

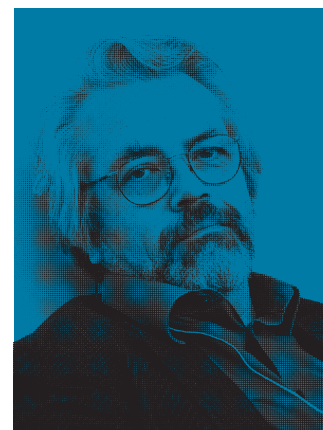
Carlo Borzaga (Iris Network - Università degli Studi di Trento)

Lorenzo Sacconi (Università degli Studi di Trento)

La Riforma al varco: opportunità e rischi

In questi giorni la Commissione Affari Sociali della Camera sta esaminando la proposta del Governo per la riforma del Terzo Settore, che all'art. 4 contiene anche le linee guida per la revisione della legge sull'impresa sociale. Alla necessità di questa riforma e ai suoi auspicabili contenuti Iris Network ha dedicato in questi anni tempo e riflessione, soprattutto nel 2013 quando, nel corso del Workshop di Riva del Garda, un gruppo di lavoro organizzato insieme a Vita ha individuato le ragioni che ostacolano il funzionamento della legge formulando alcune proposte di modifica. Queste sono state recepite e tradotte in proposta di legge dall'Onorevole Luigi Bobba e dal Senatore Stefano Lepri che, dopo un ulteriore incontro con i principali soggetti interessati, l'hanno depositata sia alla Camera che al Senato. I contenuti di quella proposta sono stati poi quasi integralmente ripresi nelle Linee Guida per la riforma del Terzo Settore che hanno aperto, nel maggio di quest'anno, la relativa consultazione, dalla quale è emerso un sostanziale accordo su quasi tutte le modifiche proposte, tranne che su quella riguardante l'ammissione di una parziale distribuibilità degli utili. Sul punto i commenti si sono divisi tra chi concordava con quanto previsto nella proposta Bobba-Lepri, ossia di consentire una distribuzione limitata degli utili correnti mantenendo il vincolo totale sul patrimonio, chi chiedeva di mantenere il vincolo totale e chi chiedeva un deciso ampliamento della possibilità di distribuzione degli utili, eliminando anche l'indivisibilità perpetua del patrimonio, come condizione per attrarre i capitali necessari per lo sviluppo e la sostenibilità dell'impresa sociale. Quest'ultima posizione era minoritaria e, a nostro avviso, contraria alla tradizione italiana ed europea. Invece nel testo presentato in Parlamento il Governo sembra averla recepita. Questa sensazione deriva da due passaggi dell'art. 4 della proposta di legge delega.

- Il primo è quello in cui il Governo di fatto sembra voler modificare la definizione di impresa sociale così come formulata dal D. Lgs. 115 del 2006 (e prima dalla legge delega 118 del 2005). Si propone infatti di qualificare le imprese sociali non più come "organizzazioni private senza scopo di lucro" ma come soggetti "aventi come obiettivo primario il raggiungimento di impatti sociali positivi misurabili" un elemento definitorio, quest'ultimo, ripreso non dalla *Social Business Initiative*, ma dall'assai meno generale regolamento del fondo EaSI. Secondo questa impostazione - a meno che il Governo non dia per



scontato il recepimento della non finalità lucrativa già previsto dalla legge in vigore - sembrerebbe che sia la misurabilità dell'impatto a identificare la natura sociale dell'impresa e non le caratteristiche soggettive della stessa, in particolare non quel vincolo alla distribuzione di utili che costituisce - secondo un'ormai trentennale esperienza e una mole di letteratura scientifica - una delle caratteristiche principali che differenziano le imprese sociali da quelle tradizionali. A ciò si aggiunge la questione, di non poco conto, legata alla mole di responsabilità e di lavoro che la "misurabilità" comporterà per le imprese sociali così definite e alla sua effettiva utilità per tutte le imprese sociali.

- Il secondo passaggio, in coerenza con il punto precedente, modifica il comma relativo ai limiti alla distribuzione di utili. Mentre nelle Linee Guida si prevedeva di consentire "forme limitate di remunerazione del capitale sociale", e nella proposta Bobba-Lepri si precisavano esattamente questi limiti, nel testo approvato dal Governo si parla genericamente di "forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione di utili nel rispetto di condizioni e limiti prefissati", lasciando al legislatore delegato spazi di manovra più ampi che fanno pensare più all'innalzamento che alla limitazione della soglia (cap) di distribuzione. Può darsi che il Governo non intenda utilizzarli, ma allora perché inserire una formulazione così generica?

Due sono le riflessioni che, a fronte di queste modifiche riteniamo necessarie: la prima riguarda la loro coerenza con la normativa europea in materia di impresa sociale e con altre norme contenute nello stesso provvedimento; la seconda, di carattere più generale e sostanziale, è relativa al posizionamento dell'impresa sociale rispetto ad approcci "concorrenti" alla socialità d'impresa.

Innanzitutto le modifiche proposte rischiano di produrre, ancorché in una legge delega, una definizione di impresa sociale non coerente con quella europea. Da una lettura dei documenti comunitari risulta chiaro che secondo la Commissione Europea l'impresa sociale, indipendentemente dalla forma giuridica adottata, deve avere natura non speculativa e quindi prevedere limiti stringenti alla distribuzione di utili. Poiché a prevalere deve essere sempre l'obiettivo sociale e alla sua realizzazione devono essere "primariamente indirizzati i profitti", l'impresa sociale deve sottostare a "regole e procedure predefinite riguardanti ogni possibile modalità di distribuzione di utili in modo da assicurare che essa non vada a danno dell'obiettivo primario". Occorrerà quindi valutare con attenzione quanto si potranno effettivamente "sciogliere le briglie" del vincolo nonprofit.

In secondo luogo l'eventuale riconoscimento di una natura quasi speculativa potrebbe creare problemi se si volessero incentivare soggetti nonprofit diversi dalle cooperative sociali (ad esempio associazioni, fondazioni, ecc.) che svolgono attività di impresa ad assumere una qualifica di impresa sociale nella quale potrebbero non riconoscersi del tutto. Sono stati infatti

soprattutto i rappresentanti di queste organizzazioni a dichiararsi del tutto contrari all'allentamento del vincolo di distribuzione. E i dati del rapporto Iris Network di prossima pubblicazione dimostrano chiaramente che il principale bacino di imprenditoria sociale è costituito soprattutto da organizzazioni non lucrative market-oriented. La stessa osservazione vale per le cooperative sociali che a questo punto potrebbero essere indirizzate a rimarcare la propria distintività nonprofit per non essere assimilate ad imprese sociali eccessivamente orientate in senso speculativo. Infine si complicherebbe ulteriormente anche la normativa fiscale che la proposta di attribuire a tutte le imprese sociali i benefici previsti per le Onlus cercava invece di semplificare.

Esiste poi un secondo ordine di riflessioni che ci pare ancor più rilevante. Il riconoscimento di una natura anche solo moderatamente speculativa dell'impresa sociale (che beninteso è cosa diversa dal poter remunerare in modo accettabile tutti i fattori produttivi, incluso il fattore capitale) contribuisce a sfocare il confine tra imprese sociali e imprese convenzionali e mette in discussione l'orientamento secondo cui l'impresa può essere creata e gestita non solo da detentori di mezzi finanziari, ma anche da donne e uomini che insieme si propongono di risolvere un problema loro o della comunità in cui vivono. Donne e uomini che, proprio perché non speculano e non vogliono speculare sui bisogni a favore di uno o pochi investitori, decidono di cooperare cercando di contemperare i vari interessi attraverso il confronto e il dialogo. Cercando di perseguire non tanto "impatti sociali" difficili da identificare, ma l'interesse generale, inteso come ricerca di una maggior giustizia sociale al cui perseguimento l'impresa sociale deve destinare gli eventuali utili perché così può riuscire a dar risposta al maggior numero di bisogni, in ottica universalistica. Un'impresa dove il capitale, quando necessario, ha un ruolo strumentale ed è remunerato solo e nella misura in cui è necessario per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale e non è possibile reperirlo senza garantire una remunerazione. Per queste ragioni gli imprenditori che si pongono in questa prospettiva hanno bisogno di forme di impresa ben definite che ne valorizzino gli sforzi. In mancanza di ciò l'impresa sociale rischia di perdere la sua risorsa più preziosa, ovvero le motivazioni intrinseche e ideali dei suoi promotori - lavoratori, volontarie, utenti - limitando l'impatto, questo sì, che è stato fin qui generato (e rendicontato).

Al contempo, sarebbe certamente desiderabile prevedere che, non un sottoinsieme, ma tutte le imprese la cui proprietà sia detenuta in forma di società di capitali, adottino metodi per documentare il loro impatto, non solo sui proprietari ma anche su gli stakeholder, nell'ottica della responsabilità sociale. Per tale fine non è necessaria una legge che definisca una forma speciale di impresa. Semmai, a fianco di standard volontari, sarebbe opportuno introdurre principi e norme generali, quali il concetto dell'estensione dei doveri fiduciari degli amministratori verso gli stakeholder principali. E sarebbe opportuno prevedere che tali imprese, per rendere conto di tali doveri, adottassero forme rigorose di rendicontazione sociale, secondo gli standard anche in Italia via via affinati,

ma poco adottati. Ciò che comunque conta ai fini del riordino dell'impresa sociale è che, sebbene quanto sopra affermato possa esser utile a promuovere la responsabilità sociale di imprese, che continuano ad avere con scopo di profitto bilanciato dagli interessi di altri stakeholder, nulla ha a che fare con l'abilitare tali imprese alla produzione di beni e servizi di welfare nell'interesse generale. E la ragione è che in queste attività una finalizzazione prevalente alla remunerazione del capitale può indurre comportamenti opportunistici, intesi a sfruttare asimmetrie informative inestricabilmente legate alla difficoltà di misurare la qualità e i benefici sociali effettivi generati, e soprattutto alla non verificabilità di tali benefici da parte di terzi che non si basino sulle auto-dichiarazioni dei produttori stessi.

Concludendo, la nuova normazione sull'impresa sociale italiana rappresenta una grande opportunità per consolidare le esperienze esistenti, per sostenere nuove iniziative e, non da ultimo, per rilanciare la leadership italiana a livello internazionale in questo ambito. L'entità della sfida riformatrice richiede però di agire in due direzioni. In primo luogo è necessario valutare ex ante e con grande attenzione le possibili ricadute delle modifiche. In secondo luogo, dopo aver individuato obiettivi e linee guida generali, si deve avviare un processo di "fine tuning" per calibrare nella giusta misura i diversi elementi che qualificano questo rinnovato modello d'impresa. La ricerca, da questo punto di vista, può svolgere un ruolo importante non solo per la generazione di contenuti che alimentano il processo di policy making, ma anche per la sua natura di sistema aperto al confronto tra posizioni diverse, ben argomentate sul fronte empirico e teorico concettuale. La rivista *Impresa Sociale*, già a partire da questo numero, non mancherà di fornire il proprio contributo.