

## VERSO L'IMPRESA SOCIALE. I NUOVI DECRETI ATTUATIVI DEL 155/2006

di Alessandro Messina e Barbara Siclari<sup>1</sup>

articolo pubblicato su "IMPRESA SOCIALE"

Marzo 2008

### 1. Un decreto confuso da cui partire

Nel marzo 2006 è stato emanato il decreto legislativo 155. Si era ormai a fine legislatura e il decreto arrivava in virtù della legge delega 118 del 2005. L'obiettivo normativo principale, indicato nella legge delega, doveva consistere nell'elaborare «una disciplina organica, ad integrazione delle norme dell'ordinamento civile, relativa alle imprese sociali, intendendosi come imprese sociali 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».

In realtà l'obiettivo della riforma organica non appare raggiunto<sup>2</sup>. Anzi, si stratifica una ulteriore forma specifica alla normativa già in vigore per gli enti non profit, la cui gamma viene addirittura ampliata anche a tutti gli altri enti disciplinati dal titolo V del Codice Civile. Così ora un'organizzazione non profit potrà contemporaneamente qualificarsi come organizzazione di volontariato (l. 266/1997), in alcuni casi cooperativa sociale (l. 381/1991), organizzazione non lucrativa di utilità sociale (Onlus, d.l.vo 460/97), in altri casi associazione di promozione sociale (l. 383/2000) e ora anche impresa sociale.

Ulteriore novità introdotta dalla normativa riguarda lo spettro di attività esercitabili da imprese sociali: vengono allargate le maglie della precedente normativa, sostanzialmente riconducibile al decreto istitutivo delle Onlus (460 del 1997). Lì dove il decreto 460/1997, secondo una prospettiva collegata prevalentemente alla concessione dei benefici fiscali destinati alle Onlus, vincolava l'ammissibilità di determinate attività, il 155/2006 estende il più possibile il raggio d'azione dell'impresa sociale. I benefici fiscali non sono più il *driver* dell'intervento legislativo, il quale offre a *qualsunque organizzazione privata* di esercitare attività assistenziali, sanitarie, ambientali, formative, educative, di promozione del turismo sociale, del patrimonio culturale, di ricerca ed erogazione di servizi culturali, nonché di servizi strumentali resi alle imprese sociali (art. 2, comma 1). Praticamente, nel settore dei servizi di interesse pubblico, potenziale oggetto di politiche di esternalizzazione da parte della pubblica amministrazione, tutto può essere fatto da una impresa sociale. Più in generale, può essere svolta qualunque attività economica lecita, purché la principale (che

---

<sup>1</sup> Alessandro Messina è responsabile del Servizio controllo interno del Ministero della Solidarietà Sociale (msslsn@gmail.com). Ha curato i paragrafi 1, 2, 4, 5. Barbara Siclari è dirigente dell'Ufficio legislativo dello stesso Ministero (bsiclari@lavoro.gov.it). Ha curato il paragrafo 3. Entrambi gli autori hanno fatto parte del gruppo di lavoro istituito presso il Ministero per la definizione dei decreti attuativi previsti dal decreto legislativo 155/2006.

Le considerazioni contenute nell'articolo sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione.

<sup>2</sup> Per una lettura critica del decreto 155/2006, si veda anche Messina (2006).

sia una di quelle appena elencate) produca almeno il 70% dei ricavi complessivi dell'organizzazione (art. 2 comma 3).

Inoltre, si aggiunge a questo vasto raggio d'azione «indipendentemente dall'esercizio della attività di impresa nei settori» suddetti, l'attività di impresa finalizzata al reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, purché questi rappresentino almeno il 30% dei «lavoratori impiegati a qualunque titolo nell'impresa» (art. 2, comma 2 e comma 4). Qui si riprende un concetto chiave della legge sulla cooperazione sociale (la 381 del 1991, apripista, in Italia e non solo, del processo di regolamentazione delle imprese sociali), ma vale la pena approfondire cosa debba intendersi per soggetti svantaggiati.

A partire da un corretto riferimento al regolamento comunitario n. 2204 del 2002, secondo il decreto sono soggetti svantaggiati: i disabili, i giovani disoccupati con meno di 25 anni di età, le persone affette da una dipendenza (droga o alcool), i detenuti (o ex) senza lavoro. Il riferimento è abbastanza fedele alla citata 381/1991, e proprio in ciò il decreto mostra forti limiti. Negli ultimi quindici anni, infatti, in Italia e in Europa, è molto cambiato il mondo del lavoro e con esso la nozione di lavoratore svantaggiato. Per questo va considerata una grave omissione l'aver escluso nel decreto almeno una parte delle altre otto categorie sociali che pure il regolamento comunitario considera tra quelle che hanno «difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro»: lavoratori migranti, minoranze etniche, inoccupati o disoccupati per motivi familiari, persone adulte che vivono sole con figli a carico, persone disoccupate prive di titolo di studio di livello secondario superiore, over-50 disoccupati, disoccupati di lungo periodo, donne che vivono nelle aree in cui la disoccupazione femminile supera del 50% quella maschile. Un'occasione perduta, tanto più se consideriamo che l'Italia condivide con pochi altri paesi i peggiori indicatori d'Europa proprio rispetto a quelle otto categorie sociali escluse.

Veniamo ora al resto delle principali norme introdotte dal decreto, e delle relative criticità. Di rilievo è sicuramente l'articolo 3, che fissa cosa debba intendersi per assenza dello scopo di lucro: la destinazione degli utili all'attività statutaria o all'incremento del patrimonio, il divieto di distribuzione anche indiretta. Rispetto a quest'ultima il decreto specifica - riprendendo un principio già presente nel decreto 460/1997 - che va intesa come tale la corresponsione di compensi ad amministratori superiori del 20% agli standard di mercato, il pagamento di stipendi al personale che superino i limiti previsti nei contratti collettivi di lavoro, la remunerazione di strumenti finanziari - se non emessi da banche od operatori finanziari autorizzati - superiore di cinque punti percentuali al tasso ufficiale di riferimento. L'ultimo punto lascia molti dubbi sia per la scelta di un limite assoluto (il valore di uno spread sui tassi dipende dalla curva generale degli stessi, che nel tempo cambia), sia per il rischio di accollare all'impresa sociale l'eventuale costo - che in questo caso sarebbe la sanzione prevista per aver distribuito indirettamente profitti - della sua stessa non bancabilità, tanto più probabile con il prossimo arrivo di Basilea 2.

Vengono poi fissate le condizioni per la costituzione, la responsabilità patrimoniale, la denominazione: l'impresa sociale si registra presso l'ufficio del registro delle imprese (art. 5, comma 2), vige l'autonomia patrimoniale rispetto agli amministratori in quei casi in cui il patrimonio supera il valore dei ventimila euro (art. 6), è obbligatorio l'uso della locuzione «impresa sociale» (art. 7). Penalizzante e difficile da comprendere la scelta di raddoppiare i limiti patrimoniali per la responsabilità limitata rispetto a quanto previsto dal Codice Civile, art. 2463, nel caso delle società a responsabilità limitata (10 mila euro) e poco accorta la scelta di vietare a soggetti diversi dalle imprese sociali l'uso della stessa locuzione (fin qui nulla da eccepire) «ovvero di altre parole o locuzioni idonee a trarre in inganno». Si potrà dire «impresa solidale»? e «impresa alternativa»? Qualche pasticcio rischia inevitabilmente di saltare fuori.

E' invece assai debole l'articolo 12, relativo al coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività. Laddove la legge delega chiedeva di prevedere «forme di partecipazione nell'impresa anche per i diversi prestatori d'opera e per i destinatari delle attività», aspetto che poteva qualificare realmente il provvedimento come innovativo e dirimpente per gli scenari del non profit in Italia, il decreto arriva a stabilire blandamente che «per coinvolgimento deve intendersi qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione o la partecipazione [...]». A parte la tautologia della norma, per cui la *partecipazione* (richiesta dalla legge delega) è *coinvolgimento* (nel decreto) e quest'ultimo è definito come *partecipazione*, è evidente come si sia totalmente annacquato un potenziale criterio discriminante in termini di processo produttivo e organizzazione interna all'impresa sociale.

Desti infine forti preoccupazioni il disposto dell'art. 13, comma 3, che, in caso di scioglimento, fusione, scissione e cessione d'azienda, stabilisce che «il patrimonio residuo è devoluto ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni, comitati, fondazioni ed enti ecclesiastici». Dunque, non ad altra impresa sociale, non necessariamente ad Onlus: una qualunque associazione, un qualunque comitato, senza appartenere ad alcun albo (del volontariato, delle o.n.g., dell'associazionismo di promozione sociale ecc.), senza che vi siano richieste di alcun tipo sulle finalità statutarie, sui soci ecc. può beneficiare del patrimonio di un'impresa sociale. Si tratta di un'evidente falla nella norma, non è chiaro quanto consapevole, anche se - va detto - già contenuta nella legge delega.

## **2. Effetti di sistema della normativa sull'impresa sociale**

In estrema sintesi è possibile dire che il decreto 155/2006 tutto fa meno che armonizzare la normativa. Di fatto aggiunge un ulteriore soggetto, l'impresa sociale, ai numerosi già presenti nel terzo settore italiano. La legge anziché semplificarsi e armonizzarsi si complica, dato che un qualunque soggetto privato (tra cui ovviamente i tipici del terzo settore) avrà *facoltà*, non obbligo, di divenire impresa sociale. Dunque, un'associazione, iscritta al registro relativo alle associazioni di promozione sociale, fiscalmente definibile come Onlus, ora potrà anche decidere di diventare impresa sociale. Analogamente un comitato, registrato nell'albo delle organizzazioni di volontariato, di diritto Onlus, potrebbe optare *anche* per la qualifica di impresa sociale. La normativa non profit, perciò, si va tutt'altro che a razionalizzare. Sovrapponendosi ora anche a quella sulle società, prevedendo il decreto la possibilità di avere anche - ad esempio - s.p.a., s.r.l., s.n.c. con la forma di imprese sociali.

Ma perchè un'organizzazione privata dovrebbe trasformarsi in (o costituirsi come) "impresa sociale"? Quali i vantaggi di questa scelta? Qui si cela la maggiore incompiutezza del disegno di riforma collegato al 155/2006.

Una delle argomentazioni spesso utilizzate a difesa dell'esigenza della normativa relativa all'impresa sociale riguarda il problema delle associazioni che svolgono attività economica significativa e si scontrano con assenza di autonomia patrimoniale (tranne il caso delle associazioni riconosciute, solo il 30% del totale secondo i dati Istat). In questo caso l'acquisto della qualifica di impresa sociale, in presenza del requisito di cui all'art. 6, comma 1 (patrimonio di almeno ventimila euro), libera gli amministratori dal rispondere col proprio patrimonio delle eventuali insolvenze legate alle obbligazioni assunte dall'ente. Si tratta di una condizione che facilita lo sviluppo economico dell'associazionismo, ma certamente non è in grado di giustificare - da sola - un provvedimento normativo così articolato. Tanto più che - comunque - l'ente che deciderà di mantenere la forma associativa per svolgere le proprie attività economiche, dovrà uniformarsi al dettato delle altre norme, in particolare quelle fiscali, come il decreto 460/1997 che fissa i limiti

quantitativi del rapporto tra attività commerciali e istituzionali. Nei fatti, per un'associazione determinata a svolgere attività d'impresa sociale, nonostante l'introduzione del decreto 155/2006, la scelta migliore - rebus sic stantibus - è creare una struttura ad hoc, nella forma cooperativa o di società di capitali, così come già accade da anni all'interno delle reti di terzo settore italiano.

Rispetto alle cooperative, nella sostanza non cambia nulla, né si aprono nuove opportunità di alcun tipo. Anzi va evidenziato il tendenziale accanimento del legislatore degli ultimi anni nei confronti delle organizzazioni mutualistiche a cui, a priori, è preclusa la possibilità di diventare impresa sociale (art. 1, comma 2).

Discorso a parte meritano i "nuovi" soggetti, in particolare le società di capitali o di persone. Perché qualcuno dovrebbe trovare opportuno costituire una società per azioni con vincolo alla non distribuzione del profitto? Forse perché ad essa non si applicherà la normativa fallimentare ma solo la liquidazione coatta amministrativa (art. 15, comma 1)? Forse perché al suo scioglimento potrà devolverne il patrimonio ad altra organizzazione (associazione, comitato) senza nessuna forma di controllo sulle finalità, il funzionamento, gli organi sociali di quest'ultima (art. 13, comma 3)?

Insomma, l'effetto principale del 155/2006 - non è chiaro quanto consapevolmente perseguito dal legislatore - sembra risiedere proprio nello spostamento del baricentro del mercato dei servizi sociali: da un mercato di fatto ormai chiuso al cosiddetto terzo settore (con i limiti e i difetti che ciò implica) si arriva alla possibile configurazione di un mercato in cui società di capitali e associazioni e cooperative competono per gli stessi appalti, una situazione foriera di non poche criticità, forse anche maggiori di quelle riscontrabili nell'assetto attuale, del tutto trascurate dal provvedimento.

E' sulla base di queste considerazioni di carattere generale che si è mosso il gruppo di lavoro istituito presso il Ministero della Solidarietà Sociale nella predisposizione delle proposte di decreti attuativi, presentati nel paragrafo seguente.

### **3. La novità dei decreti attuativi**

Il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 affida una serie di compiti e funzioni al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oggi Ministero della solidarietà sociale (tale precisazione va tenuta a mente per ogni successivo riferimento al Ministro competente contenuta nel decreto).

Infatti, da un lato l'articolo 16 stabilisce che il Ministero promuove attività di raccordo degli uffici competenti, coinvolgendo anche altre amministrazioni dello Stato, l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) e le parti sociali, le agenzie tecniche e gli enti di ricerca di cui normalmente si avvale o che siano soggetti alla sua vigilanza, al fine di sviluppare azioni di sistema e svolgere attività di monitoraggio e ricerca. Prevede, inoltre, che la medesima Amministrazione eserciti le funzioni ispettive sulle imprese sociali e, in caso di accertata violazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 155 del 2006, commini le relative sanzioni.

Dall'altro, il decreto legislativo dispone che il Ministero della solidarietà sociale è proponente di una serie di decreti ministeriali attuativi della normativa primaria.

In particolare, l'articolo 2, comma 3<sup>3</sup>, stabilisce che con decreto del Ministro delle attività produttive, oggi Ministro dello sviluppo economico, e del Ministro della solidarietà sociale sono definiti i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta

---

<sup>3</sup> L'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 così recita: «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».

per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale, al fine di determinare l'attività principale.

L'articolo 5, comma 5<sup>4</sup>, prevede che con decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro della solidarietà sociale sono definiti gli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese e le relative procedure.

L'articolo 10, comma 2<sup>5</sup>, dispone che con decreto del Ministro della solidarietà sociale, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, sono adottate le linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale, da depositare presso il registro delle imprese.

L'articolo 13, comma 2<sup>6</sup>, infine, prescrive che con decreto Ministro della solidarietà sociale, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, sono adottate le linee guida per le operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda poste in essere dalle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale.

Tali decreti ministeriali si rendono necessari al fine di completare e dettagliare la normativa primaria e rendere, pertanto, operativa la disciplina in tema di imprese sociali.

Il Ministero della solidarietà sociale ha lavorato nel corso del 2007 alla predisposizione dei quattro decreti ministeriali, che si passa ad illustrare per sommi capi<sup>7</sup>.

### *3.1 Definizione dei criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento, al fine di determinare la cd. attività principale*

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 155 del 2006 stabilisce che 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 una attività economica con una serie di caratteristiche ivi definite in via stabile e principale.

All'articolo 2, comma 3, si dispone che per attività principale 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.

Il decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro della solidarietà sociale determina i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento necessario a stabilire l'attività principale. Definisce come "ricavi" tutti i proventi che concorrono positivamente alla realizzazione del risultato gestionale nell'esercizio contabile di riferimento in caso di contabilità per competenza e tutte le entrate temporalmente riferibili all'anno di riferimento nell'ipotesi di contabilità per cassa.

Nel computo del rapporto si prendono in considerazione soltanto i ricavi direttamente generati dalle attività di utilità sociale, escludendo i ricavi relativi a: (i) proventi da rendite finanziarie o immobiliari, (ii) plusvalenze di tipo finanziario o patrimoniale, (iii) sopravvenienze attive, (iv) contratti o convenzioni con società ed enti controllati dall'organizzazione che esercita l'impresa sociale o controllanti la medesima.

---

<sup>4</sup> L'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 così recita: «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».

<sup>5</sup> L'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 così recita: «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».

<sup>6</sup> L'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 così recita: «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».

<sup>7</sup> I decreti sono stati firmati dal Ministro della solidarietà sociale nel mese di gennaio 2008. Mentre questo articolo viene consegnato per la stampa è dunque in corso l'iter necessario alla pubblicazione.

Quando sussiste una difficoltà ad attribuire direttamente ricavi fra diverse attività, il decreto prevede si utilizzi il criterio del numero di addetti impiegati per ciascuna attività<sup>8</sup>. Le informazioni di cui sopra vengono pubblicate unitamente ai dati annuali di bilancio ed evidenziate anche all'interno del bilancio sociale, che deve essere redatto dall'organizzazione che esercita l'impresa sociale e depositato presso il registro delle imprese al fine di rappresentare l'osservanza delle finalità sociali.

### *3.2 Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese e delle relative procedure*

Il decreto del Ministro della solidarietà sociale e del Ministro dello sviluppo economico elenca innanzitutto gli atti e i documenti da depositare per via telematica presso l'ufficio del registro delle imprese competente per territorio per l'iscrizione in apposita sezione del registro delle imprese<sup>9</sup>.

L'elenco predisposto concerne i classici documenti necessari alla vita di una impresa: l'atto costitutivo, lo statuto e ogni successiva modificazione, un documento rappresentante adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa (le cui linee guida verranno prodotte dall'Agenzia per le Onlus nei primi mesi del 2008), il bilancio sociale, i documenti in forma consolidata in caso di gruppi di imprese sociali, ogni altro atto o documento previsto dalla normativa vigente.

Il deposito dei documenti avviene entro trenta giorni dal verificarsi dell'evento, seguendo la vigente disciplina in tema di registro delle imprese.

L'ufficio del registro delle imprese procede all'iscrizione nell'apposita sezione una volta verificata la completezza formale della domanda. Il medesimo ufficio può chiedere modifiche o integrazioni nell'ipotesi in cui ne ravvisi la necessità. Nel caso in cui l'organizzazione che esercita l'impresa sociale non provveda entro un congruo termine, l'ufficio può rifiutare il deposito dell'atto con provvedimento motivato.

### *3.3 Linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale.*

Il decreto del Ministro della solidarietà sociale, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, contiene le linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale.

In particolare, si stabilisce che il bilancio sociale debba avere un contenuto minimo concernente le seguenti categorie di informazioni: illustrazione della metodologia adottata per la redazione del bilancio medesimo, informazioni generali sull'ente e sugli amministratori, struttura, governo ed amministrazione dell'ente, obiettivi e attività, esame della situazione finanziaria, altre informazioni opzionali.

Particolare attenzione viene posta dalle linee guida ai sistemi di "governo dell'impresa sociale" (nomina degli amministratori, dinamiche assembleari, modalità di partecipazione dei diversi *stakeholders*) e alla piena "trasparenza gestionale" (costo della raccolta fondi, forbice delle retribuzioni, esito dei progetti finanziati).

Il bilancio sociale delle attività svolte deve essere redatto annualmente, viene sottoposto all'approvazione dei competenti organi sociali congiuntamente al bilancio di esercizio e viene depositato per via telematica presso il registro delle imprese. Se ne dà ampia

---

<sup>8</sup> Si pensi alle donazioni spontanee, non generate da campagne specifiche, dunque non riconducibili a specifici programmi e progetti. Oppure si pensi a contributi pubblici finalizzati ad un generico sostegno all'organizzazione.

<sup>9</sup> Ai fini dell'elaborazione della proposta relativa a questo decreto si è costituito un tavolo tecnico a cui hanno preso parte anche i referenti della Unione delle Camere di Commercio.

pubblicità attraverso tutti i canali di comunicazione a disposizione dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale.

Per la redazione del bilancio sociale si predilige la modalità partecipata, attraverso il coinvolgimento dei beneficiari diretti e indiretti delle attività. In particolare, la valutazione dei risultati conseguiti deve essere realizzata con il coinvolgimento di tutti coloro che hanno prestato la propria attività presso l'impresa sociale, sia a titolo professionale che a titolo volontario.

#### *3.4 Linee guida per le operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda poste in essere dalle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale*

Il decreto del Ministro della solidarietà sociale, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, individua le modalità cui devono attenersi le organizzazioni che esercitano l'impresa sociale nel porre in essere le operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione di azienda, attraverso l'adozione di linee guida.

Anche in questo caso le linee guida sono orientate a garantire la massima trasparenza alle fasi che precedono tali operazioni, ai criteri di valutazione adottati dalle organizzazioni coinvolte e ai risultati attesi, con l'intento di ridurre rischi di comportamenti elusivi della norma.

In particolare, si disciplina la procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle operazioni straordinarie, prevedendo che gli organi di amministrazione notifichino al Ministero della solidarietà sociale l'intenzione di procedere ad una delle operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione di azienda, allegando la relativa documentazione. L'autorizzazione del Ministero, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, la quale esprime un parere avente valore consultivo, si intende concessa decorsi novanta giorni dalla ricezione della notificazione.

Con riferimento alle operazioni straordinarie, si rinvia alla disciplina civilistica, avendo riguardo alla particolare natura dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale.

#### **4. L'impatto atteso dei nuovi decreti**

Va registrato che, in conseguenza delle criticità riscontrate nel decreto 155/2006 ed esposte nei primi due paragrafi, il Ministero si è mosso rispetto ai decreti attuativi appena descritti più secondo una strategia di "riduzione del danno" che con uno slancio di entusiasmo. Un approccio che pare ampiamente diffuso anche tra i tanti attori del terzo settore sentiti nei mesi di discussione.

Il decreto 155 del 2006 - come detto - genera confusione e contiene elementi di ambiguità forte, in termini di approccio regolamentare e nuovi equilibri istituzionali, che non possono essere di certo sanati facendo ricorso ai decreti attuativi. L'impresa sociale, così per come è normata oggi, rischia di essere una occasione persa di reale innovazione degli assetti di welfare e dei soggetti della produzione (e di creazione di nuova occupazione) del nostro paese.

Ciò non toglie che con i quattro decreti si possano comunque aprire diverse strade importanti.

La prima è - ovviamente - quella di mettere alla prova la normativa. Con i decreti attuativi potranno innescarsi tutti meccanismi che la legge prevede e si potrà dunque testare il livello di interesse di amministrazioni pubbliche (soprattutto locali) e operatori economici rispetto alle imprese sociali. In assenza di agevolazioni fiscali nazionali, se ne potrebbero comunque stabilire di locali (si pensi all'estensione alle imprese sociali dell'esenzione dall'IRAP attualmente prevista per le cooperative sociali in alcune regioni italiane). E in assenza di agevolazioni, si potrebbe comunque incentivare questa nuova forma di non profit con bandi dedicati, nuovi albi per l'accreditamento ecc.

D'altra parte, potrebbero essere anche le stesse imprese a dare alla legge risvolti oggi poco prevedibili. Se nascesse spontaneamente una corrente di società di capitali che scelgono di trasformarsi in imprese sociali per motivi di "marketing", di "credibilità" o altro, ecco che gli effetti della normativa potrebbero essere ancora diversi da quanto immaginato.

La combinazione di scelte pubbliche locali e scelte individuali di operatori economici determinerà, in assenza di una chiara cornice di incentivi, il futuro delle "imprese sociali". In uno scenario così incerto, non si fatica a riconoscere qual è oggi il principale risultato dei decreti attuativi: l'introduzione, per la prima volta in Italia, di un riferimento normativo preciso in materia di bilancio sociale.

L'importanza di tale atto risiede senz'altro nel ruolo di *benchmark* che potranno rapidamente assumere le linee guida emanate dal Ministero della solidarietà sociale. Con un duplice effetto: da un lato aiutando - culturalmente ed operativamente - le organizzazioni più sane e mosse da reale volontà di rendicontare le proprie attività; dall'altro smascherando i tanti approcci al bilancio sociale come mera forma di propaganda ad uso e consumo del management. Il risultato auspicato sarà quello di una maggiore trasparenza complessiva e capacità di rendicontazione delle organizzazioni non profit, al di là del loro scegliere o meno la forma di impresa sociale.

## **5. Per una evoluzione del concetto e delle pratiche di impresa sociale**

Sarà bene che il legislatore colga l'occasione della "messa in opera" della forma impresa sociale per comprendere appieno quale modello se ne vuole perseguire nel prossimo futuro. Per quanto detto, infatti, risulta indubbia la necessità di apportare modifiche alla normativa. Ma allora sarà utile capire prima quale strada si vuole intraprendere.

Sostanzialmente sono due gli approcci possibili, combinabili in vario modo.

Impresa sociale come soggetto principe per l'attuazione delle politiche di welfare o impresa sociale come soggetto economico non capitalistico in grado di eccellere nella produzione di beni pubblici e nella creazione di nuovi posti di lavoro? Le due visioni possono sovrapporsi - e di fatto si sovrappongono - in diversi casi, ma la scelta di privilegiare la prima o la seconda non può non condizionare fortemente le politiche pubbliche che ne debbono conseguire.

Dopo il dibattito appassionato degli anni '90 sul terzo settore come ambito in cui contemporaneamente rinnovare il welfare e coltivare nuovi bacini occupazionali<sup>10</sup>, l'osservazione delle politiche pubbliche concretamente realizzate e dei loro effetti sul terzo settore (anche grazie alla sempre più dettagliata disponibilità di analisi statistiche) non lascia dubbi interpretativi rispetto all'evidenza che nell'ultimo decennio ha visto una supremazia della visione dell'universo non profit come controparte (spesso più passiva del dovuto e, forse, voluto) del processo di esternalizzazione dei servizi sociali.

A partire da ciò, anche in una prospettiva di analisi degli effetti del decreto 155/2006, occorre riconoscere che pur non mancando esperienza di buone pratiche e di casi di eccellenza, vi sono due forti criticità da considerare, tra le tante: (i) la tendenziale perdita della spinta valoriale e di identità del movimento delle organizzazioni di terzo settore in modo direttamente proporzionale alla crescita dei finanziamenti pubblici, che ha indotto a trascurare la strada dell'innovazione di processo e prodotto, dunque le potenzialità di sviluppo di un modo di produzione non capitalistico<sup>11</sup>; (ii) la accentuata e accresciuta eterogeneità sul territorio nazionale del dinamismo e della solidità delle organizzazioni non profit.

Si tratta di due fattori che non possono non influenzare in modo significativo una valutazione di impatto delle politiche pubbliche nazionali. Il primo perché di fatto

---

<sup>10</sup> Cfr. Commissione europea (1992), Rifkin (1995), Barbetta (1996), Borzaga et al. (1996), Lunaria (1997).

<sup>11</sup> Cfr. Marcon (2002).

depotenzia l'autonomia del terzo settore e dunque le capacità di innovazione dei processi produttivi delle imprese sociali, richiedendo conseguentemente un non ridotto ruolo del settore pubblico in termini di progettazione, incentivazione e monitoraggio. Il secondo perché mina alla radice il presupposto di radicamento sociale, comunitarismo, maggiore efficienza e efficacia nell'uso delle risorse locali che è implicito nel principio di sussidiarietà e dunque di preferenza dell'azione del non profit rispetto all'operatore pubblico<sup>12</sup>.

Anche a partire da queste considerazioni, dunque, varrebbe la pena tornare a occuparsi di imprese sociali come luogo della sperimentazione e innovazione dei processi produttivi, come nuovi bacini occupazionali. Si pensi che, indipendentemente dal settore in cui operano «in presenza di un aumento dei profitti, quasi il 66% degli imprenditori ha come primo obiettivo quello di investire nell'attività dell'impresa, percentuale che sale al 74,4% per gli imprenditori del settore manifatturiero. Il 35,9% dichiara che investirebbe i maggiori profitti nell'aumento della propria remunerazione, tale percentuale raggiunge il 40,3% nel settore del commercio. Il 32% degli imprenditori indica di voler aumentare i propri dipendenti ma le differenze settoriali sono forti, con le attività industriali che presentano percentuali molto più elevate [...] rispetto a quelle dei servizi [...]. La riduzione del proprio orario di lavoro risulta essere una priorità solo per il 19% degli imprenditori»<sup>13</sup>. Non si parla in questo caso - è evidente - di imprese sociali, ma di qualunque forma imprenditoriale.

I profitti, soprattutto per le piccole imprese, le neo-nate, quelle locali e comunitarie, non sono e non possono essere una componente distorsiva dell'attività di impresa. Sono uno degli incentivi al fare bene, nonché un elemento di coesione con lo stesso territorio, potenzialmente veicolo dell'impresa verso il risparmio locale<sup>14</sup>.

Un esempio europeo di politiche sviluppate a sostegno delle imprese sociali intese soprattutto nell'accezione comunitaria, localistica, connessa alla creazione di nuovi posti di lavoro, è quello inglese delle *Community Interest Company* (CIC): una forma imprenditoriale che può essere adattata a qualunque attività economica, purché svolta in via prevalente nell'interesse della comunità in cui opera. Si tratta di un approccio che potrebbe fornire validi spunti di ragionamento anche per l'Italia, con particolare attenzione alla necessità di superare lo schema dell'impresa sociale come soggetto attuatore di politiche pubbliche (come lo stesso decreto 155/2006 continua a fare, seppur in modo estensivo) e pensarlo invece come "nuovo" soggetto economico.

Ora, ciò che sembra rilevante ai fini della presente riflessione - senza prendere a modello un sistema, quello anglosassone, assai diverso dal nostro anche in materia di welfare - sono le azioni del governo inglese che puntano allo sviluppo endogeno di queste imprese, a creare le condizioni perché siano forti e autonome, senza vincolarle al sussidio pubblico. A ciò si arriva con due principali innovazioni: (i) attenuando il vincolo alla non distribuzione dei profitti per favorire la circuitazione virtuosa di risorse proprie; (ii) facilitando il *social venture capital*, dunque il reperimento di capitali per l'avvio e lo sviluppo dell'impresa, grazie all'introduzione delle *Community Development Finance Institutions* (CDFI), veri e propri fondi di investimento che mettono capitale di rischio nei progetti delle imprese

---

<sup>12</sup> Cfr. Messina (2003).

<sup>13</sup> Istat, *Le nuove attività imprenditoriali. Anno 2005*, Statistiche in breve, 13 luglio 2006. Lo studio è stato condotto tra le imprese neo-nate in Italia (da tre anni).

<sup>14</sup> Scrive Felice Scalvini: «Anche il divieto assoluto di distribuzione del valore generato attraverso l'attività d'impresa risulta poco garantente e distorsivo. Poco garantente perché esistono innumerevoli modi per aggirarlo; distorsivo perché può impedire di strutturare forme eque e non speculative di remunerazione del capitale di rischio, limitando così la possibilità di accesso delle imprese sociali ad un essenziale fattore di produzione». Cfr. *Impresa sociale*, op. cit., pag. 182.

sociali, alimentandosi con i risparmi dei cittadini della stessa comunità, i quali, in cambio, ottengono una detrazione fiscale del 5% di quanto investito<sup>15</sup>.

I profitti delle imprese *locali*, così come delle imprese *sociali* (si pensi al modello inglese appena descritto della CIC, dove non vi è divieto alla distribuzione dei profitti, ma solo una loro *ragionevole* limitazione), possono così rappresentare il riscatto etico della finanza. Dando a quest'ultima una connotazione locale, agganciata all'economia reale e finalizzata all'utilità sociale, in senso quanto mai ampio, ma comunque opportuno. Il vero discrimine - allo stesso tempo condizione perché il profitto mantenga il suo carattere di ragionevolezza - è nei processi, nel modo in cui si produce e lavora, nei rapporti con il territorio e i diversi *stakeholders*, più che in ciò che si fa.

Insomma la gamma delle attività di utilità sociale va ben oltre la sfera delle politiche sociali e si intreccia con l'idea di sviluppo, di innovazione sociale, di occupazione e lavoro di una comunità. Il profitto (meglio: il vincolo di non distribuzione del), con questa lente, perde il suo rilievo strategico, che invece è tutto nelle forme e nei modi di produzione.

In questa ottica, l'attuale normativa sull'impresa sociale sta *stretta* ad un programma di sviluppo economico sostenibile almeno quanto sta *larga* ad un'idea di welfare universalistico. Andrebbero dunque riprese le misure e ricuciti i modelli, se possibile distinguendo e rapportando strumenti differenti (imprese sociali da un lato, operatori del welfare dall'altro) a finalità differenti.

Una direzione percorribile in Italia? Difficile dirlo. Certamente vi sarebbe bisogno di coraggio politico, voglia di sperimentazione e visione strategica per intraprenderla. Condizioni che necessitano di tempo e di una pratica che si sedimenti.

L'auspicio è che i nuovi decreti sull'impresa sociale, nonostante le tante imperfezioni della normativa in cui si collocano, siano un primo passo sulla giusta via.

---

<sup>15</sup> I cittadini contribuiscono così allo sviluppo delle imprese comunitarie inglesi investendo in fondi comuni, i quali forniscono i capitali di rischio alle stesse imprese. Per una descrizione di questi e altri strumenti di finanza locale, cfr. Andruccioli e Messina (2007).

## **Bibliografia**

Aa.vv. (2005), *Impresa sociale*, numero monografico interamente dedicato alla legge delega 118/2005, n. 2 del 2005, Trento.

Andruccioli Paolo e Messina Alessandro (2007), *La finanza utile*, Carocci, Roma.

Barbetta Gian Paolo (a cura di) (1996), *Senza scopo di lucro*, Il Mulino, Bologna.

Borzaga C., Fiorentini G., Maticena A. (a cura di) (1996), *Non-profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, NIS, Roma.

Commissione europea (1992), *Libro bianco su crescita, competitività, occupazione*, Bruxelles.

Istat (2006), *Le nuove attività imprenditoriali. Anno 2005*, Statistiche in breve, 13 luglio 2006, Roma.

Lunaria (1997), *Lavori scelti. Come creare occupazione nel terzo settore*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Marcon Giulio (2002), *Le ambiguità degli aiuti umanitari. Indagine critica sul terzo settore*, Feltrinelli, Milano.

Messina Alessandro (a cura di) (2003), *Denaro senza lucro. Manuale di gestione finanziaria per il terzo settore*, Carocci, Roma.

Messina Alessandro (2006), *Quale impresa sociale?*, in *Lo straniero*, numero 75, ottobre 2006, Edizioni Contrasto, Roma.

Rifkin Jeremy (1995), *La fine del lavoro*, Baldini e Castoldi, Milano.