e che tuttavia va ancora posta all'ordine del giorno. La solidità e la tenuta nel tempo di un'impresa si misurano sulle sue capacità di costruire e ridefinire di volta in volta il proprio mercato, di rispondere ai mutamenti ed alle sollecitazioni esterne in modo dinamico e tempestivo. Per un'impresa sociale, che opera - con le sue peculiarità - in un mercato molto particolare, le situazioni e le condizioni della sua crescita non sono molto diverse: sono obiettivi certamente più complicati da realizzare, equilibri più difficili da raggiungere, ma forse ancora più importanti per un'impresa sociale.

Le nuove sfide, accanto all'impegno di qualificare e sviluppare l'esistente, devono guardare alle esigenze di riprogettare e ricostruire un nuovo *welfare* dove - a cominciare dalla non autosufficienza ai

- previsione di linee guida relative a forma e contenuto del bilancio sociale, previste dall'articolo 10 del decreto;
- previsione di linee guida relative a trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda, previste dall'articolo 13 del decreto.

diritti delle persone più giovani, dalla promozione dell'agio alla valorizzazione del territorio - l'impresa sociale deve essere capace di esprimere idee e proposte innovative, garantire visibilità ai contenuti ed agli interessi pubblici delle attività e dei beni prodotti, conferire poteri reali nelle scelte e nelle decisioni agli utenti.

DOTTI

Impostare azioni strategiche che partano dalla novità culturale rappresentata da questa forma di impresa, sperimentando modelli di gestione e di *governance* nuovi anche in terreni di servizio inesplorati finora. Con qualche sana trasgressione.

FANELLI

Non è ancora del tutto semplice immaginare scenari ed effetti concreti della legge, anche perché non è ancora chiaro il quadro delle convenienze (non solo quelle derivanti da agevolazioni dirette, ma anche quelle derivabili da elementi di posizionamento e di reputazione da giocare in alcuni campi e settori). Non è chiaro, inoltre, se la legge così come è formulata (la legge determina i requisiti per acquisire una qualifica) avrà maggiori effetti in seguito a processi di evoluzione, trasformazione di realtà esistenti piuttosto che dall'attivazione di nuovi soggetti.

Da questo punto di vista si possono immaginare diversi scenari e conseguenti strategie perseguite dalle imprese sociali: una, ovviamente ottimale, tesa a "sviluppare" ed ampliare il campo delle esperienze fin qui fatte non creando barriere o compartimenti stagni tra diversi tipi di imprese sociali, ma trasferendo le migliori esperienze e pratiche in diversi ambiti e settori, lavorando per una forte qualificazione di un modello comune di impresa sociale in relazione a fattori e comportamenti peculiari ed innovativi messi in campo oltretutto naturalmente in relazione ai buoni risultati imprenditoriali ottenuti in questo o quel settore. Rispetto a questo la cooperazione sociale sia di tipo a) che di tipo b) proprio in quanto modello coerente e praticato di impresa sociale potrebbe svolgere un ruolo molto importante di riferimento sia al fine di sperimentare nuovi ambiti e frontiere del proprio intervento (spingendo anche ad un aggiornamento della propria legislazione) sia per contribuire a promuovere nuovi ambiti e settori di impresa sociale cooperativa e non.

Un altro possibile scenario, non certo positivo, potrebbe essere invece quello di una visione concorrenziale dello sviluppo della impresa sociale, concorrenziale tra diversi tipi di imprese sociali che operano o intendono operare nello stesso campo e settore, o che

intendono entrare in campi dove operano già altri tipi di imprese, profit o nonprofit. Ovviamente questa seconda strategia punta più sull'ottenimento dei risultati immediati, meno sulla distintività dell'impresa sociale e finirebbe con il premiare prassi semplificate o usi strumentali di essere impresa sociale, con danni di medio e lungo periodo sulle prospettive stesse dell'impresa sociale. Questa seconda strategia potrebbe essere anche indotta da scelte e comportamenti di *partner* pubblici orientati più a logiche di risparmio sui costi dei servizi che a favorire un allargamento e qualificazione dei soggetti in campo nei vari ambiti del *welfare* e dello sviluppo delle comunità. Guardando a questi possibili scenari o ad altri scenari intermedi sarebbe quindi molto positivo che tra i diversi tipi e le diverse esperienze di impresa sociale, anche tra quelle più consolidate e quelle di nuova promozione, si potessero creare, fin dai primi passi attuativi della legge, dei sistemi di comunicazione e di circolarità per favorire terreni di riflessione comune sul futuro dell'impresa sociale e sui suoi elementi di distintività rispetto ad altri settori ed esperienze imprenditoriali, indipendentemente dalla forma giuridica.

MAZZOCCO

L'impresa sociale avrà successo se saprà generare processi larghi di intrapresa sociale. La cooperazione sociale in quanto impresa sociale per eccellenza ha dimostrato che ciò è possibile.

Sarà necessario attivare strategie organizzate su nuove forme di collaborazione degli attori sociali, dell'economia e delle istituzioni. Forme sempre più innovative di sinergie tra aziende profit e nonprofit, pubblica amministrazione, associazionismo e volontariato aiuteranno a far crescere non solo in Italia, ma anche in Europa una nuova economia civile quale fondamento delle dinamiche di sviluppo e coesione sociale.

VITTADINI

La nuova legge per ora non offre opportunità: riconosce l'esistente e ne tenta una definizione. C'è tuttavia un'opportunità intrinseca concessa all'imprenditoria sociale con questo riconoscimento: quella di una presa di consapevolezza del soggetto che si è e della conseguente richiesta che tale soggetto venga "trattato come merita"; non come un ente che non può svolgere attività imprenditoriali, non come un'impresa che non può concorrere al bene comune in quanto finalizzata alla creazione e distribuzione di utili, ma come un soggetto nuovo ed antico, che con il metodo e l'organizzazione dell'impresa persegue scopi di pubblica utilità.

Le imprese sociali dovranno pertanto promuovere azioni per poter essere riconosciute quali soggetti finanziabili dalle fondazioni ex bancarie; dovranno chiedere di essere inserite tra i soggetti che possono richiedere contributi alle pubbliche amministrazioni; dovranno informare il mondo della finanza della loro esistenza e richiedere forme di accesso al credito adeguate alla loro struttura ed alla loro attività. E infine dovranno richiedere a gran voce norme, soprattutto fiscali e previdenziali, adeguate al loro agire socialmente utile.

5) COSA POSSONO FARE IL FORUM DEL TERZO SETTORE E LE ORGANIZZAZIONI DI RAPPRESENTANZA PER SOSTENERE LO SVILUPPO DELL'IMPRESA SOCIALE?

D'ANGELO

Il contributo del Forum del Terzo Settore e delle organizzazioni di rappresentanza è essenziale. L'impegno a promuovere un'impresa sociale - nell'ambito delle politiche sociali, socio-sanitarie, educative, delle attività culturali e dei servizi per l'ambiente -, che dalla legge viene suggerito, dovrebbe riguardare soprattutto le varie organizzazioni sociali e di rappresentanza presenti nel Forum del Terzo Settore. Deve essere, però, un contributo estremamente originale, al centro del quale deve esserci sia la funzione politica di dare suggerimenti di strategia imprenditoriale ed indicazioni di politica economica e sociale ai *policy maker*, sia la ricerca e la definizione di modelli culturali ed operativi dell'impresa sociale. Ma è auspicabile che il sostegno maggiore del Forum del Terzo Settore punti a promuovere le trasformazioni istituzionali ed organizzative necessarie a rivedere il rapporto tra impresa sociale e sistema pubblico.

DOTTI

Studiare. Aumentare il tasso di consapevolezza al proprio interno, altrimenti assisteremo a qualche *lifting* organizzativo, o poco più. Da questo punto di vista la sfida si vince se si è consapevoli della posta in gioco e dei profondi cambiamenti in corso, che toccano anche noi. Nella sostanza dei fatti e degli interessi dello scenario socio-economico-istituzionale il ruolo dell'impresa sociale è ancora tutto da affermare e dimostrare; la strada è lunga e faticosa.

FANELLI

Coerentemente con le considerazioni fatte finora penso che una grande parte degli sviluppi dell'impresa sociale dipenderanno dall'iniziativa dei diversi soggetti che sono interessati ad attribuire ad essa un ruolo ed un'importanza rispetto a esigenze e problemi veri della società.

La ricetta del successo della cooperazione sociale è derivata dall'incontro tra l'iniziativa dal basso di un'ampia gamma di forze e operatori sociali, il ruolo di catalizzatore e rappresentanza delle grandi organizzazioni della cooperazione, una visione di settori politici ed istituzionali che ha scelto con la legge 381 di puntare su un nuovo attore del *welfare* per organizzare risposte adeguate ai problemi di inclusione e benessere sociale. La nuova legge sull'impresa sociale rappresenta un passaggio più complesso che richiede diverse condizioni per un suo pieno decollo: da un lato, una consapevolezza ed una visione condivisa dell'intero terzo settore circa il ruolo concreto e le prospettive di questa figura in relazione all'insieme delle diverse esigenze di crescita e le diverse esperienze presenti nel terzo settore; dall'altro, si pone un problema del tutto nuovo di rappresentanza che si giocherà sull'iniziativa di diversi soggetti in campo: del terzo settore, del mondo della cooperazione, di altri soggetti del mondo imprenditoriale e nonprofit. Le organizzazioni di rappresentanza della cooperazione sociale ed in genere della cooperazione hanno una responsabilità particolare in questo passaggio, derivante non solo dalla grande esperienza fatta, ma anche dalla consapevolezza dell'importante contributo che possono dare rispetto ad alcuni contenuti essenziali e qualificanti dello sviluppo delle imprese sociali, come imprese e come sistema: il modello e la cultura di una *governance* partecipativa di impresa, la dimensione collaborativa e di rete di un modello possibile di sviluppo imprenditoriale, l'esperienza maturata dalla forma cooperativa in molti dei settori dove è prevista l'operatività dell'impresa sociale, il sistema capillare ed autodeterminato dei controlli sull'adesione ai principi ed alle regole cooperative, la diffusa pratica di rendicontazione sociale, la ricca e sperimentata strumentazione finanziaria finalizzata alla crescita di un tipo di impresa senza finalità di lucro. Su tutti questi terreni ed altri le organizzazioni della cooperazione possono portare in questa fase concrete proposte per costruire tutta la rete di condizioni necessarie allo sviluppo dell'impresa sociale.

MAZZOCO

Il Forum del Terzo Settore e le organizzazioni di rappresentanza dovranno concretizzare un impegno straordinario sul versante culturale, della formazione e della capacità di fare sempre più rete tra reti.

Sul versante culturale sarà importante la chiarezza non solo formale, ma anche sostanziale, delle diversità - che sono ricchezze

- delle varie componenti del terzo settore.

Bisogna valorizzare il concetto di complementarità che vuol dire assumere la capacità di integrarsi in maniera armonica su azioni progettuali in coerenza con le proprie missioni ed identità.

Sul versante della formazione bisogna attivare iniziative comuni su temi fondamentali rispetto ai quali occorre una visione unitaria.

Tutto questo è ancor più importante se riflettiamo sulla prospettiva, che la stessa legge contribuisce a delineare, di un panorama del terzo settore con due aree di attori principali: l'impresa sociale ed il volontariato.

VITTADINI

Le organizzazioni di rappresentanza hanno il compito di costituire un punto di sintesi della voce - polifonica - che ha l'imprenditoria sociale nel nostro paese, avanzando proposte allo Stato, alle amministrazioni pubbliche ed ai soggetti imprenditoriali, affinché l'impresa sociale sia riconosciuta e valorizzata.

Legge n. 118 del 13 giugno 2005

Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale

La Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica
hanno approvato;
IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
Promulga

la seguente legge:

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del Ministro delle attività produttive, del Ministro della giustizia, del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro dell'interno, uno o più decreti legislativi recanti una disciplina organica, ad integrazione delle norme dell'ordinamento civile, relativa alle imprese sociali, intendendosi come imprese sociali le organizzazioni private senza scopi di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale. Tale disciplina deve essere informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) definire, nel rispetto del quadro normativo e della specificità propria degli organismi di promozione sociale, nonché della disciplina generale delle associazioni, delle fondazioni, delle società e delle cooperative, e delle norme concernenti la cooperazione sociale e gli enti ecclesiastici, il carattere sociale dell'impresa sulla base:
 - 1) delle materie di particolare rilievo sociale in cui essa opera la prestazione di beni e di servizi in favore di tutti i potenziali fruitori, senza limitazione ai soli soci, associati o partecipi;
 - 2) del divieto di redistribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale, ad amministratori e a persone fisiche o giuridiche partecipanti, collaboratori o dipendenti, al fine di garantire in ogni caso il carattere non speculativo della partecipazione all'attività dell'impresa;
 - 3) dell'obbligo di reinvestire gli utili o gli avanzi di gestione nello svolgimento dell'attività istituzionale o ad incremento del patrimonio;
 - 4) delle caratteristiche e dei vincoli della struttura proprietaria o di controllo, escludendo la possibilità che soggetti pubblici o imprese private con finalità lucrative possano detenere il controllo, anche attraverso la facoltà di nomina maggioritaria degli organi di amministrazione;

- b) prevedere, in coerenza con il carattere sociale dell'impresa e compatibilmente con la struttura dell'ente, omogenee disposizioni in ordine a:
- 1) elettività delle cariche sociali e relative situazioni di incompatibilità;
 - 2) responsabilità degli amministratori nei confronti dei soci e dei terzi;
 - 3) ammissione ed esclusione dei soci;
 - 4) obbligo di redazione e di pubblicità del bilancio economico e sociale, nonché di previsione di forme di controllo contabile e di monitoraggio dell'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa;
 - 5) obbligo di devoluzione del patrimonio residuo, in caso di cessazione dell'impresa, ad altra impresa sociale ovvero ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni, comitati, fondazioni ed enti ecclesiastici, fatto salvo, per le cooperative sociali, quanto previsto dalla legge 31 gennaio 1992, n. 59, e successive modificazioni;
 - 6) obbligo di iscrizione nel registro delle imprese;
 - 7) definizione delle procedure concorsuali applicabili in caso di insolvenza;
 - 8) rappresentanza in giudizio da parte degli amministratori e responsabilità limitata al patrimonio dell'impresa per le obbligazioni da questa assunte;
 - 9) previsione di organi di controllo;
 - 10) forme di partecipazione nell'impresa anche per i diversi prestatori d'opera e per i destinatari delle attività;
 - 11) una disciplina della trasformazione, fusione e cessione d'azienda in riferimento alle imprese sociali tale da preservarne la qualificazione e gli scopi e garantire la destinazione dei beni delle stesse a finalità di interesse generale;
 - 12) conseguenze sulla qualificazione e la disciplina dell'impresa sociale, derivanti dall'inosservanza delle prescrizioni relative ai requisiti dell'impresa sociale e dalla violazione di altre norme di legge, in particolare in materia di lavoro e di sicurezza, nonché della contrattazione collettiva, in quanto compatibile con le caratteristiche e la natura giuridica dell'impresa sociale;
- c) attivare, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, funzioni e servizi permanenti di monitoraggio e di ricerca necessari alla verifica della qualità delle prestazioni rese dalle imprese sociali;
- d) definire la disciplina dei gruppi di imprese sociali secondo i principi di trasparenza e tutela delle minoranze, regolando i conflitti di interesse e le forme di abuso da parte dell'impresa dominante.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo provvede a coordinare le disposizioni dei medesimi decreti con le disposizioni vigenti nelle stesse materie e nelle materie connesse, sentite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché le rappresentanze del terzo settore, ferme restando le disposizioni in vigore concernenti il regime giuridico e amministrativo degli enti riconosciuti dalle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese.

3. Dall'attuazione dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

4. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari componenti per materia, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione dei medesimi schemi di decreto.

5. Entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri ai sensi del comma 4, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate, trasmette nuovamente alle Camere i testi, corredati dai necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni parlamentari competenti, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

6. Decorsi i termini di cui ai commi 4 e 5 senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 13 giugno 2005.



Decreto legislativo n. 155 del 24 marzo 2006

Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 27 aprile 2006

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 ed 87 della Costituzione;
Visto l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;
Vista la legge 13 giugno 2005, n. 118, recante delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale;
Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 dicembre 2005;
Acquisito il parere dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, reso nella seduta del 9 febbraio 2006;
Sentite le rappresentanze del terzo settore;
Acquisito il parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;
Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 marzo 2006;
Sulla proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del Ministro delle attività produttive, del Ministro della giustizia, del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro dell'interno;

Emana
il seguente decreto legislativo:

Art. 1. *Nozione*

1. Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale, e che hanno i requisiti di cui agli articoli 2, 3 e 4.

2. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e le organizzazioni i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci, associati o partecipi non acquisiscono la qualifica di impresa sociale.



3. Agli enti ecclesiastici e agli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese si applicano le norme di cui al presente decreto limitatamente allo svolgimento delle attività elencate all'articolo 2, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di scrittura privata autenticata, che recepisca le norme del presente decreto. Per tali attività devono essere tenute separatamente le scritture contabili previste dall'articolo 10. Il regolamento deve contenere i requisiti che sono richiesti dal presente decreto per gli atti costitutivi.

Art. 2. Utilità sociale

1. Si considerano beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati nei seguenti settori:

- a) assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- b) assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 novembre 2001, recante "Definizione dei livelli essenziali di assistenza", e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 33 dell'8 febbraio 2002;
- c) assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001, recante "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 129 del 6 giugno 2001;
- d) educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale;
- e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo;
- h) formazione universitaria e post-universitaria;
- i) ricerca ed erogazione di servizi culturali;
- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;
- m) servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.

2. Indipendentemente dall'esercizio della attività di impresa nei settori di cui al comma 1, possono acquisire la qualifica di impresa sociale le organizzazioni che esercitano attività di impresa, al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano:

- a) lavoratori svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera f), punti i), ix) e x), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, 5 dicembre 2002, della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione;
- b) lavoratori disabili ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera g), del citato regolamento (CE) n. 2204/2002.



3. Per attività principale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, si intende quella per la quale i relativi ricavi sono superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale. Con decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa.

4. I lavoratori di cui al comma 2 devono essere in misura non inferiore al trenta per cento dei lavoratori impiegati a qualunque titolo nell'impresa; la relativa situazione deve essere attestata ai sensi della normativa vigente.

5. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui al presente articolo.

Art. 3. *Assenza dello scopo di lucro*

1. L'organizzazione che esercita un'impresa sociale destina gli utili e gli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio.

2. A tale fine è vietata la distribuzione, anche in forma indiretta, di utili e avanzi di gestione, comunque denominati, nonché fondi e riserve in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori. Si considera distribuzione indiretta di utili:

- a) la corresponsione agli amministratori di compensi superiori a quelli previsti nelle imprese che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ed, in ogni caso, con un incremento massimo del venti per cento;
- b) la corresponsione ai lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori a quelli previsti dai contratti o accordi collettivi per le medesime qualifiche, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche professionalità;
- c) la remunerazione degli strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote, a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, superiori di cinque punti percentuali al tasso ufficiale di riferimento.

Art. 4. *Struttura proprietaria e disciplina dei gruppi*

1. All'attività di direzione e controllo di un'impresa sociale si applicano, in quanto compatibili, le norme di cui al capo IX del titolo V del libro V e l'articolo 2545-*septies* del codice civile. Si considera, in ogni caso, esercitare attività di direzione e controllo il soggetto che, per previsioni statutarie o per qualsiasi altra ragione, abbia la facoltà di nomina della maggioranza degli organi di amministrazione.

2. I gruppi di imprese sociali sono tenuti a depositare l'accordo di partecipazione presso il registro delle imprese. I gruppi di imprese sociali sono inoltre tenuti a redigere e depositare i documenti contabili ed il bilancio sociale in forma consolidata, secondo le linee guida di cui all'articolo 10.

3. Le imprese private con finalità lucrative e le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non possono esercitare attività di direzione e detenere il controllo di un'impresa sociale.

4. Nel caso di decisione assunta con il voto o l'influenza determinante dei soggetti di cui al comma 3, il relativo atto è annullabile e può essere impugnato in conformità delle norme del codice civile entro il termine di 180 giorni. La legittimazione ad impugnare spetta anche al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.



Art. 5. Costituzione

1. L'organizzazione che esercita un'impresa sociale deve essere costituita con atto pubblico. Oltre a quanto specificamente previsto per ciascun tipo di organizzazione, secondo la normativa applicabile a ciascuna di esse, gli atti costitutivi devono esplicitare il carattere sociale dell'impresa in conformità alle norme del presente decreto ed in particolare indicare:

- a) l'oggetto sociale, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 2;
- b) l'assenza di scopo di lucro, di cui all'articolo 3.

2. Gli atti costitutivi, le loro modificazioni e gli altri fatti relativi all'impresa devono essere depositati entro trenta giorni a cura del notaio o degli amministratori presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede legale, per l'iscrizione in apposita sezione. Si applica l'articolo 31, comma 2, della legge 24 novembre 2000, n. 340.

3. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai fini di cui all'articolo 16, accede anche in via telematica agli atti depositati presso l'ufficio del registro delle imprese.

4. Gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, sono tenuti al deposito del solo regolamento e delle sue modificazioni.

5. Con decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti gli atti che devono essere depositati e le procedure di cui al presente articolo.

Art. 6. Responsabilità patrimoniale

1. Salvo quanto già disposto in tema di responsabilità limitata per le diverse forme giuridiche previste dal libro V del codice civile, nelle organizzazioni che esercitano un'impresa sociale il cui patrimonio è superiore a ventimila euro, dal momento della iscrizione nella apposita sezione del registro delle imprese, delle obbligazioni assunte risponde soltanto l'organizzazione con il suo patrimonio.

2. Quando risulta che, in conseguenza di perdite, il patrimonio è diminuito di oltre un terzo rispetto all'importo di cui al comma 1, delle obbligazioni assunte rispondono personalmente e solidalmente anche coloro che hanno agito in nome e per conto dell'impresa.

3. La disposizione di cui al presente articolo non si applica agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.

Art. 7. Denominazione

1. Nella denominazione è obbligatorio l'uso della locuzione: "impresa sociale".

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.

3. L'uso della locuzione: "impresa sociale" ovvero di altre parole o locuzioni idonee a trarre in inganno è vietato a soggetti diversi dalle organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.

Art. 8. Cariche sociali

1. Negli enti associativi, la nomina della maggioranza dei componenti delle cariche sociali non può essere riservata a soggetti esterni all'organizzazione che esercita l'impresa sociale, salvo quanto specificamente previsto per ogni tipo di ente dalle norme legali e statutarie e compatibilmente con la sua natura.



2. Non possono rivestire cariche sociali soggetti nominati dagli enti di cui all'articolo 4, comma 3.
3. L'atto costitutivo deve prevedere specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza per coloro che assumono cariche sociali.

Art. 9. Ammissione ed esclusione

1. Le modalità di ammissione ed esclusione dei soci, nonché la disciplina del rapporto sociale sono regolate secondo il principio di non discriminazione, compatibilmente con la forma giuridica dell'ente.
2. Gli atti costitutivi devono prevedere la facoltà dell'istante che dei provvedimenti di diniego di ammissione o di esclusione possa essere investita l'assemblea dei soci.

Art. 10. Scritture contabili

1. L'organizzazione che esercita l'impresa sociale deve, in ogni caso, tenere il libro giornale e il libro degli inventari, in conformità alle disposizioni di cui agli articoli 2216 e 2217 del codice civile, nonché redigere e depositare presso il registro delle imprese un apposito documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa.
2. L'organizzazione che esercita l'impresa sociale deve, inoltre, redigere e depositare presso il registro delle imprese il bilancio sociale, secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in modo da rappresentare l'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa sociale.
3. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano limitatamente alle attività indicate nel regolamento.

Art. 11. Organi di controllo

1. Ove non sia diversamente stabilito dalla legge, gli atti costitutivi devono prevedere, nel caso del superamento di due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-*bis* del codice civile ridotti della metà, la nomina di uno o più sindaci, che vigilano sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.
2. I sindaci esercitano anche compiti di monitoraggio dell'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa, avuto particolare riguardo alle disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12 e 14. Del monitoraggio deve essere data risultanza in sede di redazione del bilancio sociale di cui all'articolo 10, comma 2.
3. I sindaci possono in qualsiasi momento procedere ad atti di ispezione e di controllo; a tale fine, possono chiedere agli amministratori notizie, anche con riferimento ai gruppi di imprese sociali, sull'andamento delle operazioni o su determinati affari.
4. Nel caso in cui l'impresa sociale superi per due esercizi consecutivi due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-*bis* del codice civile, il controllo contabile è esercitato da uno o più revisori contabili iscritti nel registro istituito presso il Ministero della giustizia o dai sindaci. Nel caso in cui il controllo contabile sia esercitato dai sindaci, essi devono essere iscritti all'albo dei revisori contabili iscritti nel registro istituito presso il Ministero della giustizia.



Art. 12. Coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività

1. Ferma restando la normativa in vigore, nei regolamenti aziendali o negli atti costitutivi devono essere previste forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività.
2. Per coinvolgimento deve intendersi qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione o la partecipazione, mediante il quale lavoratori e destinatari delle attività possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito dell'impresa, almeno in relazione alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti o scambiati.

Art. 13. Trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda e devoluzione del patrimonio

1. Per le organizzazioni che esercitano un'impresa sociale, la trasformazione, la fusione e la scissione devono essere realizzate in modo da preservare l'assenza di scopo di lucro di cui all'articolo 3 dei soggetti risultanti dagli atti posti in essere; la cessione d'azienda deve essere realizzata in modo da preservare il perseguimento delle finalità di interesse generale di cui all'articolo 2 da parte del cessionario. Per gli enti di cui di cui all'articolo 1, comma 3, la disposizione di cui al presente comma si applica limitatamente alle attività indicate nel regolamento.
2. Gli atti di cui al comma 1 devono essere posti in essere in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.
3. Salvo quanto previsto in tema di cooperative, in caso di cessazione dell'impresa, il patrimonio residuo è devoluto ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni, comitati, fondazioni ed enti ecclesiastici, secondo le norme statutarie. La disposizione di cui al presente comma non si applica agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.
4. Gli organi di amministrazione notificano, con atto scritto di data certa, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'intenzione di procedere ad uno degli atti di cui al comma 1, allegando la documentazione necessaria alla valutazione di conformità alle linee guida di cui al comma 2, ovvero la denominazione dei beneficiari della devoluzione del patrimonio.
5. L'efficacia degli atti è subordinata all'autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, che si intende concessa decorsi novanta giorni dalla ricezione della notificazione.
6. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano quando il beneficiario dell'atto è un'altra organizzazione che esercita un'impresa sociale.

Art. 14. Lavoro nell'impresa sociale

1. Ai lavoratori dell'impresa sociale non può essere corrisposto un trattamento economico e normativo inferiore a quello previsto dai contratti e accordi collettivi applicabili.
2. Salva la specifica disciplina per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, è ammessa la prestazione di attività di volontariato, nei limiti del cinquanta per cento dei lavoratori a qualunque titolo impiegati nell'impresa sociale. Si applicano gli articoli 2, 4 e 17 della legge 11 agosto 1991, n. 266.



3. I lavoratori dell'impresa sociale, a qualunque titolo prestino la loro opera, hanno i diritti di informazione, consultazione e partecipazione nei termini e con le modalità specificate nei regolamenti aziendali o concordati dagli organi di amministrazione dell'impresa sociale con loro rappresentanti. Degli esiti del coinvolgimento deve essere fatta menzione nel bilancio sociale di cui all'articolo 10, comma 2.

Art. 15. Procedure concorsuali

1. In caso di insolvenza, le organizzazioni che esercitano un'impresa sociale sono assoggettate alla liquidazione coatta amministrativa, di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. La disposizione di cui al presente comma non si applica agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.
2. Alla devoluzione del patrimonio residuo al termine della procedura concorsuale si applica l'articolo 13, comma 3.

Art. 16. Funzioni di monitoraggio e ricerca

1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali promuove attività di raccordo degli uffici competenti, coinvolgendo anche altre amministrazioni dello Stato, l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e le parti sociali, le agenzie tecniche e gli enti di ricerca di cui normalmente si avvale o che siano soggetti alla sua vigilanza, e le parti sociali, al fine di sviluppare azioni di sistema e svolgere attività di monitoraggio e ricerca.
2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avvalendosi delle proprie strutture territoriali, esercita le funzioni ispettive, al fine di verificare il rispetto delle disposizioni del presente decreto da parte delle imprese sociali.
3. In caso di accertata violazione delle norme di cui al presente decreto o di gravi inadempienze delle norme a tutela dei lavoratori, gli uffici competenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, assunte le opportune informazioni, diffidano gli organi direttivi dell'impresa sociale a regolarizzare i comportamenti illegittimi entro un congruo termine, decorso inutilmente il quale, applicano le sanzioni di cui al comma 4.
4. In caso di accertata violazione delle norme di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4, o di mancata ottemperanza alla intimazione di cui al comma 3, gli uffici competenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dispongono la perdita della qualifica di impresa sociale. Il provvedimento è trasmesso ai fini della cancellazione dell'impresa sociale dall'apposita sezione del registro delle imprese. Si applica l'articolo 13, comma 3.
5. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolge i propri compiti e assume le determinazioni di cui al presente articolo sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Art. 17. Norme di coordinamento

1. Le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e gli enti non commerciali di cui al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, che acquisiscono anche la qualifica di impresa sociale, continuano ad applicare le disposizioni tributarie previste dal medesimo decreto legislativo n. 460 del 1997, subordinatamente al rispetto dei requisiti soggettivi e delle altre condizioni ivi previsti.
2. All'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 dopo la parola: "strumentali" sono inserite le seguenti: " , delle imprese sociali".



3. 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 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.

4. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai soli fini di cui al comma 3, le cooperative sociali ed i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria.

Art. 18. Disposizione di carattere finanziario

1. All'attuazione del presente decreto le amministrazioni competenti provvedono avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



Impresa Sociale

I rapporti di lavoro nelle cooperative sociali

SAGGI

I rapporti di lavoro dei soci di cooperativa sociale

Il rapporto di lavoro subordinato nelle cooperative sociali

I rapporti di lavoro autonomo tra cooperative sociali e non soci: collaborazioni continuative e coordinate, lavoro a progetto, prestazioni occasionali

Profili lavoristici del regolamento interno delle cooperative sociali

Brevi note sulla partecipazione dei lavoratori nelle cooperative (e nelle imprese) sociali

CONFRONTI

Forum. I rapporti di lavoro nelle cooperative sociali: le opinioni dei protagonisti

RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI

Finito di stampare
nel mese di settembre 2006