

Dalle identità ai modelli di *governance*: le specificità dell'impresa sociale

Prof. Carlo Borzaga
Università degli Studi di Trento
Dipartimento di Economia

Introduzione

La legge sull'impresa sociale può essere analizzata da più punti di vista. In questo intervento ne considererò quattro: (i) la portata innovativa della legge rispetto alle normative sul terzo settore che l'hanno preceduta a partire dal 1991; (ii) le peculiarità dell'impresa sociale rispetto alle altre forme organizzative private; (iii) i rapporti con gli altri soggetti del terzo settore, con le istituzioni pubbliche e le imprese for-profit; (iv) il ruolo dell'impresa sociale nello sviluppo locale e quindi nella *governance* del territorio. Nel prosieguo dell'analisi adoterò un'ottica dinamica, cioè considererò la legge 118/2005 e il successivo decreto attuativo non come un punto di arrivo, ma come l'inizio di una nuova fase, fatta di riflessioni sul tema e di proposte di integrazione e di modifica dei testi legislativi che definiscono e regolamentano l'impresa sociale. Porsi in un'ottica dinamica significa, ad esempio, non giudicare negativamente la legge solo perché presenta una serie di lacune più o meno gravi (ad esempio le debolezze e le confusioni sui controlli) o non prevede la concessione di specifici benefici fiscali (ragione che ha spinto i parlamentari della sinistra a non votare la legge), e porsi piuttosto l'obiettivo di contribuire al miglioramento del testo e all'individuazione di politiche di sostegno coerenti con la natura di questo nuovo tipo di impresa. Solo se si guarda alla legge con questo spirito sarà possibile evitare quanto è successo alla legge belga, approvata ma di fatto quasi inattuata, e cogliere invece l'occasione per farne uno strumento per lo sviluppo del terzo settore e, più in generale, per la crescita economica e civile del paese.

La portata innovativa della legge

Se a partire dal 1991 il legislatore italiano ha cercato di accompagnare lo sviluppo del terzo settore prima attraverso il riconoscimento di singole forme organizzative (soprattutto le organizzazioni di volontariato e la cooperazione sociale) e poi tentando, senza grande successo, di razionalizzare il tutto e potenziare i benefici fiscali con l'istituzione delle Onlus, la legge sull'impresa sociale si muove in direzione del tutto diversa. Essa infatti, in coerenza con il dibattito che l'ha preceduta (sia a livello scientifico che dentro il terzo settore) non istituisce una nuova forma giuridica, né modifica in alcun modo la legislazione fiscale, ma:

- a) riconosce in modo chiaro, e speriamo definitivo, la funzione produttiva e imprenditoriale di una parte delle organizzazioni senza scopo di lucro, cioè di quelle che optano la produzione di beni e servizi assumendo ad obiettivo l'interesse

generale della comunità. La legge rivoluziona quindi il modo di concepire sia le funzioni che la natura dell'impresa, non più soltanto soggetto collettivo finalizzato a garantire il massimo beneficio ai suoi proprietari, ma istituzione che può assumere a obiettivo della propria attività il coordinamento di risorse umane e finanziarie al fine di realizzare una produzione di interesse collettivo a cui tutti gli interessati devono avere accesso, indipendentemente dalla loro capacità di pagare;

- b) regola le diverse forme giuridiche presenti nel nostro ordinamento in modo che quelle del libro primo del Codice civile che intendono svolgere attività di produzione stabile e continuativa di beni e servizi si conformino alla normativa prevista per le imprese, e che quelle del libro quinto adottino vincoli e forme di *governance* tali da garantire il perseguimento dell'interesse collettivo.

La legge sull'impresa sociale rappresenta quindi una tappa importante e coerente di un processo in corso da quasi un ventennio, ma che è lungi dall'essere concluso, anche dal punto di vista normativo, e il cui proseguimento è ora affidato soprattutto alle scelte delle stesse organizzazioni di terzo settore e alla capacità di ogni componente di fare chiarezza sul proprio ruolo.

Le peculiarità dell'impresa sociale

E' utile analizzare le peculiarità dell'impresa sociale rispetto ad almeno tre tipologie di soggetti: le imprese for-profit e le cooperative tradizionali (caratterizzate dallo scopo mutualistico, inteso come scambio tra soci), le organizzazioni nonprofit con funzioni diverse da quelle di produzione stabile e continuativa di beni e servizi di interesse collettivo, le organizzazioni nonprofit produttive.

L'impresa sociale si differenzia dalle imprese for-profit e dalle cooperative tradizionali secondo almeno tre profili:

- la finalità: non l'interesse dei soci al profitto o al servizio, ma l'interesse della comunità (definito peraltro in modo ancora generale);
- i vincoli: sia alla distribuzione, diretta o indiretta, di utili che alla discriminazione a favore dei soci;
- la *governance*: soprattutto per l'obbligo alla partecipazione dei lavoratori e dei beneficiari (innovazione assoluta nel diritto italiano).

Alle nonprofit nate con funzioni prevalenti, anche se non esclusive, di tutela, partecipazione e redistribuzione, ma che in questi anni si sono progressivamente orientate verso la produzione di servizi (come, ad esempio, quelle organizzazioni di volontariato che erogano servizi contando in misura rilevante su lavoratori retribuiti o le associazioni di promozione sociale che gestiscono servizi), l'approvazione della legge sull'impresa sociale impone di fare chiarezza, cioè di scegliere tra l'attività statutaria tradizionale e quella produttiva, ma offre anche la possibilità di portarle avanti entrambe purché con organizzazioni separate e autonome. Non ci si può nascondere che questa necessità di fare chiarezza creerà qualche problema, ma certo non più di quelli che la 381/91 creò alle cooperative di solidarietà sociale che esercitavano sia la erogazione di servizi sociali che l'inserimento lavorativo e che dovettero scegliere tra una delle due attività, o creare due cooperative sociali separate. Oppure a quelle cooperative che

avevano una maggioranza di soci volontari e dovettero riequilibrare la base sociale, allontanando dalle stesse una parte dei volontari che in alcuni casi si sono costituiti in associazione di volontariato e hanno continuato a collaborare con la cooperativa. Guardando a ciò che successe allora è facile constatare che i benefici indotti dalle modifiche (in particolare la maggior specializzazione) sono stati superiori ai costi, tanto che nessuno oggi se ne lamenta più.

Infine per le organizzazioni nonprofit già impegnate nella produzione stabile e professionale di beni e servizi, in particolare per le cooperative sociali, la legge sull'impresa sociale può costituire l'occasione per ridefinire, ampliandola, la gamma di beni e servizi offerti. La nuova legge infatti riconosce essere di interesse collettivo un insieme di attività finora non considerate tali dalle leggi speciali, ma in gran parte prossime o affini alle stesse. Ciò significa che le organizzazioni nonprofit produttive già operanti potranno impegnarsi nelle nuove attività senza che venga messa in discussione la loro finalità sociale, potendo così sfruttare possibili economie di scala o di scopo, anche se ciò richiederà talvolta il ricorso a forme giuridiche diverse da quelle finora utilizzate. Inoltre, la nuova legge stimola queste organizzazioni a ripensare le forme proprietarie e di *governance* adottate nel passato e a valutare l'opportunità di orientarsi verso quelle meglio in grado di garantire l'interesse collettivo (in particolare accrescendo la partecipazione dei beneficiari).

L'approvazione della legge sull'impresa sociale rende invece quasi del tutto inutile la ventilata riforma del Libro primo, titolo secondo del Codice civile, che è stata presentata anche di recente come una "rivoluzione". Tale riforma, infatti, era stata richiesta nel passato essenzialmente per consentire all'associazione e alla fondazione di gestire attività di produzione di beni e servizi. Cioè per fare esattamente quello che la legge sull'impresa sociale ha già fatto. Riformare ora il Codice civile non solo non attribuisce una maggiore legittimità alle associazioni e alle fondazioni, ma rischia di accrescere la confusione, consentendo loro la gestione di attività anche nei settori che la legge sull'impresa sociale non ritiene essere di interesse generale (purché non compresi nel decreto legislativo), magari con gli stessi benefici fiscali e reputazionali.

I rapporti all'interno del terzo settore e con i soggetti pubblici e for-profit

Credo vada innanzitutto chiarito che la legge sull'impresa sociale non è destinata a togliere spazio di azione a nessuna delle tipologie di nonprofit oggi operanti nel nostro paese. Essa piuttosto aiuterà a fare chiarezza rispetto ad una situazione che nel tempo si è fatta via via più confusa: le associazioni e le fondazioni che producono servizi in modo stabile sono ora richieste non di cambiare forma organizzativa (come avrebbero dovuto fare se fosse stata riconfermata la normativa precedente la legge sull'impresa sociale), ma di assumere comportamenti e forme di *governance* coerenti sia con il fatto di svolgere un'attività produttiva e imprenditoriale (anche con riguardo ai rapporti con i lavoratori) che con l'obiettivo perseguito. Ciò contribuirà certamente ad accrescere la reputazione del terzo settore presso i cittadini e le forze sociali.

Anche il fatto che la legge non preveda benefici fiscali specifici per l'impresa sociale può paradossalmente contribuire a fare chiarezza dentro il terzo settore. E ciò per due ragioni. In primo luogo perché la scelta di diventare impresa sociale dovrà essere fatta

non perché c'è un vantaggio fiscale maggiore, ma perché in questo modo si possono eventualmente sfruttare altri vantaggi legati alle forme proprietarie e di *governance*. Si è evitata così l'ennesima rincorsa ai benefici fiscali (spesso sovrastimati) che ha caratterizzato molte trasformazioni interne al terzo settore italiano.

In secondo luogo purché vi è ora il tempo per rivedere la logica secondo cui questi benefici sono stati finora attribuiti. Fino ad oggi infatti il legislatore ha privilegiato la natura dell'ente più che la rilevanza sociale dell'attività svolta, finendo per premiare fiscalmente attività di scarsa rilevanza sociale (come i circoli ricreativi e culturali). Ora che con la legge sull'impresa sociale le attività produttive gestite senza scopo di lucro aumenteranno, è necessario aprire il dibattito su come rivedere questa logica, graduando gli incentivi in base alla rilevanza sociale del servizio prodotto.

Anche per quanto riguarda i rapporti con gli altri soggetti pubblici e for-profit, la legge contribuisce a fare chiarezza, fissando in modo categorico la regola che l'impresa sociale non può essere né posseduta né governata (e quindi neppure istituita) da amministrazioni pubbliche o da imprese for-profit. Questa norma è particolarmente importante proprio in questo momento in cui si sta affermando in molte amministrazioni pubbliche locali la tendenza a creare soggetti di diritto privato (molti dei quali nonprofit) con capitali e strutture di governo interamente pubbliche.

Secondo la nuova legge, i soggetti pubblici e for-profit possono contribuire allo sviluppo dell'impresa sociale solo in due modi:

- a) sostenendone la nascita e la capitalizzazione, ma al più in posizione di minoranza, ed eventualmente mettendo a loro disposizione *know how* gestionale;
- b) sviluppando rapporti contrattuali o di sostegno, con riferimento ai servizi prestati dalle imprese sociali.

Confrontando la situazione determinata dalla legge con il documento che illustra le linee di riflessione di questa edizione delle "Giornate di Bertinoro", si può sostenere che le imprese sociali, così come delineate dalla legge delega e dal decreto legislativo, possono solo appartenere al primo dei modelli identitari richiamati, quello delle nonprofit "espressione della società civile" o "libero coesione di persone per un progetto da realizzarsi in comune", ancorché, e questa è la novità introdotta dalla legge, attraverso la gestione in forma imprenditoriale della produzione di determinati beni o servizi. Ponendo un serio limite all'estendersi degli altri due modelli e restituendo alla società civile gli strumenti necessari al pieno svolgimento del proprio ruolo.

Impresa sociale e sviluppo locale

Come richiesto da più parti dopo l'approvazione della legge delega e come suggerito dall'esperienza maturata in questi anni, il decreto delegato ha adottato una definizione abbastanza ampia dei settori in cui la nuova forma di impresa può operare, anche se ne ha tralasciato alcuni che certamente avrebbero caratteristiche coerenti con quelle previste dalla legge (dal commercio equo e solidale alle attività di intermediazione di manodopera). Nella gran parte si tratta di attività legate al territorio, cioè di produzioni che non possono essere realizzate senza che le imprese mantengano un forte radicamento territoriale e le cui potenzialità economiche e occupazionali sono state finora largamente sottovalutate, sia per disinteresse dell'imprenditoria privata for-profit

(per l'elevata rischiosità sui ricavi e per la bassa profittabilità), che per la carenza di risorse pubbliche, sia finanziari che organizzative.

L'obbligo di operare nei settori così individuati fa quindi dell'impresa sociale un naturale soggetto dello sviluppo locale, sia per le concrete attività che riuscirà a realizzare, sia per il contributo che potrà dare ad una *governance* del territorio più pluralistica e partecipata, avvicinando le risposte ai bisogni reali delle comunità locali. L'impresa sociale diviene così impresa di comunità, cioè catalizzatore di risorse imprenditoriali disponibili a spendersi secondo logiche che includano in modo esplicito l'interesse dei soggetti non proprietari.

Resta da vedere se l'impresa sociale sarà in grado di affermarsi nei nuovi settori indicati dalla legge e a quali condizioni. Nel concreto resta da vedere:

- a) se la società civile riuscirà ad esprimere una reale e innovativa capacità imprenditoriale, come è successo nel corso degli anni '90 con la cooperazione sociale; e in primo luogo se quella parte del nonprofit italiano che già oggi opera in questi settori, spesso in bilico tra istanze partecipative e di tutela e attività di produzione, saprà spostarsi sulla seconda, superando le molte perplessità che oggi attraversano il settore;
- b) se le pubbliche amministrazioni e le imprese for-profit sapranno comprendere il contributo all'economia dei territori che un denso tessuto di imprese sociali può garantire e quindi sapranno adottare interventi di sostegno coerenti ed evitare invece un uso opportunistico della nuova forma di impresa;
- c) se il Parlamento e il Governo introdurranno gli incentivi che oggi la legge non prevede, tra cui in particolare la non tassabilità degli utili non distribuiti, assolutamente coerente con la totale non distribuibilità degli stessi. In proposito credo vada ricordato che oltre a operare da disincentivo a comportamenti opportunistici, il vincolo alla distribuzione di utili fa di quella sociale un'impresa di proprietà della comunità in cui è insediata, visto che viene eliminato ogni incentivo a venderla o a trasformare l'attività per perseguire obiettivi diversi dall'interesse della comunità stessa.