

non profit paper

2 2017

rivista trimestrale
aprile/giugno 2017

spedizione in a.p. • 45%
art. 2 comma 20/b
legge 662/97-DCL Umbria
ISSN 1122.9322

diritto, management, servizi di pubblica utilità

AI CONFINI DEL NON PROFIT

Tra "Primo" e "Terzo" settore: il Terzo settore e le sue intersezioni con la pubblica amministrazione

Andrea Bassi, Alessandro Fabbri, Luca Gori,
Giorgio Groppo, Alessandro Palmaccio,
Roberto Miccú, Giorgio Righetti,
Maddalena Tagliabue

Tra "Secondo" e "Terzo" settore: il Terzo settore e le sue dinamiche evolutive verso le imprese for profit

Alessio Bartolacelli, Antonio Cetra, Marco Grumo,
Didia Lucarini, Paolo Venturi, Flaviano Zandonai

annò
ventitreesimo



FONDAZIONE PNP
PROFIT NON PROFIT


MAGGIOLI
EDITORE

Impresa sociale: i tre impatti della riforma¹

Paolo Venturi

Direttore Aiccon (Associazione Italiana per la promozione della Cultura della Cooperazione e del Nonprofit)

Flaviano Zandonai

Euricse, Iris Network

Il nuovo scenario normativo: l'impresa sociale dentro e fuori il Terzo settore

Gli esiti in termini di sviluppo della riforma del Terzo settore dipenderanno in gran parte dall'affermazione dell'impresa sociale. Questa ipotesi interpretativa, a prima vista eccessiva, è suffragabile guardando sia ai contenuti della legge n. 106/2016, che delegava il Governo a normare in materia di Terzo settore e, appunto, di impresa sociale (oltre che di servizio civile), sia al conseguente decreto legislativo (d.lgs. n. 112/2017) che definisce in senso stretto le organizzazioni "che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività". L'intero progetto di riforma poggia su una duplice opzione di politica tesa, in primo luogo, a dotare il Terzo settore di un'identità comune dal punto di vista delle finalità e del ruolo nell'esercizio della funzione pubblica (art. 1, l. n. 106/2016) facendo esplicito riferimento a principi costituzionali che, in sostanza, definiscono il ruolo della "società civile organizzata". Principi che la stessa legge quadro esplicita in apertura, in particolare riferendosi – oltre agli elementi fondamentali *ex artt. 2 e 3* – all'articolo 18 che sancisce e

[1] Questo saggio riprende e sviluppa i contenuti proposti nell'articolo *La nuova impresa sociale*, pubblicato sul magazine "Vita" nel numero di settembre 2017.

regola la libertà di associazione e al più recente articolo 118 che, al quarto comma, introduce il principio di sussidiarietà. Una parola chiave, quest'ultima, che ha guidato la nascita e lo sviluppo del Terzo settore negli ultimi quattro decenni [Zamagni, 2015]. Mancano invece riferimenti espliciti al testo costituzionale proprio per quanto riguarda i rapporti di natura economica: all'articolo 45, che riconosce la funzione sociale della cooperazione e i suoi principi (mutualità e assenza di fini di speculazione privata) – che caratterizzano il Terzo settore in particolare nella componente della cooperazione sociale – e all'articolo 43 che invece prevede la possibilità di trasferire anche “a comunità di lavoratori o di utenti” la gestione di attività di interesse generale oggetto di monopolio statale. In quest'ultimo caso il rimando è ai beni comuni che, in questa fase storica, stanno conoscendo un “rinascimento” grazie all'attuazione del principio di sussidiarietà verso nuove forme di co-amministrazione e co-gestione, ad esempio di immobili pubblici rigenerati per finalità di interesse collettivo grazie ad azioni di civismo dal basso, che possono assumere anche valenze economiche importanti [Arena, Iaione, 2015].

In secondo luogo, accanto a questa operazione identitaria e di “costituzionalizzazione”, l'apparato normativo e di decretazione della riforma è orientato a individuare elementi di segmentazione interna al Terzo settore, in modo da evitare sovrapposizioni e conflitti tra forme giuridiche e ambiti di attività e, al tempo stesso, valorizzare le vocazioni di tutti quegli attori che intendono operare all'interno di questo stesso contesto. Il Terzo settore scaturisce quindi dalla riforma come un aggregato istituzionale che arricchisce il panorama delle organizzazioni sociali ed economiche del Paese e non costituisce più solo una “membrana” con compiti sostitutivi e transitori rispetto ai fallimenti di Stato e mercato [Magatti, 2005]. L'intento è stato perseguito, in questo caso, soprattutto attraverso l'impresa sociale, perché viene mantenuta e rafforzata la caratteristica di qualifica già delineata nella prima normativa in materia (d.lgs. n. 155/2006) – e cioè adottabile da “tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile” (art. 1, d.lgs. n. 112/2007) – identificando, oltre a elementi finalistici, anche soluzioni organizzative e di *governance* che contribuiscano a delineare un modello d'impresa unitario, ma declinabile secondo attributi di “biodiversità” in termini strutturali e funzio-

nali, consentendo quindi di costituire imprese sociali a partire da soggettività giuridiche diverse: associazioni, fondazioni, cooperative sociali e non, imprese di capitali [Venturi, Zandonai, 2014]. Un destino che appare invece meno delineato, almeno nella fase attuale, per l'altro importante "concetto ombrello" della riforma, ovvero quello di Ente di Terzo Settore (ETS) definito nell'omonimo codice (art. 4, d.lgs. n. 117/2017) che appare invece dotato di minore capacità attrattiva e regolatoria rispetto alle forme giuridiche preesistenti. Un limite che, secondo alcuni osservatori, è legato non solo al fatto che si tratta di una innovazione normativa recentissima, ma anche al fatto che il legislatore ha comunque mantenuto alcune importanti prerogative, in particolare rispetto alla gestione di attività di natura commerciale, in capo a soggetti giuridici preesistenti e di natura settoriale come organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale [Borzaga, 2017].

Per queste ragioni, e nonostante questi limiti, l'impresa sociale, anche se non monopolizza, certamente rappresenta la componente più significativa del progetto di riforma dal quale dipenderà in buona parte l'impatto di quest'ultima, sia presso i soggetti che già si riconoscono come parte del Terzo settore, sia rispetto ad altri attori che oggi si posizionano all'esterno di un perimetro che (ora) è anche normativo, ma che rappresenta soprattutto una importante matrice culturale [Colozzi, Bassi, 2003]. La stessa riflessione può essere rafforzata, peraltro, guardando non solo ai caratteri organizzativi e agli assetti di *governance* degli ETS e delle imprese sociali, ma anche ai comparti di attività in cui operano e che contribuiscono, pure essi, a definirne l'identità. Si tratta infatti di un ampio spettro di settori legati non solo al welfare in senso stretto (sanità, servizi socio-assistenziali, educativi, ecc.), ma anche a turismo, agricoltura, produzione culturale, tutela ambientale, ecc. così come viene definito sia nel Codice del Terzo Settore (art. 5, d.lgs. n. 117/2017) che nel decreto sull'impresa sociale (art. 2, d.lgs. n. 112/2017) attraverso classificazioni simili ma non del tutto coincidenti (visto che quelle riguardanti l'intero Terzo settore contengono ambiti che secondo il legislatore non si presterebbero all'esercizio di attività imprenditoriali, come la beneficenza, la tutela dei diritti e l'educazione alla cittadinanza). La classificazione settoriale contribuisce quindi a ridefinire in senso operativo come si

////////////////////////////////////
*L'impresa sociale
è la componente
più significativa
dell'intera
riforma*
////////////////////////////////////

sostanziano quelle finalità di interesse generale che contraddistinguono il Terzo settore, anche nella sua veste imprenditoriale. Una declinazione che peraltro è possibile modificare attraverso un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, consentendo così di riallineare nel corso del tempo le attività rispetto all'evoluzione dei bisogni e del *sentiment* dell'opinione pubblica rispetto a ciò che si definisce di "interesse generale".

L'impresa sociale viene così incorporata come "veicolo imprenditoriale" del Terzo settore assumendo le finalità già stabilite nella definizione della norma precedente (art. 1, l. n. 118/2005), che ora viene però arricchita da opzioni di valore come "civismo", "solidarismo", "utilità sociale". In particolare il riferimento alla *civicness* può essere interpretato come un importante vettore di nuova socialità [Venturi, Zandonai, 2014] ed anche di nuova economia, potenziando "l'effetto traino" storicamente esercitato dalle organizzazioni ad orientamento *public benefit* e a "mutualità allargata" per la nascita e l'affermazione del Terzo settore [Cotturri in Barbeta, Ecchia, Zamaro, 2016] e dell'impresa sociale stessa [Borzaga, Ianes, 2006]. Nel Terzo settore l'impresa sociale è chiamata quindi a svolgere, in quanto qualifica di legge e non forma giuridica a se stante, un ruolo di catalizzatore rispetto ad altre forme giuridiche diverse dalla cooperazione sociale che, quale "prototipo originario", viene riconosciuta impresa sociale di diritto (art. 1, comma 4, d.lgs. n. 112/2017). In questo senso l'impresa sociale può essere considerata lo strumento per realizzare l'intento di policy sintetizzato nello slogan "distinguere il grano dal loglio" che caratterizzava la consultazione pubblica lanciata dal Governo nazionale all'avvio del processo riformatore [Giorio, 2014]. Si tratta infatti di una strategia legata ad una più chiara distinzione tra componente commerciale e non commerciale all'interno delle diverse istituzioni non lucrative visto che, soprattutto in epoca recente, la questione è diventata oggetto di un acceso dibattito alimentato proprio dalla scarsa chiarezza dei confini tra queste due dimensioni. Un'opacità che, secondo alcuni "addetti ai lavori", sarebbe all'origine, se non di diffuse violazioni di legge, certamente di elusioni, soprattutto sul fronte fiscale, dovute a comportamenti non coerenti rispetto alla *mission* di queste organizzazioni [Moro, 2014]. L'impresa sociale non rappresenta certamente lo strumento che, come una bacchet-

ta magica, si fa carico di svolgere questa funzione di “setaccio” sul fronte dell’esercizio dell’attività commerciale, ma può comunque avere un ruolo importante, soprattutto in relazione ad economie che scaturiscono da processi produttivi non residuali e continuativi e che, per una parte significativa, prendono corpo all’interno di arene mercantili (pubbliche, private o, come spesso capita, ibride) dove si scambiano beni e servizi per i quali sono riconosciute le già citate finalità di “interesse generale”.

Il contributo dell’impresa sociale non si risolve però solo all’interno del Terzo settore, come evidenziato da una buona parte dei commenti alla riforma fin qui disponibili [Polizzi, Vitale, 2017]. Anzi, per la sua natura imprenditoriale, la stessa impresa sociale si espone nei confronti di un’evoluzione del modello economico che, soprattutto negli ultimi anni, ha marcato la dimensione di socialità come un elemento sempre più rilevante per la creazione di nuovi modelli di produzione e distribuzione del valore [Sturabotti, Venturi, 2016]. Si tratta di modelli nati nell’alveo di strategie di *Corporate Social Responsibility*, intraprese secondo vari gradi di intensità da parte di imprese for profit di dimensioni e in comparti diversi, ma che nel tempo si sono consolidate come componente strutturale della loro *value chain*, ad esempio in termini di sostenibilità ambientale, attenzione alle comunità locali, inclusione di soggetti deboli, valorizzazione delle diversità interne al proprio capitale umano. Il riconoscimento di questa connessione sempre più stretta tra dimensione sociale e *performance* economica – segnalata, oltre che da *case studies* su singole buone pratiche anche da indagini su filiere, comparti e territori [Symbola, Unioncamere, 2016] – si è tradotto nell’adozione di nuovi modelli di organizzazione d’impresa come le *società benefit* (l. n. 208/2015) [Rago, Venturi, 2015] e le startup innovative a vocazione sociale (l.n. 221/2012) [Randazzo, Taffari, Pellini, 2013]. Dispositivi normativi che riguardano il carattere “sociale” dell’impresa, ma non (o non solo) di origine *nonprofit* e che, in maniera significativa, sono stati codificati proprio nello stesso arco di tempo del Terzo settore e dell’impresa sociale.

L’impresa sociale “riformata” rilancia quindi il suo ruolo, riposizionandosi in uno spettro del Terzo settore regolato in senso unitario e insieme plurale, ma non solo. La funzione di queste imprese si ridefinisce anche rispetto alla produzione di beni di interesse colletti-

////////////////////////////////////
*Il contributo
dell’impresa
sociale al di fuori
della riforma e
del Terzo settore*
////////////////////////////////////

vo, intercettando l'offerta prodotta e/o governata dal settore pubblico e il rapporto con imprese di capitali che intendono incorporare, seppur con diversi livelli di intensità, dimensioni di socialità all'interno del loro progetto imprenditoriale (se non della loro *mission*).

Questo articolo, seguendo un orientamento di *policy* più che di analisi descrittiva, mira a identificare i possibili percorsi di implementazione della disciplina in tema di impresa sociale nell'ambito della più ampia riforma del Terzo settore, individuando tre diversi impatti che nel loro susseguirsi allargano, come cerchi nell'acqua, l'impatto del processo riformatore.

1. Il primo impatto riguarda la cooperazione sociale, ovvero, vale la pena di ribadirlo, "il leader di settore" a livello nazionale ed europeo per quanto concerne l'impresa sociale, e che verrà analizzata guardando in particolare al ruolo che potrà giocare rispetto all'offerta di beni e servizi riconosciuti come di interesse generale lungo l'asse pubblico-privato sociale che storicamente rappresenta il suo principale posizionamento.
2. Il secondo impatto guarda alla dimensione commerciale del nonprofit come variabile che approssima un orientamento imprenditoriale da parte di attori diversi dalla cooperazione sociale (associazioni, organizzazioni di volontariato, fondazioni) e che possono arricchire il panorama dell'impresa sociale in modo più significativo rispetto a quanto abbiano potuto o saputo fare fino ad oggi, puntando in particolare sul civismo non solo come *advocacy*, ma come "fattore d'impresa".
3. Il terzo impatto riguarda la possibile attrattività dell'impresa sociale non solo internamente al Terzo settore ma rispetto a soggetti fin ad oggi esterni ad esso, in particolare facendo valere (non come vincolo ma come elemento di *appeal*) un orientamento *low profit* più equamente distribuito e accessibile rispetto all'assetto normativo precedente. Una condizione che consentirebbe di intercettare, secondo modalità diverse, anche imprese for profit strategicamente e operativamente orientate in una direzione di impatto sociale [Taffari, Giovine, 2017].

In conclusione verranno abbozzate alcune linee guida per la costruzione di un'agenda di politiche che, come ricordato da alcune indagini a livello europeo [European Commission, 2016], possa dar vita, o consolidare, un ecosistema a supporto dello svilup-

po dell'impresa sociale, in grado di attrarre e combinare risorse di varia natura (economiche, di competenze, strutturali) messe a disposizione e governate da un complesso coordinato di attori (pubblici, filantropici, finanziari, ecc.).

1. Il posizionamento della cooperazione sociale nell'offerta di servizi di interesse generale

La cooperazione sociale – forte di una realtà consolidata in termini di presenza di imprese sul territorio, di gestione di importanti comparti del *welfare* sociale (servizi socio-assistenziali, educativi, di inclusione lavorativa, ecc.) e di una strutturata rete di rappresentanza e coordinamento – ha caratterizzato inevitabilmente (e in modo importante) il processo e l'esito della riforma. Oltre al riconoscimento di impresa sociale “de facto” (derivante da analisi e monitoraggi compiuti a livello nazionale ed europeo che hanno evidenziato la piena sovrapponibilità di questa forma giuridica con le principali definizioni teorico-concettuali), si è ora aggiunto un riconoscimento delle cooperative sociali e dei loro consorzi costituiti ai sensi della normativa di riferimento (l. n. 381/1991) come imprese sociali *ex lege*. Un automatismo che, da una parte, rappresenta lo sbocco naturale di un percorso pluridecennale di innovazione istituzionale che la cooperazione sociale ha contribuito ad avviare e a gestire, ma che, d'altro canto, la nuova normativa ha scelto di “cristallizzare”, guardando all'esistente piuttosto che proiettare questa esperienza nel nuovo scenario che la riforma ambisce a costruire. Questo orientamento del legislatore è visibile principalmente per quanto riguarda i settori o, ai sensi di legge, le “attività d'impresa di interesse generale” sancite all'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 112/2017, che devono essere gestite “in via stabile e principale” (ovvero per una percentuale uguale o superiore al 70% dei ricavi complessivi secondo quanto stabilito all'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 112/2017) per operare in qualità di impresa sociale. La lista proposta – e, come si ricordava, aggiornabile periodicamente attraverso un decreto del Presidente del consiglio dei ministri (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 112/2017) – propone un elenco più esteso e articolato rispetto alla classificazione precedente (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 155/2006) – comprendendo sia macro settori come prestazioni sociali e sanitarie, formazione

////////////////////////////////////
*Impresa sociale
di diritto*
////////////////////////////////////

////////////////////////////////////
*L'elenco delle
attività di
interesse generale*
////////////////////////////////////

professionale, inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati fino a nicchie come “la radiodiffusione sonora a carattere comunitario” – che nel loro insieme ridefiniscono una sorta di “paniere” di servizi di interesse collettivo. Un paniere reso disponibile sia attraverso imprese sociali che, come si ricordava in precedenza, altri enti del Terzo settore, in quanto una classificazione sostanzialmente simile viene proposta all’interno del Codice del Terzo Settore. Inoltre, per alcuni dei settori viene indicato un riferimento a norme specifiche che, oltre a contribuire a definire i confini dell’ambito in oggetto (ad esempio cosa si intende per “valorizzazione del patrimonio culturale” o per “cooperazione internazionale”), creano di fatto alcuni importanti collegamenti con politiche settoriali dove la Pubblica Amministrazione gioca un ruolo di rilievo, se non determinante, non solo in sede di regolazione ma di gestione diretta di attività e servizi. Dilatare i settori non significa quindi moltiplicare e differenziare le prestazioni ma piuttosto generare valore multidimensionale (economico, sociale e ambientale) in mercati diversi, includendo segmenti sempre più ampi di popolazione che attraverso nuovi modelli di consumo e co-produzione tenta di riorientare il modello di sviluppo e, così facendo, trova nuove modalità di autorealizzazione di sé.

La cooperazione sociale può operare in questo ampio perimetro di attività, ma con limitazioni legate al fatto che viene “confinata” ai settori di intervento che definiscono il perimetro di azione ai sensi della sua norma costitutiva, ovvero “la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi” (lettera *a*, art. 1, comma 1, l. n. 381/1991) e “lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati” (lettera *b*, art. 1, comma 1, l. n. 381/1991). Ambiti che, vale la pena ricordare, corrispondono a veri e propri modelli d’impresa sociale con caratteristiche che, nel corso del tempo, si sono affinate tra cooperative sociali di tipo A (impegnate nell’erogazione di servizi di welfare sociale), cooperative sociali di tipo B (vocate all’inserimento lavorativo di soggetti deboli) e, in misura minore, cooperative sociali che svolgono entrambe le attività. Una specializzazione funzionale e organizzativa che evidentemente il legislatore ha preferito consolidare attraverso una norma di coordinamento (art. 17, comma 1, d.lgs. n. 112/2017) che riporta la cooperazione sociale in quanto impresa sociale *ex lege* ai suoi settori [Fici, 2017].

Tabella 1 – *Attività d'impresa di interesse generale (in corsivo i settori coordinati con la norma sulla cooperazione sociale)*

<i>a) interventi e servizi sociali</i>
<i>b) interventi e prestazioni sanitarie</i>
<i>c) prestazioni socio-sanitarie</i>
<i>d) educazione, istruzione e formazione professionale</i>
e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali
f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio
g) formazione universitaria e post-universitaria;
h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale
j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario
k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso
<i>l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa</i>
m) servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore
n) cooperazione allo sviluppo
o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale
<i>p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui al comma 4</i>
q) alloggio sociale, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi
r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti
s) microcredito
t) agricoltura sociale
u) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche
v) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Una scelta, quest'ultima, che ha originato un vivace dibattito tra gli osservatori, non solo a livello di *ratio* della norma, ma anche della effettiva possibilità di applicazione, in particolare in alcuni ambiti come ad esempio "la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata" (art. 2, lettera v, d.lgs. n. 112/2017) dove la cooperazione sociale verrebbe esclusa in sede di decreto sull'impresa sociale, ma citata tra i possibili beneficiari dei beni immobili confiscati alle organizzazioni mafio-

se nella legge di riferimento (art. 2-*duodecies*, comma 2, lettera b, l. n. 109/1996) [Bernardoni, 2017]. Un ostacolo comunque non insormontabile, in quanto le attività che contraddistinguono le cooperative sociali sono dilatabili anche rispetto ad altri settori dai quali oggi sarebbero escluse. Ad esempio il commercio equo e solidale, precluso ai sensi della nuova legge, potrebbe essere comunque gestito in forma di cooperativa sociale sia di tipo B, facendo valere come attività aggiuntiva l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati nella gestione del negozio o della rete distributiva di *fair trade*, sia di tipo A inquadrando, come peraltro già avviene, il commercio equo come un’attività di natura educativa rispetto a nuovi modelli di consumo e stili di vita.

La governance
dell’impresa
sociale

La cristallizzazione del modello della cooperazione sociale attraverso l’automatismo del riconoscimento come impresa sociale *ex lege* è visibile non solo guardando all’operatività limitata nell’ampio spettro di attività che, nel suo insieme, definisce l’offerta di beni e servizi di interesse generale. Esiste un altro caso che invece riguarda la *governance* dell’impresa sociale e in particolare il coinvolgimento dei suoi principali *stakeholder*. All’articolo 11 del d.lgs. n. 112/2017 si stabiliscono infatti norme per il “coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività” attraverso forme di coinvolgimento diverse (“consultazione o partecipazione” *ex* comma 2, art. 11, d.lgs. n. 112/2017) che dovranno essere riportate “nei regolamenti aziendali o negli statuti” (comma 1, art. 11, d.lgs. n. 112/2017) e che dovranno essere adeguatamente rendicontate nel bilancio sociale (comma 1, art. 11, d.lgs. n. 112/2017) che la nuova norma conferma come obbligatorio e che anzi eleva a rendicontazione d’impatto sociale secondo le linee guida definite in sede ministeriale (art. 9, comma 2, d.lgs. n. 112/2017). Tutte queste disposizioni non si applicano però “alle imprese sociali costituite nella forma di società cooperativa a mutualità prevalente” (comma 5, art. 11, d.lgs. n. 112/2017) tra le quali sono iscritte, per effetto di un altro automatismo normativo, le cooperative sociali (art. 111-*septies* disposizioni attuative del codice civile). Il legislatore ha quindi riconosciuto nella prevalenza della dimensione mutualistica un attributo che risolve in sé la partecipazione di una molteplicità di soggetti, anche se, in molti casi – in particolare quando si tratta di produrre beni e servizi di interes-

se generale – la manifestazione di interessi e l’influenza sui processi decisionali che riguardano questioni chiave come le “condizioni di lavoro” e la “qualità dei beni o dei servizi” (comma 2, art. 11, d.lgs. n. 112/2017) avvengono attraverso modalità che lo scambio mutualistico esaurisce solo in parte, estendendosi ben oltre i confini organizzativi. Così anche questo automatismo, mosso probabilmente dall’intento di riconoscere il “valore aggiunto” della cooperazione rispetto ad altri modelli d’impresa sociale rischia forse di “tarpare le ali” alla cooperazione sociale in uno scenario dove le modalità legate alla gestione e rendicontazione della partecipazione degli *stakeholder* fanno la differenza anche in termini di performance aziendali.

Questa interpretazione può essere ulteriormente corroborata guardando anche al rapporto dell’impresa sociale con un altro *stakeholder* primario come la Pubblica Amministrazione, allo scopo di rafforzare l’offerta di servizi di interesse collettivo non solo moltiplicando i settori, ma anche attraverso un’opzione di metodo che viene articolata nel Codice del Terzo Settore. All’articolo 55 del d.lgs. n. 117/2017 si definisce infatti l’architettura di un sistema di regolazione tra pubblico e Terzo settore basato su “forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento” che, di fatto, costituiscono un modello di amministrazione alternativo rispetto a strumenti contrattuali come le gare d’appalto che regolano la subfornitura di beni e servizi per conto della p.a. L’operatività secondo questi principi, in particolare quello di co-progettazione, orientato “alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti” (art. 55, comma 3, d.lgs. n. 117/2017) non può essere attuata se non attraverso forme di coinvolgimento allargate. Un sistema di relazioni aperto agli enti pubblici, ma anche a cittadini singoli e associati portatori di bisogni e risorse da coordinare in progetti che richiedono l’adozione di strumenti regolatori e rendicontativi che è necessario esplicitare secondo logiche di impatto sociale non riconducibili esclusivamente alle “dotazioni costitutive” di un particolare soggetto organizzativo.

2. La dimensione commerciale del non profit come bacino di nuova imprenditoria sociale

La cooperazione e l'associazionismo rimangono i principali "portatori di interesse" dell'impresa sociale. La prima con un posizionamento significativo rappresentato dalla cooperazione sociale – seppur rimasta in parte vittima dei già citati automatismi normativi che ne hanno fissato i caratteri costitutivi piuttosto che espanderli – e con un potenziale interessante rispetto a cooperative non sociali che intendono rafforzare il principio dell'interesse per la comunità (*concern for community*). Il riferimento, in quest'ultimo caso, è a fenomenologie emergenti come le "cooperative di comunità" [Farina, Teneggi, Venturi, Zandonai, 2017], ma anche, e forse soprattutto, ad altri contesti riconosciuti come "attività d'impresa di interesse generale" dove già operano numerose imprese cooperative, ad esempio in agricoltura, gestione di beni culturali, abitare, ecc. [Borzaga, 2015].

L'associazionismo rappresenta invece il "convitato di pietra" dell'impresa sociale, fino ad oggi identificato come ambito potenziale più che di effettiva realizzazione, perché stretto tra il dilemma della trasformazione interna (l'associazione che assume la qualifica di impresa sociale) e lo sviluppo di un veicolo imprenditoriale emanazione dell'associazione, non solo come mero braccio operativo per la gestione della componente di social business, ma come impresa sociale dotata di una propria *mission* e di un piano di sviluppo autonomo. Su questo punto la riforma, in particolare il Codice del Terzo Settore, sembra avere ritratto il "braccio riformatore", rinunciando a correlare direttamente la gestione di attività commerciali da parte di enti di Terzo settore con l'assunzione di una (naturale) veste imprenditoriale da parte di questi ultimi. Permangono infatti importanti prerogative a favore di enti associativi come organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale proprio per quanto riguarda la gestione in regime non commerciale di importanti partite economiche (artt. 79, 84, 85, 86, d.lgs. n. 117/2017) "in deroga" all'assunzione di una veste imprenditoriale e rendendo così più arduo l'affermarsi dell'impresa sociale nel contesto delle organizzazioni non profit diverse dalla cooperazione sociale e da altri soggetti che hanno adottato la qualifica di legge.

L'assunzione della qualifica di impresa sociale da parte di ETS di natura associativa sarà probabilmente l'esito di una scelta volontaria come risultato di percorsi di *change management* interni, piuttosto che di disposizioni vincolanti che scaturiscono dalla normativa. Si ripresenta così, in uno scenario normativo e socioeconomico diverso, la sfida che ha storicamente caratterizzato questa componente del Terzo settore, ovvero la definizione di un modello imprenditoriale a scopo sociale basato su una matrice associativa e volontaristica [Colozzi, Bassi, 2003]. Una matrice che presenta alcune peculiarità ben precise rispetto a quella di natura mutualistica che invece contraddistingue l'impresa sociale cooperativa e di cui si trova traccia anche nella nuova norma. Alle imprese sociali costituite attraverso forme diverse da quelle di cui al libro V del codice civile (quindi anche in forma associativa) è fatto divieto di distribuire *in toto* gli utili (art. 3, comma 3, lettera a), d.lgs. n. 112/2017). Possono inoltre contribuire alla creazione di occupazione, seppur vincolate a mantenere una più bassa intensità di manodopera, in quanto il numero di lavoratori non può superare la metà dei volontari nel caso di organizzazioni di volontariato (art. 33, comma 1, d.lgs. n. 117/2017) e associazioni di promozione sociale o, nel caso delle sole APS, il 5% degli associati (art. 36, comma 1, d.lgs. n. 117/2017). Sono infine caratterizzate da un modello di sostenibilità economica rispetto al quale la già citata classificazione non commerciale gioca un ruolo significativo nel definire il baricentro tra risorse derivanti da scambi di mercato e risorse donative.

I riscontri del fatto che questa sia effettivamente una base sulla quale costruire un modello nuovo di impresa sociale di stampo associativo si possono ricavare da indagini esplorative che negli ultimi anni hanno cercato di misurare il potenziale di impresa tra le istituzioni *non profit* diverse da quelle riconosciute *ex lege* e *de facto* come impresa sociale. I dati a disposizione denotano in effetti la presenza di una consistente subpopolazione di enti associativi e filantropici che, a seconda dei criteri di selezione, si aggira tra le 80mila e le 50mila unità e che è caratterizzata dalla presenza di lavoratori retribuiti, ma in misura inferiore rispetto all'ammontare dei volontari, anche rispetto al tetto massimo stabilito dalla norma. Inoltre, si contraddistingue per la presenza di un mix di risorse market e non market rispetto al quale la componente di merca-

to, quindi commerciale, viene riconosciuta come variabile che approssima un orientamento di natura imprenditoriale [Venturi, Zandonai, 2014; Borzaga, 2017]. Questa popolazione rappresenta un filone di imprenditorialità sociale finora latente che si manifesta in maniera ancor più evidente in alcuni comparti come quelli rappresentati dalla produzione culturale e dalla cura dei beni collettivi [Barbetta, Ecchia, Zamaro, 2016], rispetto ai quali intervengono misure di finanziamento mirate come il “social bonus” (art. 81, d.lgs. n. 117/2017). Si tratta infatti di un credito d’imposta a favore di ETS che presentano progetti di recupero di immobili pubblici inutilizzati o confiscati a organizzazioni mafiose da destinare però in via esclusiva ad attività di natura non commerciale. Si riafferma così un’impostazione che rischia di non valorizzare pienamente una componente di natura imprenditoriale che, per quanto caratterizzata dalla presenza di risorse donative, trova un suo importante elemento di continuità e sviluppo nella produzione e nello scambio di natura mercantile. Diverso invece il caso delle fondazioni per le quali esiste nel decreto una disposizione “tagliata su misura” che consente a coloro che, a partire da questa forma giuridica, adotteranno la qualifica di impresa sociale entro 36 mesi dall’entrata in vigore del decreto, di accedere a sgravi fiscali relativi “ad atti di dotazione e contributi di qualsiasi natura”, consentendo così a questi soggetti di rafforzare ulteriormente la disponibilità di risorse da impiegare non solo per finalità erogative, ma anche per sostenere attività d’impresa (art. 18, comma 5, d.lgs. n. 112/2017).

3. Da vincolo non lucrativo a opportunità *low profit* per le imprese sociali di capitali

L’ampliamento dei settori di intervento che ridefinisce la produzione di beni e servizi di interesse generale e la ricerca di una maggiore attrattività dell’impresa sociale rispetto a soggetti non lucrativi anche non caratterizzati da una esplicita vocazione imprenditoriale rappresentano importanti leve “riformiste” per posizionare l’impresa sociale nel Terzo settore e, in senso più ampio, anche nei confronti del complesso degli enti locali e nazionali ai quali è posto in capo l’esercizio della funzione pubblica (primo settore). Ma all’interno della stessa norma sono ravvisabili altri dispositivi,

riguardanti l'assetto di *governance* e la redistribuzione del surplus economico, che possono contribuire a ridefinire le modalità di relazione tra impresa sociale e attori imprenditoriali (secondo settore).

Un primo dispositivo riguarda la possibilità di includere non esclusivamente nella compagine sociale (come nella norma precedente, art. 8, comma 2, d.lgs. 155/2006) ma anche nel board degli amministratori (ma non la presidenza) società unipersonali, soggetti pubblici e imprese a scopo di lucro, senza che però questi ultimi possano esercitare funzione di controllo sull'impresa sociale (art. 4, comma 3, d.lgs. n. 112/2017), arricchendo così le già citate disposizioni in materia di coinvolgimento degli *stakeholder* (art. 11, d.lgs. n. 112/2017). Il secondo invece prevede la possibilità di distribuire una quota inferiore al 50% degli utili generati dall'impresa sociale. Tra le diverse modalità di distribuzione si segnala una duplice modalità: i) garantire un rendimento minimo (allineato al tetto previsto per le imprese cooperative) a favore di chi investe nelle imprese sociali, anche in quelle costituite in forma di società di capitali che, paradossalmente, erano fin qui escluse a differenza delle cooperative sociali (art. 3, comma 3, d.lgs. n. 112/2017) e ii) effettuare erogazioni gratuite a favore di altri enti di Terzo settore costituiti non in forma di impresa sociale e privi di legami con l'impresa sociale.

Si tratta di due modalità che possono essere lette come vincoli rispetto ad altri modelli d'impresa (parziale non lucratività, limiti al controllo) ma anche come attrattori utili ad avvicinare ulteriori categorie di proprietari rispetto a quelli che, come i lavoratori, tradizionalmente controllano le imprese sociali, in particolare se si tratta di cooperative sociali. Grazie a queste norme sarà possibile costruire sistemi di *governance* insieme più inclusivi e responsabilizzanti, favorendo quel "ricambio di governo" che caratterizza l'evoluzione naturale delle organizzazioni [Grandori, 2015]. In particolare questa dinamica sarà visibile in quelle imprese sociali che assumeranno una configurazione a rete, svolgendo un ruolo di "agenzia di sviluppo" per la gestione di beni comuni, di progetti di *welfare* territoriale, di nuove filiere con imprese for profit [Fici, 2017], oppure che metteranno al centro del loro operato e del proprio assetto di *governance* coloro che esprimono il versante della domanda di beni e servizi di interesse generale e non solo colo-

ro che ne organizzano l'offerta. Ma sarà anche l'occasione per avvicinare all'impresa sociale una platea di "investitori pazienti" – da quelli istituzionali fino ad amici, familiari, gruppi informali – oltre che di interpretare anche in senso filantropico l'esercizio di impresa sociale, redistribuendo in forma donativa una parte degli utili.

La strategia di riforma scommette quindi sulla trasformazione dei portatori di interesse (*stakeholder*) in apportatori di risorse (*assetholder*) per consentire alle imprese sociali di costruire i propri modelli di sostenibilità utilizzando leve diverse. In primo luogo, le marginalità derivanti da produzioni che avvengono in altri contesti diversi e che corrispondono in massima parte agli ambiti di interesse generale fissati dalla normativa, ma che possono derivare anche in quota non marginale (fino al 30% dei ricavi) da attività svincolate dai settori di legge. In secondo luogo, le risorse che scaturiscono da diverse categorie di finanziatori grazie a strumenti di sgravio fiscale su risorse apportate per capitalizzare imprese sociali di nuova costituzione (entro 36 mesi dall'entrata in vigore del decreto) e per periodi temporali e ammontare di risorse prestabiliti (art. 18, commi 3 e 4, d.lgs. n. 112/2017). Queste strategie di finanziamento, che riprendono modelli sperimentati nell'ambito della *policy* sulle *startup* innovative, sono ravvisabili anche nell'estensione alle imprese sociali di tecnologie come le piattaforme di *equity crowdfunding* (art. 18, comma 8, d.lgs. n. 112/2017) che, se utilizzate in modo efficace, non si limitano a disintermediare ma piuttosto a costruire nuove connettività [Pais, Peretti, Spinelli, 2014]. In terzo luogo anche nuove strutture di supporto come la Fondazione Italia Sociale (art. 10, l. n. 106/2016) e strumenti di finanziamento come il fondo rotativo FRI destinato anche alla diffusione e al rafforzamento dell'economia sociale mettono a disposizione risorse nel breve periodo che, nel loro insieme, sono orientate a favorire percorsi di crescita dell'impresa sociale, in particolare attraverso investimenti in innovazione che ne incrementano l'impatto occupazionale.

La riforma segna quindi un passaggio non solo tecnico, ma anche di cultura organizzativa. Le imprese sociali del futuro prossimo non potranno infatti sottrarsi dalla sfida di ridisegnarsi come "piattaforme" che producono non solo beni finiti, ma abilitano scambi a più ampio raggio secondo principi di autentica condivisione.

La strategia di riforma scommette quindi sulla trasformazione dei portatori di interesse (*stakeholder*) in apportatori di risorse (*assetholder*) per consentire alle imprese sociali di costruire i propri modelli di sostenibilità utilizzando leve diverse

La riforma come passaggio non solo tecnico ma anche di cultura organizzativa

Una sfida legata quindi allo *scaling* delle piattaforme digitali della *sharing economy* e di quelle analogiche rappresentate dai sistemi di *welfare* territoriale attraverso progetti imprenditoriali più solidi e capitalizzati. In questo senso la scelta di riservare buona parte degli incentivi sugli investimenti a “startup” costituite nel prossimo triennio risponde non solo ad esigenze di bilancio pubblico (considerato il costo degli incentivi), ma anche alla necessità di dotarsi di una leva più consistente per l’affermazione di nuovi modelli d’impresa sociale.

Proposte per il post riforma: dopo la norma, le politiche

In conclusione la riforma, seppur ai nastri di partenza, conferma l’Italia come uno dei paesi più avanzati in termini di imprenditorialità sociale, disponendo di un ampio ventaglio di soluzioni (dall’associazionismo alle società per azioni), oltre che di modelli imprenditoriali storicamente affermati (come la cooperazione sociale). La sfida, a questo punto, consisterà nel colmare il divario tra una normatività legislativa che apre, seppur in modo non sempre lineare, a nuovi modelli e una normatività sociale dalla quale emerge una chiara domanda di innovazione sociale. Un gap colmabile sperimentando nuove modalità imprenditoriali e reti di nuova generazione come risposta alla domanda, spesso insoddisfatta, di beni e servizi a forte valenza collettiva ed esperienziale. Il tratto “promozionale” contenuto nella riforma diventa perciò l’elemento centrale su cui agire per promuovere un reale cambiamento in un contesto storico ben diverso dagli anni ’90 del secolo scorso, all’epoca della prima grande stagione istitutiva dell’impresa sociale e del Terzo settore. Un’epoca in cui la mano del legislatore era guidata da una domanda di cambiamento esplicita e organizzata da parte di una società civile ancorata ai movimenti sociali e politici del ventennio precedente. Oggi l’impresa sociale si potrà affermare nella misura in cui saprà legittimarsi attraverso la capacità di essere efficace e sostenibile ed è per questa ragione che il suo sviluppo va iscritto in una strategia promozionale basata su tre assi:

- un’educazione all’imprenditorialità sociale per favorirne la diffusione tra le giovani generazioni, superando la rappresentazio-

ne monocratica dell'imprenditore che sa massimizzare il solo profitto;

- un'azione di comunicazione per informare e accompagnare con servizi adeguati la diffusione e l'uso della qualifica anche verso nuove leve imprenditoriali animati da progetti ad impatto sociale che non necessariamente prendono forma nell'alveo del Terzo settore;
- una volontà di colmare il divario con le espressioni più vitali e innovative della società, operando in modo intelligente sulla capacità di coinvolgimento e di co-investimento, in particolare attraverso processi di trasformazione digitale.

Si tratta di un'azione di sistema che meriterebbe la creazione di una coalizione *ad hoc*, magari utilizzando lo strumento delle reti associative previste dal Codice del Terzo Settore (art. 41, d.lgs. n. 117/2017). Un soggetto al quale assegnare funzioni, in questo caso, non di rappresentanza o di erogazione di servizi tecnico-amministrativi, ma piuttosto di *capacity building* su alcune funzioni chiave per lo sviluppo.

Bibliografia

ARENA G., IAIONE C. (2015) (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma.

BARBETTA G.P., ECCHIA G., ZAMARO N. (2016) (a cura di), *Le istituzioni nonprofit in Italia. Dieci anni dopo*, Il Mulino, Bologna.

BERNARDONI A. (2017), "Impresa sociale: come è andata a finire?", in *Percorsi di secondo welfare*, 8 settembre.

BORZAGA C. (2015) (a cura di), *Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana*, Terzo rapporto Euricse.

BORZAGA C. (2017), "I decreti delegati sull'impresa sociale e sul codice del Terzo Settore: la riforma dei mezzi passi", di prossima pubblicazione sulla rivista *Welfare Oggi*.

BORZAGA C., IANES A. (2006), *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli, Roma.

COLOZZI I., BASSI A. (2003), *Da Terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni nonprofit*, Carocci editore, Roma.

EUROPEAN COMMISSION (2016), *Social enterprises and their eco-systems: A European mapping report*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.

FARINA E., TENEGGI G., VENTURI P., ZANDONAI F. (2017), *Tesi battagliere sul fare imprese di comunità*, in "Animazione Sociale", n. 308, pp. 23-31.

FICI A. (2017), *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Una prima lettura sistematica*, in "Impresa Sociale", n. 9, pp. 8-16.

GIORIO A.C. (2014), *Il selfie del Terzo settore e dei suoi stakeholder: proposte della società civile per la riforma del Terzo settore*, in "Impresa Sociale", n. 4, pp. 35-42.

GRANDORI A. (2015), *10 Tesi sull'impresa. Contro I luoghi comuni dell'economia*, Il Mulino, Bologna.

MAGATTI M. (2005), *Il potere istituyente della società civile*, Editori Laterza, Bari.

MORO G. (2014), *Contro il non profit*, Editori Laterza, Bari.

PAIS I., PERETTI P., SPINELLI C. (2014), *Crowdfunding. La via collaborativa all'imprenditorialità*, Egea, Milano.

POLIZZI E., VITALE T. (2017), *Riforma del Terzo settore: verso quale approdo?*, in "Aggiornamenti Sociali", febbraio.

RANDAZZO R., TAFFARI G., PELLINI P. (2013), *Le start-up innovative a «vocazione sociale»*, in "Enti Non Profit", n. 3, 2013, pp. 7-13.

STURABOTTI D., VENTURI P. (2016), *Nuove geografie del valore e imprese coesive*, in "Impresa Sociale", n. 7, pp. 5-13.

SYMBOLA, UNIONCAMERE (2016) (a cura di), *Coesione è Competizione. Nuove geografie della produzione del valore in Italia*, I quaderni di Symbola.

TAFFARI G., GIOVINE E. (2017), "Impatto sociale: contesto giuridico ed evoluzioni normative", working paper presentato in occasione dell'XI Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, Firenze, 26-27 maggio 2017.

VENTURI P., RAGO S. (2015), "Benefit corporation e impresa sociale: convergenza e distinzione", in "Impresa Sociale", n. 6, pp. 34-36.

VENTURI P., ZANDONAI F. (2014), *L'impresa sociale in Italia. Identità e sviluppo in un quadro di riforma*. Rapporto Iris Network, Trento.

ZAMAGNI S. (2015), "L'evoluzione dell'idea di welfare: verso il welfare civile", short paper Aiccon, n. 8/2015.