Come stanno per essere riformate le imprese sociali?

Gianfranco Marocchi, | 26 maggio 2017

Il presente articolo è stato redatto sulla base del testo del decreto sull'impresa sociale approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 maggio 2017. A seguito dell'iter di consultazione previsto, il Governo ha proceduto a modificare il testo e ad approvarlo in via definitiva (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112). Un successivo articolo dello stesso autore analizza quali delle questioni qui sollevate siano state risolte con la formulazione definitiva e quali no.

Il decreto uscito dal Consiglio dei Ministri il 12/5/2017 attua le previsioni con cui la legge intende affrontare alcuni dei nodi principali che hanno reso poco attrattiva la forma di impresa sociale per le società diverse dalle cooperative sociali (che nella gran parte dei casi, formalmente, fino ad oggi imprese sociali non lo erano, mentre con la riforma lo saranno di diritto).

In primo luogo l'essere impresa sociale sino ad oggi non ha portato alcuna premialità, mentre con il decreto (art. 18):

- si istituisce di fatto un regime fiscale simile a quello delle cooperative in materia di tassazione degli avanzi di gestione ("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 di possibilità di rivalutazione il capitale entro l'indice Istat;
- sono introdotte detrazioni per persone fisiche e organizzazioni che investono nelle imprese sociali;
- viene facilitata la raccolta di capitali estendendo la possibilità di avvalersi di portali telematici come oggi già previsto per le startup e le PMI innovative.

A questi benefici, previsti nel decreto, se ne potranno aggiungere altri (è di pochi giorni fa l'annuncio dello sblocco del fondo rotativo di 200 milioni per le imprese sociali) a testimonianza del fatto che il legislatore ha ben presente la necessità di sostenere l'impresa sociale.

In secondo luogo è affrontato il tema della possibilità delle imprese sociali di avere nel proprio organismo direttivo anche amministrazioni pubbliche e imprese a fini di lucro, rimarcando comunque che esse non possono, né singolarmente né congiuntamente, assumere il controllo dell'impresa sociale; è specificato inoltre che le pubbliche amministrazioni non possono essere imprese sociali (pur se è introdotto un comma piuttosto sibillino e di difficile comprensione sulle società partecipate).

Infine, ma non ultimo, il decreto raccoglie l'impostazione della Legge collocando con chiarezza le imprese sociali entro il perimetro del terzo settore: "*Alle imprese sociali si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto, le norme del codice del Terzo settore…*".

Su questi aspetti il giudizio è sicuramente positivo; altri punti suscitano invece notevoli perplessità.

I settori di attività di interesse generale

Il decreto definisce i settori di attività dell'impresa sociale. Lo fa, come la legge (malauguratamente) prescrive, identificando per l'impresa sociale un sottoinsieme di attività entro quello più generale previsto per le organizzazioni di terzo settore e destinato poi ad essere "ristretto" per ciascuna forma specifica (salvo un probabile refuso, il settore del microcredito, presente per l'impresa sociale e non per il terzo settore).

Già rispetto all'insieme più ampio delle attività che possono essere svolte dal terzo settore nel suo complesso qualche

annotazione andrebbe fatta; ad esempio dire che sono attività di interesse generale le “prestazioni sanitarie *riconducibili ai Livelli Essenziali di Assistenza come definiti dalle disposizioni vigenti in materia*” è forse pensato per escludere dall’area della meritorietà i ritocchi estetici a *starlette* in veloce decadimento, ma determina conseguenze non da poco: e chi offre cure odontoiatriche (non coperte da LEA) a persone indigenti che mai e poi mai potrebbero pagarsi il dentista? E chi cura gratuitamente migranti irregolari non coperti dal sistema sanitario nazionale?

Ma in ogni caso, andiamo avanti. Vi è, secondo l’impianto della legge, un insieme di attività generale riferito al terzo settore, lasciando poi a disposizioni specifiche, come il decreto in questione, il compito di selezionare i settori per una specifica forma di terzo settore, come nello specifico l’impresa sociale.

E già qui qualche riflessione è doverosa. Chissà perché il legislatore, con le tante cose importanti che ha da fare, trova così indispensabile scervellarsi a dire “chi può fare cosa”; come se – nell’improbabile caso dicesse cose sensate - la realtà non ci mettesse pochi mesi a superarlo. Quale interesse pubblico si deve tutelare – una volta che si è affermato che una certa attività è di interesse generale – nel dire che l’impresa sociale (o il volontariato, o l’associazionismo, ecc.) non deve occuparsi di un determinato ambito?

E qui infatti nascono i problemi. Prendiamo ad esempio della beneficienza, che è tra le attività possibili per il terzo settore in generale, ma non è ricompresa tra le attività delle imprese sociali: perché un banco alimentare, che gestisce decine di automezzi, dispense refrigerate, magazzini non può farlo, se lo ritiene opportuno, in forma di impresa sociale? Perché un gruppo di giovani che ha ideato un *app* che intermedia i beni alimentari in scadenza della grande distribuzione con le necessità delle associazioni che accolgono indigenti e che si sostiene facendo raccolta pubblicitaria sul proprio portale non può essere impresa sociale?

O pensiamo all’accoglienza dei migranti e rifugiati; sulla base del decreto, le imprese sociali possono dare loro lavoro e alloggio a stranieri in iniziative di housing, ma non compare un punto sull’accoglienza e integrazione sociale a sé stante.

E ancora: l’impresa sociale non fa protezione civile; e quindi un soggetto che si doti di mezzi di soccorso, cucine da campo, ecc. e che quindi investe diverse centinaia di migliaia di euro, non può – se vuole – farlo sotto forma di impresa sociale? Perché?

Dulcis in fundo (nel senso che è l’ultima delle attività elencate per il terzo settore in generale): non è tra le attività possibili per le imprese sociali la gestione di beni confiscati alla criminalità organizzata. Insomma, un’azienda agricola su terreni confiscati, un recupero produttivo di uno stabilimento, ecc. possono essere realizzati da una qualche forma di terzo settore, ma non se assume la forma di impresa sociale.

In generale: perché il legislatore deve ritenersi depositario di un’intelligenza superiore per dire cosa ciascuno deve fare e non deve fare? A che pro?

Una volta definito che una certa attività, se svolta con il criterio del beneficio pubblico, è di interesse generale, ciascuno poi la perseguirà secondo la sua vocazione: chi attivando la disponibilità volontaria dei cittadini, chi in forma imprenditoriale, chi favorendo il mutuo sostegno tra persone che condividono uno stesso problema, chi raccogliendo fondi e suscitando donazioni. Perché lo Stato deve dire che una certa modalità è giusta e una no?

E, dando un’occhiata sotto questo aspetto all’altro Decreto approvato, quello sul Codice, perché le imprese sociali non possono fare attività continuativa di raccolta fondi (art. 7)? Una struttura sanitaria che cura senza fini di lucro un certo tipo di patologia e che (ragionevolmente) ha scelto di essere impresa sociale non può raccogliere in modo continuativo fondi per la ricerca? Chissà perché...

Vi è poi una questione specifica che riguarda la cooperazione sociale. Nell’ultima versione del decreto è sparita la previsione che ampliava alla cooperazione sociale la possibilità di svolgere le attività delle imprese sociali. In altre parole, le imprese sociali non cooperative possono svolgere un ampio ventaglio di attività, quelle in forma di cooperativa sociale debbono limitarsi al settore socio assistenziale ed educativo.

Se questo non cambiasse ci troveremmo di fronte ad una biforcazione storica: da una parte le cooperative sociali che abbandonano alcuni dei principali aspetti di dinamismo che hanno contraddistinto l'ultimo decennio – dall'housing al turismo sociale, dallo sviluppo di comunità all'agricoltura sociale - che si dedicano a gestire servizi socio assistenziali per anziani, disabili e minori; dall'altra il resto delle imprese sociali che possono spaziare su tutte le possibili attività.

Certo le vie di fuga esistono, ad esempio una cooperativa sociale può dare vita ad una impresa sociale con cui avvia le attività ad essa precluse; ma l'interrogativo rimane: perché nel momento in cui tutto viene rivisto e ricombinato, si costringe a rituffarsi in *escamotage* all'italiana soggetti che da anni stanno mettendo in mostra la capacità di contaminare il welfare tradizionale con stimoli innovativi?

Vedi la tavola sinottica dei settori di attività previsti per il terzo settore in generale e per le imprese sociali (1 e 2)

L'inserimento lavorativo

Veniamo ora al tema dell'inserimento lavorativo. Anche in questo caso si assiste ad una tripartizione tra le organizzazioni di terzo settore in generale, le imprese sociali diverse dalle cooperative sociali e le imprese sociali in forma di cooperativa sociale.

Partiamo dal terzo settore in generale, comprendendo in prima istanza in questa definizione le imprese sociali diverse dalle cooperative sociali; queste organizzazioni hanno tra le proprie attività possibili quella di offrire "servizi [nota nostra: aiuto alla ricerca di lavoro, analisi delle competenze, gestione tirocini, ecc.] finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro" di determinate categorie, che la legge specifica. E su questo vale quanto affermato in precedenza: lo possono fare le imprese sociali non cooperative, lo potranno forse fare altre forme di terzo settore, ma le cooperative sociali no.

Ma veniamo all'inserimento lavorativo in senso stretto, quello che consiste nell'assumere a libro paga persone svantaggiate. Le imprese sociali (non le altre organizzazioni di terzo settore) possono essere tali, indipendentemente dall'attività svolta, assumendo lavoratori di certe categorie in misura almeno pari al 30%. Le categorie, come si può vedere dalla tabella sottostante, sono molto ampie e comprendono presumibilmente una parte considerevole degli oltre tre milioni di disoccupati italiani, comprendendo tutti i disoccupati da oltre 24 mesi e in molti casi anche i disoccupati da oltre 12 mesi.

Vedi la tavola sinottica delle categorie di svantaggio considerate per terzo settore / imprese sociali e per le cooperative sociali (1 e 2)

Nulla cambia invece per le cooperative sociali. Si configura così la seguente situazione: