

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

Commissione per le Politiche Sociali ed ambientali  
(VI)

**Schema di Osservazioni e proposte**  
**su**  
**“L’impresa sociale”**

**Assemblea**  
**27 gennaio 2010**

## INDICE

Premessa	pag.	2
Introduzione	pag.	3
Osservazioni	pag.	8
Proposte	pag.	17

## **PREMESSA**

Il presente Schema di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dal Gruppo di lavoro sull'Economia sociale, coordinato dal Cons. Edoardo Patriarca, nel corso delle riunioni del 9 luglio e del 29 settembre 2009, sulla base di un ciclo di audizioni con i principali attori pubblici e privati coinvolti.

Lo schema è stato approvato dalla Commissione per le Politiche Sociali ed Ambientali (VI) nella seduta del 18 novembre 2009.

Il documento è approvato ..... in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del .....

## **INTRODUZIONE**

Questo documento contiene osservazioni sulla realtà attuale dell'impresa sociale in Italia e proposte per il suo futuro, al fine di individuare le politiche necessarie a sostenerne lo sviluppo.

La commissione per le politiche sociali e ambientali del CNEL intende con esso analizzare lo statuto dell'impresa sociale in una fase cruciale che coincide con la definitiva approvazione della nuova normativa in materia (Legge n. 118/05 e Decreto legislativo n. 155/06 e successivi decreti).

A maggio 2009, inoltre, il Ministero del lavoro ha pubblicato il Libro Bianco sul futuro del modello sociale che definisce enormi, e in parte non ancora esplorate, le potenzialità del Terzo settore, in generale, e dell'impresa sociale, in particolare, nella rifondazione del nostro sistema sociale. Un sistema di "welfare delle opportunità e delle responsabilità ..... che si realizza non solo attraverso le funzioni pubbliche, ma anche riconoscendo ..... il valore .... dell'impresa profittevole e non".

A questi scenari va, poi, combinato il lavoro che il CNEL sta svolgendo, tramite il Gruppo di lavoro intercommissioni sulle trasformazioni delle imprese, sul nuovo ruolo dei saperi e del capitale umano impiegato nella produzione d'impresa, sullo sviluppo delle reti e sul crescente ruolo dei beni immateriali e del capitale sociale.

Infine, lo scenario europeo, che recentemente, attraverso la risoluzione del Parlamento europeo, ha sottolineato l'importanza dell'economia sociale in Europa e dalla quale iniziamo.

## **L'Economia Sociale in Europa: la risoluzione del Parlamento Europeo (19 febbraio 2009)**

La risoluzione approvata dal Parlamento europeo tratteggia il contesto politico, economico e culturale in cui si colloca l'economia sociale e, nella fattispecie, l'impresa sociale.

Anzitutto alcuni dati: l'economia sociale rappresenta il 10% di tutte le imprese europee, vale a dire 2 milioni di imprese e il 6% dei posti di lavoro totali. Offre e genera un'occupazione sostanzialmente stabile, stabilità dovuta al fatto che le attività da essa prodotta, per loro natura, non possono essere delocalizzate come invece accade per altri settori produttivi.

Attraverso il loro forte radicamento territoriale le imprese dell'economia sociale consentono di creare legami tra i cittadini e i loro organi di rappresentanza e sono in grado di contribuire a una governance dell'Unione europea più efficace ai fini della coesione sociale. Contribuiscono in tal modo a rafforzare il modello di welfare europeo, soprattutto sul versante della produzione e offerta di servizi sociali di interesse collettivo .

L'economia sociale ha dimostrato, tra l'altro, di poter migliorare notevolmente lo status sociale delle persone svantaggiate, aiutandole a trovare soluzioni ai loro problemi sociali, ad esempio per quanto riguarda la conciliazione tra vita professionale e privata, la parità di genere, la qualità della vita familiare e la capacità di prendersi cura dei bambini, degli anziani e delle persone con disabilità. L'economia sociale, unendo redditività e solidarietà, "svolge un ruolo essenziale nell'economia europea permettendo la creazione di posti di lavoro di qualità e il rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale, generando capitale sociale, promuovendo la cittadinanza attiva, la solidarietà e una visione dell'economia fatta di valori democratici e che ponga in primo piano le persone, nonché appoggiando lo sviluppo sostenibile e l'innovazione sociale, ambientale e tecnologica".

Non vi è più dubbio che l'impresa sociale offra un modello specifico di impresa che assieme alle altre contribuisce ad una crescita più stabile e durevole, e al rafforzamento della democrazia industriale ed economica in Europa. "Un

modello di impresa che non può essere identificato né sulla base delle sue dimensioni né del settore di attività, bensì sulla base del rispetto di valori comuni come il primato della democrazia, della partecipazione degli attori sociali, della persona e degli obiettivi sociali sul capitale, la difesa e l'applicazione dei principi di solidarietà e responsabilità, la conciliazione degli interessi degli utenti con l'interesse generale, il controllo democratico da parte dei suoi membri, l'adesione volontaria e aperta, l'autonomia di gestione e l'indipendenza rispetto ai poteri pubblici, l'allocazione della maggior parte delle eccedenze a favore del perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile e dei servizi resi ai membri nel rispetto dell'interesse generale”.

Non va, inoltre, dimenticato il ruolo chiave che può svolgere l'economia sociale nel conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona relativi alla crescita sostenibile e alla piena occupazione. Di fronte ai numerosi squilibri del mercato del lavoro, essa può sostenere un maggiore livello di occupazione femminile, istituire e fornire servizi assistenziali e di prossimità (come servizi sociali, sanitari e di previdenza sociale) e contribuire allo sviluppo locale e alla coesione sociale dei territori.

Oltre a ciò è importante sottolineare altre rilevanti considerazioni della risoluzione relative alla concorrenza, e al riconoscimento a livello giuridico, statistico e della concertazione sociale.

Il Parlamento europeo, infatti “ritiene che le imprese dell'economia sociale non debbano essere soggette all'applicazione delle stesse regole di concorrenza delle altre imprese e che esse necessitino di un quadro giuridico certo, basato sul riconoscimento dei loro specifici valori, che permetta loro di operare su un piano di parità rispetto alle altre imprese”.

Ancora, il Parlamento “invita la Commissione e gli Stati membri a sostenere la creazione di registri statistici nazionali delle imprese dell'economia sociale, a stabilire conti satellite nazionali per ciascun settore istituzionale e comparto di attività nonché a consentire l'impiego di tali dati da parte di Eurostat”.

Infine, il Parlamento “sostiene il riconoscimento delle componenti dell'economia sociale nell'ambito del dialogo sociale settoriale e intersettoriale nell'Unione europea e propone che il processo di inclusione degli attori dell'economia

sociale nella concertazione sociale e nel dialogo civile sia fortemente incoraggiato dalla Commissione e dagli Stati membri”.

## **Il quadro normativo in Italia**

Come noto, a gennaio 2008 è stata perfezionata l'intera normativa in materia di impresa sociale. Dunque il quadro normativo attuale è il seguente.

Con la legge delega 13 giugno 2005, n. 118. è stata definita l'impresa sociale: “(si intendono) 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”.

Con il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155. è stato specificato il concetto e sono stati previsti i requisiti essenziali: “...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 e dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale, e che hanno i requisiti...”

I requisiti di una impresa sociale previsti dal decreto legislativo, sono:

- Esercizio di una attività economica di utilità sociale con finalità di interesse generale.
- Indicazione di 11 settori di attività (assistenza sociale e sanitaria, formazione, tutela dell'ambiente.....).
- Assenza dello scopo di lucro.
- Divieto di distribuzione degli utili.
- Divieto di corrispondere emolumenti superiori a quelli previsti per chi opera in settori e condizioni analoghe, sia dirigenti sia lavoratori.
- Divieto di usare strumenti finanziari diversi da azioni e quote, e con interessi superiori al 5% rispetto al tasso ufficiale di rendimento.
- Struttura proprietaria privata.
- Si applicano le norme del libro V del codice civile “in quanto compatibili”.
- Pubblicità degli accordi di partecipazione di gruppi di imprese sociali.

- Divieto espresso alla formazione di imprese sociali controllate da imprese con finalità lucrative e da amministrazioni pubbliche.

Successivamente sono stati emanati, il 24 gennaio 2008, i quattro decreti attuativi che hanno avuto per oggetto: 1. La qualificazione dei ricavi; 2. Atti e documenti da depositare per l'iscrizione nel registro delle imprese; 3. Modalità relative a operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione dell'impresa; 4. Linee guida per la redazione del bilancio sociale.

L'impresa sociale, dunque, è un modo "altro" di fare impresa che unisce due mondi finora separati: quello della produzione a carattere imprenditoriale e quello della produzione di beni e servizi di utilità sociale finalizzati a obiettivi di "interesse generale". All'esperienza della cooperazione sociale (servizi socio sanitari, educativi o inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati) si possono affiancare iniziative di imprenditorialità sociale impegnate in nuovi settori di attività (attività in campo ambientale, culturale, formativo, ecc.), utilizzando diversi schemi giuridico - organizzativi, di origine sia *no profit* che commerciale.

L'impresa sociale non è, come noto, una nuova forma giuridica, ma una qualifica che viene attribuita in maniera trasversale, a determinate condizioni, a forme giuridiche già esistenti. Di conseguenza qualsiasi organizzazione, in possesso dei requisiti, che voglia assumere la qualifica di impresa sociale deve prima costituirsi attraverso una delle forme giuridiche previste. Proprio per questo motivo, per alcuni addetti ai lavori, il Terzo settore più che di una ulteriore qualifica, una ulteriore suddivisione o etichetta, avrebbe bisogno, altresì, di una vera normativa globale. La nuova normativa, infatti, propone una gestione di impresa di tipo civilistica da libro V del codice civile. Il terzo settore, principalmente, avrebbe maggiore necessità di semplificazione e di snellimento delle pratiche burocratiche, non di un loro appesantimento.

Nonostante la legge consenta di organizzare iniziative di impresa sociale anche a partire da forme giuridiche commerciali, è però vero che i settori di attività



indicati coincidono in buona parte con ambiti nei quali la presenza di forme giuridiche non lucrative è particolarmente significativa.

## **OSSERVAZIONI**

### **Fattori Positivi**

Va, innanzitutto, sottolineato un aspetto positivo della nuova normativa sull'impresa sociale. Infatti, grazie ad essa, si ottiene finalmente una definizione unitaria e univoca di impresa sociale, non limitata – come in passato – alla forma cooperativa. Si tratta, quindi, di una tappa importante che pone la necessità di dotare l'impresa sociale di adeguate politiche per lo sviluppo, per quanto già oggi l'impresa sociale rappresenta, anche attraverso la cooperazione sociale, una realtà economica importante per il Paese.

Una realtà che assicura servizi che il sistema di welfare locale non è più in grado di offrire ai cittadini, nonché livelli di occupazione elevati e una infrastrutturazione sociale dalla quale trae vantaggio l'intera economia della comunità locale.

Questi meriti andrebbero riconosciuti e consolidati attraverso incentivi e misure di sostegno; in particolare andrebbe sostenuta la capacità di creare posti lavoro (le imprese sociali, infatti, offrono servizi che richiedono alta intensità di lavoro) per quelle categorie sociali appartenenti ai principali gruppi oggetto delle politiche per l'occupazione, come donne e giovani, per le persone più socialmente svantaggiate, per quelle in difficoltà, ma anche, e questa potrebbe essere la vera novità, per tutti i cittadini in un nuovo sistema di welfare fondato sulle potenzialità e sulle opportunità della persona in quanto tale.

Un nuovo sistema di welfare, dunque, che potrebbe anche permettere di definire in un prossimo futuro lo statuto dell'impresa sociale come un nuovo paradigma per la fondazione di nuovi e migliori rapporti economico-sociali.

Un altro fra gli aspetti positivi della legge, poi, è l'introduzione, per la prima volta nel nostro Paese, di un riferimento normativo in materia di rendicontazione sociale, effettuata soprattutto attraverso la pubblicazione del

bilancio sociale. In particolare è stato stabilito che il bilancio sociale deve contenere alcune precise informazioni. Con decreto ministeriale del 24 gennaio 2008, infatti, sono state approvate le linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale. Il bilancio sociale, inoltre, incoraggia la trasparenza delle imprese sane che vogliono rendicontare le loro attività.

## **Democraticità e partecipazione dei lavoratori**

La democraticità della gestione, cioè il coinvolgimento di tutti i portatori d'interesse, sia interni (soci, collaboratori, volontari) che esterni all'organizzazione (committenti, donatori, finanziatori) e la partecipazione degli utenti finali alla valutazione dei risultati deve essere un tratto distintivo dell'impresa sociale. Alcuni ricordano che il requisito della democraticità è un concetto proprio delle cooperative e non adeguatamente adottato da tutte le organizzazioni.

E' l'organizzazione stessa del lavoro nell'impresa sociale che risponde ad un criterio di democrazia economica avanzato che permette di avere garanzie riguardo ad una gestione che persegue finalità di interesse generale e non egoistico: quindi qualità del lavoro e dell'outcome. Ciò che è determinante, oltre la democraticità, è l'outcome sociale, cioè fare bene il bene. L'enfasi andrebbe posta sia sugli strumenti che sul risultato sociale finale. Si deve, dunque, puntare l'attenzione non su cosa produce l'impresa sociale, ma sul perché e sul come produce. La partecipazione di quanti operano nell'impresa sociale e degli utenti diviene, allora, elemento determinante, perché congiunge la flessibilità con l'effettività del controllo degli stakeholder, controllo che permette di ottenere una serie di garanzie rispetto alle finalità sociali effettive, finalità che stringenti vincoli normativi non possono raggiungere.

Non sembra, infatti, che, ad esempio, il vincolo di non distribuzione degli utili sia sufficiente a tale scopo. Il vincolo di non distribuzione nasce storicamente per ridurre i comportamenti opportunistici di chi vende servizi e per creare condizioni di fiducia nei confronti dei consumatori, pubblici o privati. Ma il

profitto non è l'unico motivo per adottare comportamenti opportunistici; vi è anche la remunerazione del lavoro e la remunerazione del "potere". Il vincolo del divieto di distribuzione degli utili sembra risultare di per sé un baluardo aggirabile. Esso potrebbe essere, oltretutto, eluso attraverso operazioni di trasformazione, fusione, scissione di aziende, operazioni per le quali non è esplicitamente previsto che il cessionario sia ugualmente vincolato al divieto di distribuzione. Ed è proprio per evitare questi rischi che da molte parti si chiede che la normativa divenga più chiara e cogente sulla questione del divieto di distribuzione degli utili.

Non solo, ma anche per la verifica delle finalità sociali devono essere approntati meccanismi in grado di consentirne l'accertamento in ogni momento del processo organizzativo ed in tutti i suoi aspetti, proprio al fine di evitare fenomeni elusivi.

Nella norma, purtroppo, la previsione della partecipazione attiva dei lavoratori e di tutti i portatori di interessi viene ricondotta a forme di coinvolgimento consistenti in semplici meccanismi di tipo informativo e consultivo (oltre che partecipativo): al momento, la normativa europea al riguardo è più stringente. Se si rivolge lo sguardo, invece, alle più recenti linee guida per la redazione obbligatoria del bilancio sociale da parte delle imprese sociali, si nota un approccio più attento a rendicontare e valutare con attenzione gli apporti degli stakeholder.

Per questo motivo l'impresa sociale deve caratterizzarsi per l'adozione di strumenti di governance che siano all'avanguardia nel settore imprenditoriale. In tal senso le prassi di coinvolgimento, ivi compreso la partecipazione dei lavoratori, devono essere sostenute ed ampliate..

## **Capitale umano e capitale sociale**

Proprio la gestione del capitale umano a vario titolo coinvolto nelle imprese sociali rappresenta con tutta probabilità l'ambito più complesso e controverso. Si tratta infatti di un tema di indubbia rilevanza, in quanto le persone, soprattutto quelle che agiscono in veste di lavoratori retribuiti, rappresentano

la principale risorsa da cui dipende la funzionalità e lo sviluppo dell'impresa sociale. Ma proprio su questo argomento si evidenziano alcune critiche secondo le quali le imprese sociali sarebbero luoghi di lavoro precario, scarsamente retribuito e dunque soggette a consistenti tassi di avvicendamento, per l'elevato livello di insoddisfazione dei lavoratori, e dunque da una conseguente bassa qualità dei servizi erogati.

I dati di diversi studi (C. Borzaga 2000, M. Carpita 2009) sembrano disegnare, invece, un quadro conoscitivo ben diverso. Si tratterebbe in massima parte di contratti di assunzione a tempo indeterminato, molto spesso sottoscritti da fasce della popolazione che incontrano difficoltà, anche notevoli, ad entrare nel mondo del lavoro. In secondo luogo andrebbe analizzata la capacità specifica delle imprese sociali nel creare posti di lavoro in grado di soddisfare elementi motivazionali complessi non riconducibili solamente al parametro della retribuzione economica.

Nel lungo periodo, infatti, la missione dell'impresa sociale è quella di accumulazione di capitale umano e sociale e di diffusione della cultura nonprofit. Al riguardo, altro aspetto da approfondire potrebbe essere quello dell'ambito territoriale. Sembra, infatti, che il livello locale rappresenti la sfera privilegiata di azione per imprese con finalità sociali. Per questa ragione, uno degli obiettivi delle politiche dovrebbe consistere nel promuovere le imprese sociali come attori rilevanti dello sviluppo locale, guardando non solo al loro crescente peso in senso economico e occupazionale, ma soprattutto al ruolo che esse svolgono nei processi legati all'accumulazione e all'utilizzo diffuso di risorse intangibili permettendo in tale modo lo sviluppo della natura relazionale dei beni prodotti e l'implementazione del capitale sociale.

### **Welfare e settori di intervento**

L'impresa sociale realizza, anche, la continuità con il processo riformatore verso il welfare comunitario, processo che trova la sua cornice nella riforma costituzionale concernente la sussidiarietà orizzontale. La capacità di agire

anche in ambiti dove il mercato stenta ad intervenire, o per assenza di domanda, o per mancanza di finanziamenti.

Al riguardo è bene notare che esiste una sorta di pregiudizio sulle imprese sociali impegnate nei settori classici dello stato sociale, ma non va dimenticato che il problema di fondo è la riforma del sistema stesso di welfare. Si tratta di riaffermare il principio della complementarità dell'intervento privato nonprofit rispetto all'intervento pubblico. L'attività dell'impresa sociale può, deve essere integrativa a quella classica. Va, però, anche riaffermato il principio che si chiedono e ottengono agevolazioni all'attività in quanto si fa impresa sociale con un metodo e uno scopo ben preciso, il bene comune.

A questo riguardo, circa i settori di attività dell'impresa sociale, esistono varie sensibilità. Per alcuni bisogna puntare solo su pochi campi di intervento, ma fissando scopi e obiettivi specifici, misurabili, attendibili e raggiungibili. Per fare questo occorrerebbero dei sistemi di controllo dei risultati particolarmente efficienti. Al raggiungimento delle finalità previste, andrebbero eventualmente rapportate agevolazioni e incentivi. Per altri, invece, la tipizzazione dei settori di intervento attuata dalla norma potrebbe limitare alcune attività a priori, invece di riconoscere l'imprenditorialità sociale senza limiti settoriali. Secondo questi ultimi, va esplicitato che, come previsto dalla risoluzione approvata dal Parlamento europeo, l'impresa sociale non si definisce per il settore di attività in cui opera.

Premesso che lo scopo deve sempre essere il bene comune e che tale scopo deve essere sempre attendibile, raggiungibile e misurabile, va sottolineato che, atteso che la norma considera i settori di attività come rilevanti ai fini della considerazione della finalità sociale, la richiesta del loro ampliamento dovrebbe essere proposta in quegli ambiti che comunque costituiscono il sistema di garanzia dei diritti sociali essenziali. Su questo tema va, anche, ricordato che la mancata previsione, nella normativa, di una specifica regolazione della collaborazione tra Pubblica Amministrazione ed imprese sociali si segnala tra le principali carenze della nuova disciplina.

## **Incentivi**

Una questione importante verte intorno agli incentivi, soprattutto sul fronte fiscale. Il dibattito sulla concessione di incentivi è tutt'ora aperto. In effetti su questo punto non vi è alcuna previsione normativa; non ci sono agevolazioni aggiuntive, cioè non si sommano a quelle previste per ogni tipo di attività. Non vi sono, cioè incentivi "specifici" a diventare impresa sociale. Questa questione andrebbe rivista con più attenzione.

Si rischia, infatti, di raffigurarsi l'impresa sociale senza benefici specifici in una economia minore, a bassa intensità di capitale, fondata sul lavoro volontario; condizioni, queste, smentite dai fabbisogni di settori ad alto costo e a domanda crescente.

Dall'altra parte, poi, alcuni operatori sottolineano il fatto che se la scelta di creare una nuova iniziativa o di trasformare un'organizzazione esistente in impresa sociale è legata esclusivamente alla disponibilità o meno di incentivi, allora il rischio del fallimento può essere concreto perché si basa su una visione limitata.

Legato alla questione degli incentivi vi è il problema dei controlli interni e di quelli esterni all'impresa che, secondo alcuni, non sono, ad oggi, sufficientemente efficienti. Può essere, allora, utile legare le agevolazioni fiscali a un'effettiva, verificata e valutata utilità sociale delle imprese sociali che restano soggetti con una vocazione verso i gruppi più svantaggiati essendo questo, come già ribadito, non un elemento opzionale nella motivazione di tali organizzazioni, ma la ragion d'essere della loro esistenza.

## **Volontariato e associazionismo**

Circa la sfida che le organizzazioni di volontariato (legge quadro n.266/91), le associazioni di promozione sociale e le altre forme di associazionismo si trovano ad affrontare nei confronti del tema dell'impresa sociale, sarebbe innanzitutto importante considerare i due fenomeni (associazionismo/volontariato e impresa sociale) come distinti nella loro stessa natura. Se da una parte va, comunque, favorita la forza di auto-associazione dei cittadini e rispettata la peculiarità delle organizzazioni di volontariato che

trovano la loro descrizione puntuale nelle legge 266/91, è anche necessario evitare che volontariato e associazionismo diventino surrettiziamente imprese per l'erogazione di servizi. Va mantenuta la necessaria distinzione di natura e ruoli. Al tempo stesso, andrebbero presi nella giusta considerazione gli sviluppi, in tema di gestione di servizi, da parte di alcune organizzazioni fortemente strutturate e saldamente legate al territorio.. Al riguardo la proposta può essere quella di prevedere forme agevolate per individuare dei canali di transizione che permettano a tutte queste organizzazioni di migrare verso forme giuridiche ricomprese nell'alveo della qualifica dell'impresa sociale, in un quadro, va sottolineato, che oggi ancora non è definito.

### **L'impresa sociale e l'attuale crisi economico-occupazionale**

Si sottolinea che i settori nei quali le imprese sociali possono giocare un ruolo decisivo sono tutti quelli nei quali si può creare e mantenere occupazione per i soggetti socialmente svantaggiati all'interno delle comunità locali ove esse operano. Una missione specifica per l'impresa sociale, in questo periodo di crisi economico-occupazionale, potrebbe essere proprio quella di massimizzare la creazione di posti di lavoro, anche perché gli ambiti nei quali opera sono di solito ad alta intensità di lavoro. Non solo, ma i minori costi di gestione, il radicamento territoriale permettono una maggiore competitività e quindi di dare prospettiva di stabilità e di occupazione. L'impresa sociale, oltretutto, con la nuova normativa, può estendere la sua attività in campi più vasti di quelli originariamente delineati per le cooperative sociali, malgrado rimangano tutt'ora esclusi dai settori d'intervento importanti servizi di utilità sociale.

Come può, in concreto, l'impresa sociale concorrere alla soluzione di alcuni aspetti dell'attuale crisi globale? Si può, ad esempio, promuovere la formazione di nuove imprese sociali come strumento per favorire la riconversione parziale o totale di aziende in crisi in particolari settori produttivi e territori (servizi turistici e di ristorazione, settori di nicchia come le energie rinnovabili e settori non delocalizzabili, a basso impatto ambientale). L'impresa sociale può, a tutti gli effetti, contribuire a fare una barriera contro l'attuale crisi e in particolare contro la disoccupazione. Questa tipologia di impresa, infatti, può coinvolgere

le fasce di popolazione in difficoltà - tra le quali sicuramente figurano i disoccupati - e impiegarle in quei settori tradizionalmente privilegiati dal Terzo settore. Si configura, in tal caso, un possibile ruolo dell'impresa sociale come strumento concreto per realizzare una politica attiva del lavoro ad alta intensità sociale. La crisi stessa, sostanzialmente, ha dato conferma della validità delle buone pratiche del Terzo settore. A partire proprio dagli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro, infatti, si sta tentando, sia a livello centrale che a livello regionale di coordinare delle politiche attive del lavoro che permettano all'impresa sociale, in quanto tale, di svolgere un ruolo, non solo in favore dei lavoratori svantaggiati, ma per i lavoratori che sono stati momentaneamente o definitivamente espulsi dal ciclo produttivo. Questo discorso potrebbe anche allargarsi allo studio della questione delle trasformazioni delle imprese e del ruolo stesso dell'impresa sociale, non solamente in un nuovo modello di welfare, ma anche, perfino, in un nuovo paradigma di modello industriale. Tale potenzialità, comunque non dovrebbe essere sfruttata utilizzando l'impresa sociale in una funzione di mero ammortizzatore sociale. L'impresa sociale può veramente aiutare ad uscire dalla crisi in quanto è una modalità di attivazione della società intera, che può avere un effetto moltiplicatore importante in quanto, non solo diviene un fattore di sviluppo di welfare, ma possiede capacità promozionali e contribuisce a creare posti di lavoro e punti percentuali di PIL.

### **Attuazione della normativa**

Altro aspetto da considerare, poi, riguarda l'attuazione della normativa. Anche una delle novità positive previste dalla normativa, cioè l'iscrizione delle imprese sociali al Registro Imprese delle Camere di Commercio, rischia di avere una valutazione ambigua. Da una parte si apprezza tale previsione in quanto l'iscrizione implica trasparenza, garanzia ed affidabilità delle informazioni per il mondo economico. Dall'altra si teme che ulteriori aggravii burocratici possano frenare lo sviluppo dell'impresa sociale. Si ricorda, infatti, che gli adempimenti per l'iscrizione al registro non sostituiscono, ma devono aggiungersi a quelli richiesti specificamente per ciascuna forma giuridica adottata.



Infine, relativamente al successo della normativa, è vero che fino ad oggi si è avuto uno scarso riscontro di adesioni in termini numerici (secondo i dati Unioncamere a marzo 2009 risultavano 571 imprese sociali iscritte nei registri), ma è anche vero che la legge è in fase di prima applicazione e di implementazione. Lo sviluppo di una popolazione di imprese a finalità sociale consistente numericamente e variegata al suo interno (cioè composta da organizzazioni che utilizzano diversi schemi giuridici e operano in differenti settori) appare, quindi, legato soprattutto ad una corretta applicazione della legge.

### **Alcuni dati statistici**

L'insieme delle organizzazioni di Terzo settore genera, secondo una indagine Unioncamere del 2007, oltre il 2,5% del PIL nazionale e occupa circa 800.000 lavoratori, circa il 3,5% dell'occupazione nazionale. L'impresa sociale potrà sicuramente portare il suo contributo all'aumento di questa percentuale. Lo scenario che ci offrono i dati ISTAT sullo sviluppo delle imprese sociali, infatti, indica un potenziale di sviluppo di grandissimo interesse. In termini quantitativi, infatti, si segnala una tendenza alla crescita, non solo delle forme classiche come la cooperazione sociale, ma anche di altri modelli come le fondazioni operative (che non cedono risorse a enti terzi, come le bancarie, ma producono beni e servizi) o addirittura alcune grandi organizzazioni di volontariato che hanno assunto nei fatti la veste di impresa sociale.

Le cooperative sociali attive alla fine del 2005 (ISTAT) sono 7.363. A queste vanno aggiunte, come detto, alcune fondazioni di natura operativa che realizzano direttamente servizi di pubblica utilità, escluse le fondazioni di provenienza pubblicitaria. Vanno, inoltre, aggiunte le organizzazioni di volontariato più strutturate, ma anche le meno ampie, soprattutto quelle nelle quali il numero di dipendenti ha una rilevanza particolare. Uno studio di IRIS Network di maggio 2009 stima come imprese sociali 2632 enti non profit diversi. Le imprese sociali così denominate, infine, iscritte nei registri delle Camere di Commercio sono 517 (fonte Unioncamere marzo 2009).

## **PROPOSTE**

Sulla base delle precedenti osservazioni si indicano alcune proposte indirizzate a Governo e Parlamento per la migliore valorizzazione della normativa sull'impresa sociale.

**1. Ampliamento delle "materie di particolare rilievo sociale"** che definiscono l'attività di impresa sociale, ricomprendendo importanti settori oggi non presenti (commercio equo, inserimento lavorativo per le persone espulse dal mercato del lavoro, servizi al lavoro rivolti ad attività in ambito *nonprofit*, turismo sociale, *housing* sociale).

**2. Definizione delle procedure amministrative** da parte del Ministero dello Sviluppo economico che mandino a regime le iscrizioni nei registri, la modulistica, cioè come devono essere compilate le domande per essere iscritti al Registro Imprese delle Camere di Commercio, e la certificazione, cioè tutti i cosiddetti output, le visure, i dati che possono essere pubblicati etc. A tutt'oggi ciò non è ancora stato attuato.

**3. Accesso al sistema di incentivazione** valido per qualsiasi impresa previsto dalla normativa nazionale, regionale e comunitaria (obiettivo "Convergenza" e Fondo sociale europeo). La proposta del CNEL per sostenere la sperimentazione della promozione dell'impresa sociale è quella di predisporre una sovvenzione globale – da intendersi come l'innovativa forma di intervento prevista dalla UE per la realizzazione di particolari azioni di sviluppo locale - a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo per evitare possibili forme di discriminazione interne al Terzo Settore e per armonizzare gli incentivi riconosciuti alle diverse forme giuridiche.

**4. Previsione di incentivi burocratici**, nel senso di snellimento delle procedure amministrative previste per le imprese. Punto di debolezza, infatti, sembra essere la mancata semplificazione normativa e amministrativa.

**5. Istituzione di agevolazioni fiscali** ( le proposte elencate hanno il vantaggio di non richiedere una modifica strutturale del TUIR):

- estensione all’impresa sociale della riduzione dell’aliquota IRES al 50% (articolo 6, DPR 601/73);
- possibilità che comuni e regioni deliberino nei confronti dell’impresa sociale la riduzione o l’esenzione dal pagamento dei tributi di loro pertinenza e dai connessi adempimenti;
- estensione dell’esenzione IVA prevista per le ONLUS anche all’impresa sociale e/o previsione di applicabilità dell’aliquota IVA agevolata (cfr. cooperative che operano nei settori socio assistenziali);
- estensione della “più dai meno versi” anche alle erogazioni effettuate nei confronti di imprese sociali;
- pur applicandosi all’impresa sociale il capo II del TUIR (determinazione della base imponibile delle società e degli enti commerciali residenti), previsione di esclusione dal reddito d’impresa delle entrate prive di rapporto sinallagmatico (quote associative, contributi a fondo perduto, liberalità ecc..).

#### **6. Previsione di agevolazioni non fiscali**

Si propongono, per imprese sociali che erogano servizi di pubblica utilità, soluzioni alternative alla gestione diretta o all’esternalizzazione; si propongono forme di contratti a progetto o incentivi alla libera scelta dell’utente a favore delle imprese sociali che egli sente più consone ai suoi bisogni. Tale libera scelta può essere finanziata mediante deduzioni o detrazioni fiscali oppure mediante voucher - inteso come buono spendibile per l’accesso a servizi pubblici e privati - di entità pari alle risorse pubbliche di pertinenza dell’utente nell’acquisto di quei servizi, altrimenti destinate a spesa pubblica.