

Andrea Bernardoni<sup>1</sup>

SOMMARIO • Il dibattito sulla riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale • I principali contenuti della riforma • Il contributo delle imprese sociali per un nuovo modello di sviluppo

Nell'aprile 2014, il Governo Renzi ha annunciato il proprio impegno per la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale, generando forti aspettative ed alimentando un importante dibattito sul futuro del Terzo settore nel nostro Paese. I principali obiettivi perseguiti dal Governo con la riforma erano due: liberare il potenziale di crescita delle organizzazioni del Terzo settore, con particolare attenzione alle imprese sociali, e semplificare il quadro normativo del settore regolato da norme specifiche, frammentate e parcellizzate (ad esempio dedicate alla disciplina del volontariato, delle associazioni di promozione sociale e della cooperazione sociale), approvate in prevalenza negli anni Novanta. Il percorso di riforma ha avuto due momenti chiave: l'approvazione della legge delega n. 106 del 6 giugno 2016 e l'approvazione del decreto legislativo n. 112 pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 20 luglio del 2017 che da attuazione, per la parte relativa all'impresa sociale, ai principi contenuti nella legge delega.

In questo articolo ricostruiremo il dibattito che si è sviluppato in questi tre anni tra operatori del settore, ricercatori e *policy maker*, illustreremo le principali novità introdotte dalla riforma e presenteremo riflessioni e proposte sul possibile contributo che le imprese sociali, anche alla luce della riforma, potranno dare allo sviluppo economico e sociale del Paese, ponendo particolare attenzione all'Umbria.

---

<sup>1</sup> Responsabile dell'Area ricerche presso Legacoopsociali Nazionale, ricopre l'incarico di Responsabile regionale delle cooperative sociali, delle imprese sociali e delle cooperative di comunità presso Arcs Legacoop Umbria ed è responsabile dell'Ufficio economico e finanziario in Legacoop Umbria.

## Il dibattito sulla riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale

Il percorso di riforma ha fatto emergere un dibattito sul futuro del Terzo settore e dell'impresa sociale che ha visto confrontarsi schieramenti differenti. Da un lato coloro che propongono un modello di impresa sociale che si ispira all'esperienza anglosassone, in cui sono centrali i grandi filantropi e la capacità di attrarre capitali finanziari. In questa prospettiva l'impresa sociale, legata alle realtà *for profit*, puntando sulla finanziarizzazione e sull'industrializzazione dei processi di erogazione dei servizi, può svolgere un importante ruolo nei processi di mercatizzazione del sistema di welfare italiano e può candidarsi a realizzare alcuni grandi progetti nazionali individuati, direttamente o indirettamente, dalle autorità governative con un approccio *top down*. Questa visione si è dimostrata estremamente attraente, ha incontrato il consenso dei media, del mondo della finanza e dell'imprenditoria tradizionale; tuttavia la capacità di questo modello di produrre utilità e valore sociale non sembra essere supportato da adeguate evidenze empiriche.

Dall'altro lato coloro che propongono un adeguamento del modello di impresa sociale nato e sviluppatosi in Italia grazie alle cooperative sociali, che ha rappresentato un punto di riferimento per numerosi paesi europei. Questo modello ha permesso di innovare la rete dei servizi del welfare in collaborazione con gli attori pubblici ed ha reso esigibili i diritti di molti cittadini con disabilità anche se con ridotte capacità di spesa. Le cooperative sociali hanno saputo realizzare importanti investimenti pur essendo fondate sulle persone e si sono caratterizzate per percorsi di sviluppo *botton up* centrati sul coinvolgimento degli attori del territorio. Numerose evidenze empiriche, nazionali ed internazionali, mostrano la capacità di questo modello di impresa sociale di realizzare importanti performance economiche e sociali, in termini di numerosità delle imprese, degli addetti, dei soci, dei beneficiari dei servizi e delle persone svantaggiate coinvolte in percorsi di inclusione lavorativa. A prova di questi giudizi vi sono i rapporti di ricerca realizzati in questi anni dall'Istat, dalla rete dei centri di ricerca sull'impresa sociale Iris Network, dal centro studi Euricse e dal Centro Studi di Legacoop.

Con la riforma il Parlamento ed il Governo che scelte hanno fatto? Quale modello di impresa sociale hanno deciso di promuovere e sostenere? Quali strumenti hanno individuato per "liberare" il potenziale

di crescita delle imprese sociali? Quale è il quadro normativo che emerge dopo la riforma?

## I principali contenuti della riforma

Per rispondere a questi interrogativi analizzeremo i principali contenuti della legge delega 106 del 2016 e successivamente quelli del decreto legislativo 112 del 2017.

### *La legge delega 106 del 2016*

La delega offre una definizione chiara di Terzo settore, ne definisce il perimetro individuando le organizzazioni che appartengono al settore e quelle escluse. In particolar modo la delega stabilisce che *“per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che ... promuovono e realizzano attività di interesse generale mediate azione volontaria e gratuita o di mutualità e di produzione e scambio di beni e servizi”*.

La legge 106 stabilisce in modo esplicito che l'impresa sociale *“rientra nel complesso degli enti del Terzo settore”* così come fanno parte del Terzo settore le cooperative sociali ed i loro consorzi per le quali all'art. 6 della delega è prevista *“l'acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale”*.

Per quanto riguarda le imprese sociali la legge delega supera il divieto assoluto di distribuzione degli utili e permette alle imprese sociali di distribuire gli utili in modo analogo alle cooperative a mutualità prevalente.

In questo modo la delega determina un percorso di convergenza tra imprese sociali e cooperative sociali costituite ai sensi della legge 381 del 1991.

In primo luogo, le imprese sociali e le cooperative sociali perseguono entrambe finalità collettive e solidaristiche. Questo aspetto è stato rafforzato dalla legge 106 che ha inserito le imprese sociali nel perimetro delle organizzazioni del Terzo settore ma era presente anche in precedenza in quanto l'art. 1 della legge 381 del 1991 stabiliva che le cooperative sociali perseguono *“l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini”* e l'art. 1 del decreto legislativo 155 del 2006 definiva che possono acquisire la qualifica di

impresa sociale tutte le organizzazioni *“che esercitano in via stabile e principale un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale”*.

In secondo luogo, la norma del 2016 ha stabilito per le cooperative sociali e i loro consorzi l’acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale. In questo modo la legge delega supera quanto previsto su questo tema dal 155 del 2006 e riconosce che le cooperative sociali rappresentano una specifica forma di impresa sociale, sanando una falla normativa che era stata aperta dal 155, poiché sia da un punto di vista teorico che operativo le cooperative sociali sono considerate una delle principali forme di impresa sociale presenti in Europa, si veda a tal proposito i lavori della rete dei centri di ricerca europei Emes, consultabili sul sito [www.emes.net](http://www.emes.net).

Infine, la legge delega ha superato il vincolo alla distribuzione degli utili previsto per le imprese sociali dal 155. Nel dettaglio l’art. 3 del 155 stabiliva che *“l’organizzazione che esercita un’impresa sociale destina gli utili e gli avanzi di gestione allo svolgimento dell’attività statutaria o ad incremento del patrimonio”* e che *“a tale fine è vietata la distribuzione, anche in forma indiretta, di utili e avanzi di gestione, comunque denominati, nonché fondi e riserve in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori”*. Queste disposizioni, molto più stringenti di quelle previste per le cooperative sociali, sono state riviste dalla legge delega che ha introdotto per le imprese sociali la possibilità di distribuire gli utili tra i soci individuando come limite massimo lo stesso fissato per le cooperative a mutualità prevalente.

Il Parlamento con la legge 106 ha individuato nella cooperazione a mutualità prevalente un importante modello per le imprese sociali, non accogliendo le proposte di chi, anche nel Governo, avrebbe preferito offrire alle imprese sociali la possibilità di distribuire utili senza porre dei tetti.

#### *Il decreto legislativo 112 del 2017*

Il decreto legislativo che attua la delega per la parte relativa all’impresa sociale introduce alcune significative novità: 1. ridefinisce i settori in cui può essere esercitata l’attività di impresa sociale ed i settori di operatività delle cooperative sociali; 2. introduce delle misure fiscali a sostegno delle imprese sociali; 3. introduce degli incentivi finalizzati a sostenere la capitalizzazione delle imprese sociali.

*La revisione dei settori in cui possono operare le imprese sociali e le cooperative sociali*

Il decreto legislativo amplia i settori in cui possono operare le imprese sociali (vedi tab. 1 e 2) inserendo nuovi ambiti di intervento che si aggiungono, ed in parte sostituiscono, quelli definiti dal 155 del 2006. In questo modo permette alle imprese sociali di operare in nuove aree come ad esempio l'alloggio sociale, il microcredito, la riqualificazione dei beni pubblici inutilizzati e dei beni confiscati alle mafie con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di questa forma di impresa in settori ritenuti strategici per lo sviluppo sociale ed economico del Paese.

Il decreto, inoltre, modifica l'art. 1 della legge 381 del 1991 ed amplia il campo di intervento delle cooperative sociali che operano senza realizzare inserimenti lavorativi (vedi tab. 1 e 2).

**Tab. 1 - Settori in cui possono operare cooperative sociali ed imprese sociali *prima* della riforma**

| Settori in cui possono operare le cooperative sociali - 381/1991  | Settori in cui possono operare le imprese sociali - 155/2006   |
|---|--|
| a. servizi sociali, soci-sanitari ed educativi;<br>b. lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate | a. assistenza sociale;<br>b. assistenza sanitaria;<br>c. assistenza socio-sanitaria;<br>d. educazione, istruzione e formazione;<br>e. tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;<br>f. valorizzazione del patrimonio culturale;<br>g. turismo sociale;<br>h. formazione universitaria e post-universitaria;<br>i. ricerca ed erogazione di servizi culturali;<br>l. formazione extra-scolastica;<br>in analogia con quanto previsto dalla legge 381 del 1991 in tutti i settori nel caso in cui sono inclusi lavoratori svantaggiati e lavoratori disabili. |

**Tab. 2 - Settori in cui possono operare cooperative sociali ed imprese sociali *dopo* della riforma**

| Settori in cui possono operare le cooperative sociali - 381/1991  | Settori in cui possono operare le imprese sociali - 155/2006   |
|---|--|
| <p>a. servizi sociali, socio - sanitari ed educativi con l'inclusione di servizi sociali, prestazioni socio sanitarie, educazione, istruzione e formazione professionale, formazione extra scolastica, servizi finalizzati all'inserimento lavorativo (le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a, d, c, d, l e p nella colonna a fianco).</p> <p>b. lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate</p> | <p>a. servizi sociali;</p> <p>b. interventi e prestazioni sanitarie;</p> <p>c. prestazioni socio sanitarie;</p> <p>d. educazione, istruzione e formazione professionale;</p> <p>e. salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali;</p> <p>f. valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;</p> <p>g. formazione universitaria e post-universitaria;</p> <p>h. ricerca scientifica di particolare interesse sociale;</p> <p>i. attività culturali e ricreative di interesse sociale;</p> <p>j. radiodiffusione e sonora a carattere comunitario;</p> <p>k. organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale e religioso;</p> <p>l. formazione extra-scolastica;</p> <p>m. servizi strumentali alle imprese sociali;</p> <p>n. cooperazione allo sviluppo;</p> <p>o. commercio equo e solidale;</p> <p>p. servizi finalizzati all'inserimento lavorativo;</p> <p>q. alloggio sociale;</p> <p>r. accoglienza umanitaria e integrazione sociale dei migranti;</p> <p>s. microcredito;</p> <p>t. agricoltura sociale;</p> <p>u. attività sportive dilettantistiche;</p> <p>v. riqualificazione beni pubblici inutilizzati e beni confiscati in analogia con quanto previsto dalla legge 381 del 1991 in tutti i settori nel caso in cui sono inclusi lavoratori svantaggiati e lavoratori disabili.</p> |

### *Le misure fiscali e di sostegno economico*

Il decreto legislativo affronta anche la parte relativa alle misure fiscali e di sostegno economico volte a favorire la nascita e lo sviluppo delle imprese sociali alle quali viene dedicato uno specifico articolo (art. 18).

In primo luogo, in analogia con il trattamento degli utili delle cooperative sociali, il Governo con il decreto ha stabilito che *“gli utili e gli avanzi di gestione delle imprese sociali non costituiscono reddito imponibile ai fini delle imposte dirette qualora vengano destinati ad apposita riserva indivisibile... e risultino effettivamente destinati... allo svolgimento dell’attività statutaria o ad incremento del patrimonio”*.

In secondo luogo, sostiene la capitalizzazione delle imprese sociali introducendo significativi vantaggi fiscali per le persone fisiche e giuridiche che capitalizzano le imprese sociali di recente costituzione (36 mesi) che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente all’entrata in vigore del decreto. A tal fine il decreto stabilisce che *“dall’imposta lorda sul reddito delle persone fisiche si detrae un importo pari al trenta per cento della somma investita dal contribuente nel capitale sociale di una o più società... che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto e siano costituite da non più di trentasei mesi dalla medesima data”*.

In sintesi la riforma dell’impresa sociale:

- a. riconosce la centralità del modello cooperativo per le imprese sociali;
- b. stabilisce che le cooperative sociali sono imprese sociali di diritto;
- c. amplia i settori di intervento delle imprese sociali (tab. 2);
- d. introduce agevolazioni fiscali per le imprese sociali simili a quelle che già erano presenti per le cooperative sociali;
- e. introduce misure di sostegno alla capitalizzazione delle imprese sociali nella fase di start-up.

### **Il contributo delle imprese sociali per un nuovo modello di sviluppo**

Negli anni della crisi le imprese sociali hanno fatto registrare performance in netta controtendenza rispetto al quadro economico del Paese e dell’Umbria. In Italia le oltre 15.000 cooperative sociali attive, che rappresentano la forma più diffusa di impresa sociale presente in

Italia, sono un attore centrale nella rete dei servizi di *welfare* e svolgono un ruolo importante nel garantire l'accesso al mercato del lavoro a decine di migliaia di persone svantaggiate. Nel periodo 2008-2013, il valore della produzione delle cooperative sociali è aumentato di circa 3 miliardi di euro ed ha raggiunto la soglia dei 12 miliardi, mentre gli occupati sono cresciuti di circa 50.000 unità, raggiungendo i 400.000 addetti rilevati a fine 2014, con positive performance anche nelle regioni meridionali (Euricse 2015; CSL 2015). Questo trend positivo trova conferma anche in Umbria, regione in cui gli addetti delle cooperative sociali hanno superato le 7000 unità con un positivo trend nel periodo 2008-2015. In questo territorio pur in presenza di criticità legate alla crescente pressione sul versante dei costi effettuata sia dalle amministrazioni pubbliche che dai clienti privati, le cooperative sociali, nel pieno della crisi economica, hanno realizzato importanti investimenti capaci di potenziare la rete del welfare locale e di innescare nuove dinamiche di sviluppo economico (Bernardoni, Picciotti, 2017).

La riforma della disciplina dell'impresa sociale riconosce questi risultati e apre nuove opportunità per le imprese sociali individuando due importanti ambiti di intervento: da un lato il welfare con particolare attenzione alla sanità e dall'altro lato lo sviluppo locale con particolare attenzione alla cultura, alla sostenibilità e all'ambiente.

Negli ultimi mesi si è sviluppato in Umbria un dibattito pubblico sul modello di sviluppo della regione, sulla capacità di intercettare le traiettorie di crescita delle aree più dinamiche del paese e sulla possibilità di mantenere solido il livello di coesione sociale.

In questo quadro, come è stato affermato da policy maker regionali, è necessario immaginare e realizzare un nuovo modello di sviluppo. In questo percorso le imprese sociali e le cooperative sociali potranno dare un significativo contributo con idee, pratiche e modelli innovativi in diversi ambiti.

*In primo luogo, le disuguaglianze e la povertà.* La crisi ha reso evidenti i limiti del mercato e delle istituzioni di mercato nel garantire adeguati livelli di benessere alla maggioranza dei cittadini. Nella crisi si sono ampliate le differenze di reddito e di ricchezza tra le élite e la gran parte della popolazione e, in particolar modo in Italia, è aumentata in modo significativo la povertà. Disuguaglianza e povertà si sono ampliate nel mercato. Le imprese sociali essendo organizzazioni che perseguono



finalità sociali, con modelli di *governance* aperti e partecipati e limiti alla distribuzione diretta ed indiretta degli utili sono un naturale antidoto alla crescita delle diseguaglianze in quanto favoriscono la redistribuzione della ricchezza nel momento in cui questa si forma. Sono infatti organizzazioni che, operando nel mercato, contribuiscono a ridurre le diseguaglianze.

*In secondo luogo, la sanità.* Nell'estate 2017 si è aperto il percorso di elaborazione del Piano Sanitario 2018-2020 della regione Umbria. Crediamo che, in modo coerente con quanto stabilito dalla riforma, un maggiore coinvolgimento della cooperazione sociale nell'offerta di servizi sanitari potrebbe supportare i percorsi di potenziamento dei servizi territoriali. Il radicamento territoriale e le relazioni fiduciarie detenute e sviluppate dalle cooperative sociali nell'ambito delle singole comunità locali potrebbe, infatti, permettere di ricalibrare l'offerta sanitaria sui reali bisogni dei cittadini, sempre più legati all'invecchiamento della popolazione, riuscendo a ridurre il ricorso alle cure ospedaliere, con un positivo risultato sia da un punto di vista economico che sociale (Bernardoni, Picciotti, 2014). Un maggior coinvolgimento delle imprese sociali in ambito sanitario potrebbe anche ridurre i rischi connessi alla crescente presenza, nel mercato sanitario umbro, di imprese *for profit*. Numerosi studi internazionali hanno infatti mostrato come la presenza di imprese *for profit* può nel medio-lungo termine ridurre il livello di efficacia, efficienza ed appropriatezza di un sistema sanitario.

*In terzo luogo, la rigenerazione urbana.* Il tema della riqualificazione delle aree urbane e del riuso degli spazi inutilizzati, pubblici e privati, rappresenta un tassello importante per la costruzione di un nuovo modello di sviluppo: riqualificare *asset* dismessi creando nuove opportunità di lavoro per le giovani generazioni è una delle sfide della società contemporanea. Le città dell'Umbria sono disseminate di cinema abbandonati, teatri chiusi, ex-caserme in cerca di nuove funzioni e vocazioni, ex-alberghi inutilizzati ed anche di molti edifici pubblici ristrutturati che da anni restano inutilizzati. A livello europeo vi sono numerose esperienze in cui i beni pubblici e privati inutilizzati sono stati riqualificati grazie al lavoro dei cittadini coinvolti in imprese sociali. Un modello di questi interventi studiato a livello internazionale è rappresentato dall'esperienza del cinema Postmodernissimo a Perugia, realizzata dalla cooperativa Anonima Impresa Sociale.

*Infine, l'energia.* Al centro di un nuovo modello di sviluppo dovrebbero esserci anche modelli innovativi nella produzione e nella distribuzione dell'energia e più in generale nella gestione dei servizi pubblici locali. Nel settore energetico l'esperienza cooperativa rappresenta un modello alternativo all'intervento diretto del pubblico ed a quello delle imprese *for profit*. Nella sola Germania, nel 2013 le cooperative che operavano nel settore energetico erano quasi 900. Queste imprese hanno offerto un contributo essenziale alla diffusione delle energie rinnovabili nel paese transalpino rendendo la transizione energetica un vero e proprio movimento democratico in cui quasi il 50% dei 73GW installati nel 2012 era di proprietà di cittadini singoli o di società cooperative (MISE, 2016).

### **Riferimenti bibliografici**

Bernardoni A. e Picciotti A.

2017 *Imprese sociali tra mercato e comunità*, FrancoAngeli, Rimini.

2014 *Il ruolo delle cooperative sociali nei percorsi di trasformazione del sistema sanitario*, AUR&S, Agenzia Umbria Ricerche, 9-10.

Carini C e Borzaga C.

2015 *La cooperazione sociale: dinamica economica ed occupazionale tra il 2008 e il 2013*, in *Economia Cooperativa*, Terzo Rapporto Euricse, Trento.

Centro Studi Legacoop

2015 *Aspetti quantitativi e qualitativi delle cooperative sociali italiane e associate a Legacoop*, Roma.

MISE

2016 *Studio di fattibilità sulle cooperative di comunità*, Report Finale, Roma.