

La legge sull'impresa sociale: un'occasione per un moderno inquadramento del Terzo Settore

di Emilio Del Bono*

Il grande sviluppo delle organizzazioni non a scopo di lucro, quali soggetti erogatori di beni e soprattutto di servizi alla collettività che ha caratterizzato gli ultimi 15 anni di vita del nostro Paese, ha finalmente costretto il Legislatore a porsi il problema del superamento di alcune categorie cristallizzate nel Codice Civile del 1942 e nella prassi.

Un legislatore, quello dell'ultimo decennio, volenteroso, che si è dedicato alla definizione di leggi di settore (la legge quadro sul volontariato e sulla cooperazione sociale del 1991, la legge sull'associazionismo di promozione sociale del 2000), che poi ha effettuato una razionalizzazione della disciplina tributaria e fiscale delle o.n.l.u.s. con il D. Lgs. n. 460/97 e, infine, si è inoltrato in vere e proprie riforme di struttura politico sociale con la 328/2000 e di natura costituzionale con il recepimento pieno del principio di sussidiarietà

orizzontale, pur di creare un ambiente giuridico favorevole a quello che comunemente viene definito il «no profit».

Tutto questo lavoro parlamentare non ha tuttavia risolto alcuni nodi che sono stati affrontati in sede dottrinale e giurisprudenziale.

È necessario, oggi, parlare di impresa solo se l'organizzazione assume la forma giuridica di una delle società previste dal Libro V° del Codice civile? Conseguentemente la categoria dell'imprenditore commerciale coincide con quella di datore di lavoro? E quale diritto del lavoro può essere applicato nel mondo della impresa dalle finalità sociali e dalla non lucratività e remuneratività del capitale?

Nel corso degli ultimi anni si è lavorato per allargare le maglie interpretative sinora applicate.

La Corte di Cassazione con una sentenza molto rilevante ai fini delle no-

*) Parlamentare, responsabile nazionale de La Margherita per il terzo settore. Intervento presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in occasione della discussione generale sul DDL in materia di impresa sociale

stre considerazioni, a sezioni unite (n.3353 dell'11/5/1994) ha finalmente introdotto con esplicita chiarezza il principio della neutralità della forma giuridica dell'imprenditore ed ha indicato un nuovo criterio di giudizio, quello della «economicità». La Cassazione ha infatti affermato che la nozione di imprenditore comprende «tutte le strutture operative che svolgono un'attività produttiva di beni o servizi, organizzata ispirandosi a criteri di economicità per i quali la comparazione dei costi e dei ricavi è di per sé condizione sufficiente per la loro configurazione». Anzi ha ulteriormente esplicitato il concetto: la economicità è la «idoneità almeno tendenziale a ricavare dalla cessione dei beni o dei servizi prodotti quanto occorre per compensare i fattori produttivi impiegati e a perseguire tendenzialmente il pareggio di bilancio».

Come ha bene scritto Francesco Galgano «il concetto di impresa entra nel mondo delle categorie giuridiche come categoria dello scambio», perciò anche chi ha finalità «altruistiche ideali» e non lucrative può svolgere una attività stabilmente imprenditoriale.

Nella stessa direzione la Commissione Europea aveva reso espliciti questi nuovi dati di fatto con due Direttive, la n. 50 del 1998 e la n. 23 del 2001. Queste direttive formalizzano infatti una accezione ampia di impresa, ovvero va considerata impresa «qualsiasi entità che svolga un'attività economica a prescindere dallo status giuridico della entità stessa e

dalle sue modalità di finanziamento, anche se non persegue scopo di lucro».

Siamo quindi in Italia ed in Europa ad un netto superamento, per il riconoscimento di imprenditore, della distinzione tra finalità ideali (tipiche delle associazioni, fondazioni e comitati) di cui al Libro I° e finalità economico-commerciali proprie delle società di cui al Libro V° del Codice civile.

Ma una volta entrata in scena la nuova figura di «imprenditore non a scopo di lucro» si sono aperte altre sfide connesse alla figura del datore di lavoro. Infatti è apparsa non più riconducibile la figura del datore di lavoro a quella di imprenditore commerciale («capo dell'impresa») di cui all'art. 2086 del Codice Civile. Questo in quanto l'attività di impresa è riconoscibile come tale dall'ordinamento a prescindere dalla finalità lucrativa, se sussiste una organizzazione produttiva retta dal principio di economicità di gestione.

Inoltre bisogna aggiungere che il principio di economicità non implica di per sé la esclusività del criterio giustificativo dello «scambio» nella impresa sociale, neanche per quel che riguarda i rapporti di lavoro in essa instauratosi.

È sufficiente pensare come in una realtà di «impresa sociale» convivano rapporti di lavoro di natura molto diversa gli uni dagli altri. Vi è infatti il lavoro retribuito e quello gratuito, vi sono forme miste insieme

gratuite e lavorative, vi sono rapporti particolari quali quelli che giustificano veri e propri «salari di ingresso», senza arrivare a discettare della stessa figura del socio lavoratore, vero «Minotauro» del diritto del lavoro da poco disciplinata dalla legge n. 142 del 2001.

Non c'è dubbio che nella dinamica dei rapporti di lavoro scattino altri elementi che non sono comprimibili e riassumibili nella sola motivazione dello «scambio», ma piuttosto hanno a che fare con la condivisione, da parte del lavoratore e operatore, della «mission» della impresa e, quindi, con le stesse ed ulteriori finalità mutualistiche e solidaristiche tipiche dei soggetti *no profit*. Non a caso gli economisti negli ultimi anni si sono sbizzarriti intorno al principio di «reciprocità» presente con eguale forza a fianco di quello dello «scambio» nelle organizzazioni non a scopo di lucro, questo tanto più in un particolare mercato quale quello «sociale».

Anche la dottrina più recente, da Guido Alpa ad Aris Accorsero, ha esplorato questi nuovi elementi e il compianto Massimo D'Antona alcuni anni fa si è spinto, nel suo saggio sulla «metamorfosi della subordinazione», a definire quello sperimentato nelle organizzazioni non a scopo di lucro un vero e proprio «diritto del lavoro del futuro» e quindi a reclamare la necessità di una «revisione profonda dello statuto giuridico del lavoro».

Qualcuno ha anche, seppure un poco radicalizzando, scritto di una vera

rivitalizzazione e rilettura dell'articolo 4 della Costituzione italiana contro la demercificazione del lavoro grazie al consolidamento della impresa sociale. La Costituzione sancisce infatti che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Tale «attività o funzione» ben si attaglia alla frequente atipicità del «lavoro» svolto all'interno delle organizzazioni non a scopo di lucro, dove la remunerazione e lo scambio non esauriscono le categorie giustificative delle relazioni e dei rapporti umani presenti.

Questo certo spinge verso nuovi modelli di contratto e di contrattazione, nuove forme di concertazione e di rappresentanza che coinvolgono direttamente la responsabilità e la capacità di innovazione del sistema di relazioni del sindacato dei lavoratori e delle imprese.

Il Disegno di legge presentato dal Governo, pur avendo il grande merito di aver affrontato i nodi sopra esposti, appare incompleto.

Incompleto non tanto nella sua forma di «legge delega» che affida al Governo il compito di dettagliare il testo, quanto nella assenza di alcuni elementi cardine che brevemente meritano di essere richiamati.

Il primo e più importante elemento assente è la mancanza di una definizione della impresa sociale. Ovvero una definizione delimitante e defi-

nente i soggetti che possono essere considerati imprese sociali. Questo a fronte di una evoluzione del dibattito, come già scritto, abbastanza avanzata e precisa. È infatti necessario che imprese sociali siano considerate, sulla scorta della richiamata neutralità della forma giuridica, «tutte le organizzazioni private senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica che esercitano in via stabile e principale attività di produzione e scambio di beni e servizi di utilità sociale, con finalità di interesse generale».

Ma quali sono gli elementi che nel testo permettono di individuare i due caratteri distintivi, ovvero quello imprenditoriale e quello sociale?

Requisiti che definiscono il carattere imprenditoriale

- a) Il rischio di impresa: lo troviamo evidente nei criteri delega relativi alla responsabilità degli amministratori nei confronti dei soci e dei terzi e nella rappresentanza in giudizio da parte degli amministratori (art. 1 co. 1 lett. b, punto 2 e punto 8); nell'obbligo di definizione delle procedure concorsuali applicabili in caso di insolvenza (art. 1 co. 1 lett. b, punto 7).
- b) La procedura amministrativa: è esplicitato l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese.
- c) Trasparenza sul mercato: vi è l'obbligo di redazione e pubblicità del

bilancio e previsione di controllo interno operato da un collegio sindacale e di un non ben definito controllo esterno (art. 1 co. 1 lett. b, punto 4 e 9).

- d) Autonomia della impresa di carattere sociale: interessante è la previsione di non possibilità di controllo societario da parte di soggetti pubblici o imprese private a scopo di lucro a cui non è mai consentito esprimere la maggioranza dei componenti gli organi sociali (art. 1 co. 1 lett. a, punto 4).

Requisiti che definiscono il carattere sociale

- a) Definizione delle materie oggetto delle imprese sociali: la delega indica, a mio parere erroneamente, la strada dell'obbligo del governo di dettagliare le materie delle quali una impresa sociale può occuparsi (art. 1 co. 1 lett. a, punto 1). Erroneamente perché non sono le materie che contraddistinguono le imprese sociali ma le finalità e il tipo di bene e servizio che viene offerto. Infatti i criteri e principi che devono distinguere le imprese sociali devono essere la natura dei beni offerti, ovvero quelli «relazionali», e la evidenziazione della presenza del principio economico della reciprocità a fianco a quello dello scambio in un mercato tipico e peculiare come il «mercato sociale».
- b) Finalità mutualistica e solidaristica: si afferma, opportunamente,

che i beni e servizi sono destinati a «tutti i potenziali fruitori, senza limitazione ai soli soci, associati o partecipi» (art. 1 co. 1 lett. a, punto 1).

- c) Porte aperte e democrazia economica: interessante appare la previsione di norme che disciplinino la costituzione di organismi che assicurino «forme di partecipazione nella impresa anche ai diversi prestatori d'opera e ai destinatari delle attività» (art. 1 co. 1 lett. b, punto 10).
- d) Vincoli alla distribuzione degli utili e devoluzione del patrimonio: non nuovo ma rilevante appare il divieto di distribuire gli utili o le quote del patrimonio sotto qualsiasi forma ad amministratori e a persone fisiche o giuridiche partecipanti, collaboratori o dipendenti ed il contestuale obbligo di reinvestire gli incrementi di carattere patrimoniale nello svolgimento della attività istituzionale, nonché l'obbligo di devoluzione dei beni ad altra impresa sociale in caso di cessazione (art. 1 co. 1 lett. a, punto 2 e 3 e lett. b, punto 5).

Criteria e principi direttivi da introdurre nel testo di legge

Vi sono alcuni elementi che non appaiono nel Disegno di legge ma che è opportuno vengano inseriti nel corso della discussione ed approvazione del provvedimento in Parlamento.

Oltre alla assenza, da colmarsi, della

mancata definizione di impresa sociale, ciò che balza agli occhi è la totale mancanza di norme di incentivazione fiscale e di natura promozionale per le imprese sociali che si sottopongono ad alcuni requisiti ed obblighi.

È infatti decisivo per il futuro della impresa sociale in Italia che vi siano norme che assimilino, come minimo, queste organizzazioni imprenditoriali alle o.n.l.u.s. di cui al D. Lgs. n. 460/1997. Va quindi superata l'illusione che un testo di tale importanza possa essere adottato «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 1 co. 3).

Vanno, inoltre, previste norme relative a ipotesi di costituzione di gruppi di impresa, nonché ad eventuali processi di trasformazione e fusione di e tra imprese sociali.

Mancano, ed è assai grave, anche previsioni relative all'obbligo per le imprese sociali di predisposizione del «bilancio sociale» accanto al bilancio economico-patrimoniale. Dimenticanza non giustificabile se si pensa alla evoluzione del dibattito tale da aver coinvolto anche le imprese a scopo di lucro nella esigenza di definizione di «rendiconti relativi ai risultati meta economici».

Andrebbe poi nel testo specificato in modo rigoroso cosa si intende per controllo esterno e da quale organo «terzo» debba essere garantita questa funzione, visto che gli unici esempi di controllo esterno sono oggi rappresentati dalle «revisioni ordinarie» delle cooperative realizzate dal Ministero del Lavoro e, per delega,

dalle organizzazioni di rappresentanza del movimento cooperativo.

Esperienza per altro riconfermata dalla recente legge n. 142 del 2001.

Ci pare, inoltre, che alcune stravaganze vadano abrogate come quella eccentrica di stabilire che alcune imprese sociali possano essere riconosciute «centri di eccellenza di interesse nazionale», sulla base di requisiti (in nessun modo precisati) individuati con decreto del Ministro del lavoro, di intesa con il Ministro delle Attività produttive (art. 1 co. 1 lett. d). Norma questa, figlia di pressioni interne al Gover-

no, che qualcuno ironicamente ha definito «fotografia», perché pare abbia già il destinatario individuato.

Infine, occasione mancata, è anche stata quella di non aver colto il varo di questa legge per affrontare alcuni innovativi criteri e principi direttivi di natura giuslavoristica. Diventa infatti sempre più indilazionabile affrontare, proprio sul fronte di un moderno diritto del lavoro e di nuove norme sul sistema dei rapporti di lavoro, il grande obiettivo politico dello sviluppo delle imprese sociali nel nostro Paese.

