

Doutrina

IL RUOLO DELL'IMPRESA SOCIALE NEL QUADRO DEGLI ENTI NON PROFIT NELL'ORDINAMENTO ITALIANO*

FEDERICO PERNAZZA

1. Premessa. Impresa sociale ed intervento pubblico. 2. L'impresa sociale e fondamenti della disciplina dell'impresa. 3. Gli elementi di caratterizzazione dell'impresa sociale. 4. Impresa sociale e modelli organizzativi. 5. Impresa sociale: statuto facoltativo o normazione imperativa? 6. Riflessioni conclusive.

I. Il perseguimento di interessi generali o collettivi attraverso attività di impresa trova tradizionalmente il proprio più importante ambito di concretamento nell'ampio e variegato fenomeno delle imprese pubbliche.

Negli ultimi decenni del XX secolo, tuttavia, in molti paesi industrializzati si è evidenziato un diffuso processo di liberalizzazione e privatizzazione che ha ridotto la portata dell'intervento pubblico diretto nelle attività economiche; inoltre, i vincoli ed i controlli introdotti in ossequio alle esigenze di una sana concorrenza hanno di fatto limitato l'utilizzazione dello strumento dell'impresa pubblica nel perseguimento di interessi generali.

Correlativamente, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di flessibilità delle strutture organizzative ha indotto le Pubbliche Amministrazioni, a livello nazionale e a livello locale, ad esternalizzare attività loro proprie, tradizional-

mente estranee all'intervento di organizzazioni di impresa.

Nel contempo, i servizi di assistenza sociale e sanitaria, di tutela dell'ambiente, di formazione extrascolastica, di valorizzazione del patrimonio culturale, di inserimento di lavoratori svantaggiati e disabili, pur rientrando negli ambiti di intervento di una moderna concezione dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche locali hanno assunto dimensioni che rendono non sostenibile il loro espletamento diretto da parte della Pubblica Amministrazione.

D'altronde, i servizi che oggi definiamo di utilità sociale hanno costituito da sempre l'oggetto di attività di secolari istituzioni, religiose e laiche, caratterizzate da una grande varietà di modelli organizzativi (enti ecclesiastici, fondazioni, *charitable trusts*, associazioni, etc.), che sono sopravvissute alle ricorrenti stagioni legislative contro i cosiddetti "enti intermedi", dalla legislazione rivoluzionaria francese alle leggi contro la "manomorta" agli albori dello Stato Italiano.¹

* Il presente saggio costituisce la versione rivista ed integrata della relazione presentata l'11 settembre 2007 al convegno italo-brasiliano organizzato dall'Università di San Paolo del Brasile sul tema "Lo Stato, l'Impresa ed il Mercato. Nuove tendenze del Diritto Commerciale e dell'Economia".

1. In Italia hanno assunto particolare rilievo nel Regno di Sardegna la legge 5.6.1850, n. 1.037 (legge Siccardi) e dopo l'unificazione nazionale la legge 21.6.1896, n. 218.

Le dimensioni degli ambiti di intervento e la necessità di disporre di strutture, di strumenti tecnici, di personale specializzato e di adeguate risorse finanziarie, ha attribuito progressivamente maggiore importanza ai profili organizzativi e all'adozione di efficienti criteri di gestione. Gli enti privati che forniscono servizi di interesse sociale debbono ormai dotarsi di strutture organizzative stabili e seguire modelli gestionali assimilabili a quelli propri delle imprese commerciali.

Nel contempo, i servizi ed i prodotti frutto dell'attività di enti non-profit non sono distinguibili sul piano merceologico da servizi e prodotti di imprese con fini di lucro.

Si pone, quindi, la necessità, sul piano teorico come sul piano normativo, di delineare la correlazione tra tali enti e l'istituto dell'impresa e di valutare in che misura lo statuto dell'imprenditore sia loro applicabile.

2. Nell'ordinamento italiano la regolamentazione delle attività economiche è imperniata sulla figura dell'imprenditore, cui è riferito uno statuto generale, che si articola ed arricchisce di ulteriori complessi di regole correlati alle sub-fattispecie dell'imprenditore commerciale, dell'imprenditore agricolo e del piccolo imprenditore.

Gli elementi qualificanti la figura dell'imprenditore sono, come noto, lo svolgimento di un'attività produttiva di beni o di servizi destinati al mercato, la sussistenza di una organizzazione ed il carattere professionale ed il metodo economico con cui l'attività è esercitata.

Non vi è dubbio che anche in relazione agli enti che sono deputati statutariamente alla fornitura di servizi o alla produzione di beni di utilità sociale siano riscontrabili i primi tre elementi caratterizzanti l'impresa: l'eterodestinazione dei beni e dei servizi prodotti è elemento intrinseco dello scopo che essi si prefiggono, mentre la continuità e stabilità dell'attività, aspetti

richiamati nell'art. 2.082 c.c. con il termine "professionalità", sono quanto meno normali in enti che si prefiggono statutariamente scopi che vengono perseguiti attraverso un'attività e non singoli interventi occasionali. Parimenti, nel settore delle attività di interesse sociale l'elemento dell'organizzazione è ormai ineludibile, non soltanto rispetto all'ente, che spesso è strutturato secondo modelli complessi, ma anche in relazione all'espletamento delle attività che tendono a coinvolgere diverse professionalità ed a utilizzare locali e mezzi con le conseguenti crescenti esigenze organizzative.

L'unico elemento che potrebbe mettere in discussione la riconduzione ad attività di impresa dell'esercizio di attività di produzione di beni e servizi di utilità sociale da parte di enti non-profit è dunque il criterio della "economicità" propria dell'impresa.

Tuttavia, la dottrina italiana è ormai da tempo prevalentemente orientata ad escludere che il criterio dell'economicità dell'attività d'impresa vada interpretato restrittivamente nel senso di ricondurre ad essa soltanto le attività svolte con fine di lucro, ovvero con l'intento di ottenere un'eccedenza dei ricavi rispetto ai costi.²

L'approfondimento della tematica dell'impresa pubblica, che ha costituito uno degli ambiti più rilevanti in cui si è sviluppato il dibattito sul significato del criterio di economicità e di conseguenza sull'ampiezza della figura dell'imprenditore e della sfera di applicazione del suo statuto, ha condotto ad analoghi risultati.³

2. In tal senso *ex multis*: G. Campobasso, *Manuale di Diritto Commerciale*, Utet, 2005, p. 16; F. Galgano, *Diritto Commerciale*, I, 5ª ed., Zanichelli, 1996, p. 40; P. Spada, "Impresa", in *Dig. Disc. Priv.*, sez. comm., VII, p. 50; *contra*: G. Ferri, *Manuale di Diritto Commerciale*, 11ª ed., Utet, 2002, p. 43; Ferrara-Corsi, *Gli Imprenditori e le Società*, 11ª ed., 1999, p. 41.

3. La riflessione più matura sul tema ha configurato l'economicità di gestione come un limite ineludibile alla strumentalizzazione dell'impresa

Pertanto, è oggi un dato pressoché indiscusso che qualsiasi attività di produzione di beni e di servizi che sia svolta nell'intento di ottenere quanto meno il pareggio tra i costi ed i ricavi possa qualificarsi economica e sia riconducibile, in presenza degli altri requisiti già descritti, ad attività d'impresa.

Restano, quindi, escluse dall'ambito dell'impresa quelle attività che siano svolte con la mera funzione di erogare beni o servizi, senza curare che i ricavi coprano almeno i costi.

In base a quanto sopra le attività di produzione di beni e servizi di utilità sociale svolte con criterio di mera economicità sono qualificabili attività di impresa o, più specificamente, di "impresa sociale". L'impresa sociale è dunque sul piano logico-sistematico una sub-fattispecie dell'impresa e, pertanto, le si applica lo statuto generale dell'imprenditore, in quanto non specificamente derogato.

È evidente, tuttavia, che l'importanza e l'utilità per la collettività dei servizi offerti dall'impresa sociale e l'assenza di uno scopo di lucro possano giustificare interventi normativi che rendano per le imprese sociali meno gravoso l'adempimento degli obblighi propri dell'imprenditore ovvero agevolino od incentivino direttamente o indirettamente la loro attività.

D'altronde, ciò corrisponde ad esplicite indicazioni della costituzione italiana che, oltre ad individuare il contrasto con l'utilità sociale quale limite dell'iniziativa economica privata, prevede la possibilità di interventi legislativi volti ad indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali (art. 41.3).

L'introduzione di una legislazione speciale per l'impresa sociale presenta peculiari problematiche in relazione all'individuazione delle attività di utilità sociale,

al coordinamento della regolamentazione sull'impresa sociale con quella dei soggetti che ne sono i potenziali titolari, agli strumenti di incentivazione, alla crisi e all'insolvenza. Si pone, infine, la necessità di una scelta di fondo: attribuire natura imperativa o facoltativa alle norme speciali.

Con riferimento a questi specifici profili è interessante esaminare la disciplina dell'impresa sociale introdotta in Italia dal D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 155 emanato in base alla legge delega 13 giugno 2005, n. 118, che, dopo vari interventi normativi specifici, tenta di offrire un quadro organico di settore.⁴

3. La qualificazione di "impresa sociale" ai sensi della recente normativa italiana può essere ottenuta da enti che abbiano tre principali caratteristiche una di carattere soggettivo (a), una relativa alla natura dell'attività svolta (b) e la terza concernente le finalità dell'ente (c).

(a) La natura dell'ente non è specificata al di fuori della previsione che si deve trattare di organizzazioni "private", ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile ovvero le società di persone, le società di capitali e le società cooperative. Sono, quindi, escluse le amministrazioni e gli enti pubblici che non possono neppure assumere una partecipazione di controllo in organizzazioni private qualificate "imprese sociali". Gli enti ecclesiastici possono invece, ottenere la qualifica limitatamente allo svolgimento delle attività di utilità sociale, così come individuate dall'articolo 2 dello stesso D. Lgs. 155/06, purché adottino uno specifico regolamento di recepimento della legge e tengano una contabilità separata. Sono, infine, escluse

4. Alla normazione primaria si sono aggiunti quattro decreti attuativi del Ministero dello Sviluppo Economico del 24 marzo 2008, rispettivamente dedicati: a) alla registrazione nel registro delle imprese; b) ai criteri quantitativi e temporali per il computo delle percentuali previste dall'art. 2 del D. Lgs. n. 155/2006; c) alle operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda; d) al bilancio sociale.

pubblica che ha trovato numerosi riscontri nel diritto positivo: cfr. M. T. Cirenei, *L'Impresa Pubblica*, Giuffrè, 1983, *passim* ed in part. pp. 379 e ss.

le organizzazioni che limitino l'espletamento delle attività ai propri aderenti, intendendosi così garantire la finalità prevalentemente altruistica dell'impresa sociale.

Deve, quindi, osservarsi, in primo luogo, che, come già avvenuto in relazione a precedenti atti normativi concernenti il settore non-profit,⁵ il legislatore ha rinunciato a delineare un nuovo modello organizzativo prescrivendo una serie di regole suscettibili di applicazione a tutti quegli enti strutturati secondo tipi già normati, che presentino le caratteristiche necessarie per ottenere la qualificazione di "impresa sociale".

(b) In relazione all'attività svolta, l'art. 2 del D. Lgs. n. 155/06 elenca i settori per i quali la produzione, lo scambio di beni o di servizi sono considerati di utilità sociale. L'elenco è ampio e comprende una serie di aree di attività a loro volta assai variegate, anche se per lo più individuate attraverso altre fonti normative: assistenza sociale, assistenza sanitaria, assistenza socio-sanitaria, istruzione e formazione, tutela dell'ambiente, valorizzazione del patrimonio culturale e ricerca ed erogazione di servizi culturali.

Si tratta di ambiti di competenza pubblica, specie a livello regionale e locale, ed in relazione alle quali si prospetta, quindi, uno spazio di collaborazione tra l'impresa sociale e la Pubblica Amministrazione.

L'impresa sociale, peraltro, non deve svolgere necessariamente tali attività in via esclusiva, essendo sufficiente che esse contribuiscano per almeno il 70% alla formazione dei suoi ricavi. Inoltre, le imprese che svolgono qualsiasi altra attività possono assumere la qualifica di impresa sociale

5. Si vedano, in particolare la legge 11.8.1991, n. 266, legge quadro sul volontariato e il D. Lgs n. 4.12.1997, n. 460 per quanto concerne la disciplina tributaria delle ONLUS e la legge 7.12.2000, n. 383 sulle associazioni di promozione sociale. Un riferimento puntuale al modello organizzativo si riscontra invece nella legge 8.11.1991, n. 381 sulle cooperative sociali.

se impiegano lavoratori disabili o svantaggiati in misura non inferiore al 30%.

Ne risulta confermata, rispetto al profilo dell'attività, la riconduzione dell'impresa sociale nell'alveo dell'impresa *tout court*. La qualificazione ulteriore di impresa sociale trova per questo aspetto giustificazione soltanto per l'accentuato beneficio collettivo che può derivare dallo svolgimento di determinate attività ovvero dal coinvolgimento di lavoratori in condizioni di difficoltà.

(c) Il terzo elemento necessario per accedere alla qualificazione di impresa sociale consiste nell'assenza dello scopo di lucro che nell'art. 3 del D. Lgs n. 155/06 viene rappresentata con rigore.

L'impresa sociale non può, pena la perdita della qualificazione di "impresa sociale", distribuire in forma diretta o indiretta utili, avanzi di gestione, fondi o riserve né ai soci o partecipanti, né agli amministratori, ai lavoratori o ai collaboratori.

Perciò, anche nelle ipotesi in cui l'impresa sociale sia così qualificabile non per le attività svolte, ma per l'assunzione di lavoratori con handicap o svantaggiati nelle quote prescritte, è precluso il perseguimento di uno scopo lucrativo e gli eventuali utili ed avanzi di gestione possono essere destinati soltanto agli scopi statuari o all'incremento del patrimonio.

Al fine di evitare l'aggiramento della norma sono precluse anche forme di distribuzione indiretta attraverso una remunerazione di amministratori, lavoratori dipendenti ed autonomi in misura superiore a quelle di mercato, o dei titolari di strumenti finanziari in misura di cinque punti superiore al tasso di riferimento.

Il rigore della norma impone di affrontare almeno due nodi interpretativi: la possibilità o meno che nelle imprese sociali ed in particolare nelle cooperative che aspirino alla qualifica di imprese sociali siano attribuiti ai soci benefici attraverso le condizioni a cui vengono forniti i servizi ovvero mediante eventuali ritorni degli

avanzi di gestione; la possibilità o meno di offrire agli utenti servizi a condizioni migliori di quelle correnti, fatto salvo il rispetto del principio dell'economicità della gestione complessiva dell'ente.

La risposta negativa al primo quesito deriva dalla natura, che deve ritenersi non tassativa, dell'art. 3, II comma, del citato decreto laddove, dopo aver vietato la distribuzione anche in forma indiretta di utili ed avanzi di gestione, enumera tre fattispecie ricadenti nella fattispecie e pertanto vietate.

Lo spirito della norma appare chiaro nell'escludere ogni tipo di lucro anche nella forma del lucro mutualistico dovendo i vantaggi economici dell'impresa essere esclusivamente destinati ai beneficiari/utenti dell'attività di utilità sociale.⁶

Proprio tale finalità sottostante all'intera disciplina dell'impresa sociale consente di ritenere che i beni e servizi possano essere prodotti e proposti in modo tale che risultino economicamente vantaggiosi per i destinatari, purché resti salvaguardato l'equilibrio economico dell'impresa.

D'altronde, avrebbe poco senso imporre che un'impresa che realizza beni e servizi in favore di persone svantaggiate o in condizioni di disagio sociale sia obbligata a pretendere una remunerazione di mercato degli stessi (e quindi logicamente inclusiva di un margine di lucro), poiché verrebbe di fatto meno allo scopo che si prefigge.

4. Il D. Lgs. n. 155/2006 non ha creato un nuovo modello organizzativo proprio dell'impresa sociale prevedendo che tale qualificazione possa essere assunta da tutte

6. Nel senso del testo A. Fici, "Commento all'art. 3", in *Commentario al Decreto sull'Impresa Sociale*, a cura di A. Fici e D. Galletti, Giappichelli, 2007, p. 46, che ne deduce che "una società cooperativa (o, più in generale) un'organizzazione che aspiri alla qualifica di 'impresa sociale' non potrebbe destinare ai propri soci - neppure sotto forma di ristoro e neppure nel caso in cui osservi le evidenziazioni contabili di cui all'art. 2.513, c.c. - gli avanzi di gestione provenienti dall'attività mutualistica".

le organizzazioni private che presentino le descritte caratteristiche soggettive, di attività e di scopo.⁷

La scelta deriva presumibilmente dalla consapevolezza della sussistenza di un ampio ventaglio di enti, variamente strutturati, che svolgono attività economiche di utilità sociale e che sono peraltro già destinatari di specifici interventi legislativi. Tra questi basti ricordare, da un lato, la legge quadro sul volontariato (L. 11 agosto 1991, n. 266) ed il decreto legislativo sulla disciplina tributaria delle ONLUS (D. Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460) che, come la legge sull'impresa sociale, fanno riferimento ad una pluralità di enti non individuati soggettivamente ma in relazione alla natura dell'attività ed agli scopi perseguiti e, dall'altro, alcuni interventi normativi riferiti ad enti individuati tanto per attività e scopi che per il modello organizzativo prescelto (L. 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali; L. 7 dicembre 2000, n. 383 sulle associazioni di promozione sociale).

Il problema del coordinamento tra legislazioni non è particolarmente complesso laddove le fonti abbiano intenti diversi, come nel caso del D. Lgs n. 460/1997 sulle ONLUS, che ha fini prettamente fiscali. In tal caso l'autonomia delle due discipline comporta soltanto che esse trovino autonoma applicazione, come specificamente previsto dall'art. 17 del D. Lgs. n. 155/2006 al ricorrere dei rispettivi presupposti.

Qualora, invece, le diverse fonti incidano su profili omogenei della disciplina con previsioni contrastanti, si pone il problema di quale prevalga.

Tre tra i problemi di coordinamento appaiono di particolare interesse.

7. L'opzione italiana non è condivisa da altri ordinamenti quale, da ultimo, quello inglese, in cui si è introdotto con il Company Act 2004 un modello ad hoc, la Community Interest Company (CIC), benché evidentemente non esclusiva e giustapposta ad altri enti svolgenti attività economica non-profit.

(a) Tra le organizzazioni che hanno svolto un ruolo rilevante nell'espletamento di servizi di utilità sociale figurano le cooperative sociali, appositamente regolate con legge 8 novembre 1991, n. 381, che prevede in loro favore agevolazioni fiscali, previdenziali nonché norme preferenziali negli affidamenti da parte di pubbliche amministrazioni di servizi che rientrino nei loro scopi sociali. L'interpretazione rigorosa del divieto dello scopo di lucro di cui alla legge sull'impresa sociale, se estesa anche ai vantaggi ottenibili dai soci in strutture mutualistiche pone il dubbio della configurabilità delle cooperative quali imprese sociali.

In realtà, la migliore interpretazione della normativa sulle cooperative sociali consente di qualificare tali enti tra le cooperative "a mutualità esterna" previste dall'art. 2.520 c.c., in base al quale possono configurarsi cooperative destinate a procurare beni o servizi "a soggetti appartenenti a particolari categorie anche di non soci". Nella specie lo scopo mutualistico interno, e quindi, egoistico in senso lato, è sostituito dallo scopo altruistico di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini, risultando quindi preclusi quei vantaggi diretti o indiretti dei soci che vieta anche l'art. 2 del D. Lgs. n. 155/2006.

(b) Un problema di coordinamento si pone poi tra la disciplina dell'impresa sociale e quella dei modelli societari e di società cooperative di cui al titolo V del codice civile, atteso che il Decreto n. 155/06 li richiama esplicitamente nell'art. 1, ma solo per alcuni aspetti si preoccupa di coordinare le fonti.

Le difficoltà si pongono tanto sul piano causale quanto sul piano organizzativo e su quello del regime della responsabilità.

Sul piano causale la rigorosa esclusione di fini lucrativi perseguiti in via diretta o indiretta, come pure di un intento

esclusivamente mutualistico, evidenziano il contrasto con la disciplina delle società, in particolare delle società di persone e delle cooperative.

Per queste ultime l'art. 2.520, Il comma, prevede, come già ricordato, le cooperative a mutualità esterna per lo svolgimento di attività in favore di particolari categorie anche di non soci e quindi ad esse potranno essere ricondotte le imprese sociali che operano secondo il modello cooperativo.

Il divieto di lucro soggettivo incide, invece, decisamente sulla disciplina delle società, proponendo una nuova ipotesi in cui i modelli interi sono utilizzati *ex lege* neutralizzandone la causa lucrativa.

Il fenomeno, come noto, non è nuovo. La legislazione speciale, specie in materia di imprese pubbliche, contempla da tempo numerosi esempi di utilizzo non lucrativo dei modelli societari capitalistici che la dottrina ha puntualmente evidenziato.⁸ Nel Decreto n. 155/06 si riscontrano, tuttavia, due peculiarità.

In primo luogo, l'utilizzo non lucrativo dei modelli societari non è individualizzato né specificato neppure per categorie, così da evidenziarne l'eccezionalità, ma si estende a tutta l'amplessissima congerie di imprese svolgenti servizi di utilità sociale.

In secondo luogo, le imprese sociali possono utilizzare anche i modelli organizzativi propri delle società di persone, laddove la neutralizzazione della causa lucrativa entra in diretto contrasto con il fine di lucro soggettivo.

L'altro profilo di difficoltà nella composizione della disciplina dell'impresa sociale con quella dei modelli organizzativi da essa utilizzabili attiene all'organizzazione. Le imprese sociali sono soggette ad

8. D'obbligo il richiamo a G. Marasà, *Le Società Senza Scopo di Lucro*, Giuffrè, 1984, ed in particolare ai paragrafi dedicati alle società pubbliche ed alle società sportive, rispettivamente p. 353 e p. 392 e ss.

obblighi nella selezione degli amministratori (in maggioranza soci e comunque dotati di requisiti di onorabilità e professionalità da stabilirsi nello statuto), debbono designare dei sindaci quando raggiungono livelli del capitale, del fatturato o dei dipendenti rilevanti ma comunque inferiori della metà di quelli previsti ai fini dell'imposizione dell'obbligo di redigere un bilancio in forma non abbreviata (art. 2.435 bis).

Le imprese sociali, inoltre, sono tenute ad assicurare il coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari dei servizi. Tale previsione condurrebbe ad una radicale riorganizzazione dei modelli societari e non societari che intendano essere qualificati come imprese sociali, se la stessa norma non consentisse in alternativa a forme di partecipazione, forme di consultazione o di mera informazione, peraltro obbligatorie limitatamente alle decisioni che attengono alle condizioni di lavoro ed alla qualità dei beni e dei servizi.

In tali termini l'obbligo non comporta necessariamente un impatto sull'organizzazione degli enti che intendano essere qualificati come imprese sociali, almeno quando si limitano alle forme più blande di coinvolgimento, come l'informazione o la consultazione. Spetterà ai costituenti determinare l'entità del coinvolgimento e conseguentemente la sussistenza di potenziali deviazioni dai modelli organizzativi tipici delle società lucrative che non prevedono la necessaria partecipazione dei lavoratori (e tanto meno dei terzi destinatari dell'attività sociale) sugli organi di amministrazione.

Un ulteriore rilevante obbligo cui l'impresa sociale è assoggettata è costituito dal cosiddetto "bilancio sociale". Infatti, oltre alla contabilità d'impresa, è prevista la redazione ed il deposito presso il registro delle imprese un documento così denominato, i cui contenuti sono definiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, atto ad attestare l'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa.

Il bilancio sociale deve documentare l'effettivo perseguimento degli scopi sociali e la realizzazione degli interventi e dei servizi che l'impresa si è prefissa, nonché il rispetto del divieto di distribuzione diretta e indiretta di utili ed il coinvolgimento dei lavoratori. Dal decreto attuativo emerge la struttura ed il contenuto del documento che appare articolato in cinque parti ed assai dettagliato. Alle informazioni generali sull'ente e sugli amministratori, infatti, si affianca una seconda sezione dedicata alla struttura, al governo ed all'amministrazione, da cui dovrebbero emergere una serie di elementi intesi a scopi diversi tra cui principalmente la verifica della "democraticità" della gestione, l'individuazione dei beneficiari dell'attività, dei volontari e dei dipendenti, il controllo sulle remunerazioni, l'evidenziazione dei rapporti di partecipazione con altre imprese, con o senza scopo di lucro ed enti pubblici, l'analisi dei rischi economico-finanziari. Inoltre, il bilancio sociale presenta una sezione dedicata agli obiettivi ed alle attività, che implica anche valutazioni di impatto sul tessuto sociale di riferimento, nonché una sezione dedicata alla situazione finanziaria ed un'ultima per informazioni opzionali.

Si tratta dunque di un documento complesso, la cui redazione implica diverse professionalità e presumibilmente non irrilevanti oneri; inoltre, i criteri di redazione dovranno essere assoggettati ad un processo di specificazione e standardizzazione, anche al fine della valutazione delle connesse responsabilità degli organi di amministrazione e controllo.

(c) Il terzo profilo di coordinamento tra disciplina dell'impresa sociale e modelli organizzativi attiene all'innovativo sistema di responsabilità patrimoniale introdotto dall'art. 6 del decreto. Secondo tale disposizione, nelle imprese sociali organizzate secondo modelli diversi da quelli di cui al titolo V del codice civile – ovvero, logicamente, secondo modelli che già non si caratterizzano per l'autonomia patrimoniale perfetta – e che dispongano di un patri-

monio di oltre € 20.000,00, dopo l'iscrizione nel registro delle imprese, delle obbligazioni dell'ente risponde soltanto quest'ultimo. Tuttavia, se il patrimonio è diminuito per perdite di oltre un terzo di € 20.000,00, delle obbligazioni successivamente insorte risponde anche personalmente chi ha agito per conto dell'ente.⁹

Due rilievi di carattere sistematico. In tal modo anche organizzazioni tipicamente caratterizzate dalla responsabilità illimitata degli amministratori possono beneficiare della responsabilità limitata (associazioni non riconosciute, società di persone), se presentano i requisiti richiesti dall'impresa sociale. Ne risulta sconvolto tanto il quadro delle società di persone quanto quello delle associazioni: il primo per l'introduzione di fattispecie caratterizzate per l'assenza dello scopo di lucro e per la limitazione della responsabilità degli amministratori, l'altro per la concorrenza sul piano causale (ovvero nel perseguimento di fini altruistici) di modelli organizzativi tipicamente lucrativi e per l'introduzione della responsabilità limitata degli amministratori.

Non solo, il meccanismo che fa scattare nuovamente la responsabilità illimitata (la perdita di un terzo del patrimonio minimo di € 20.000,00) richiede meccanismi di rendicontazione, se non la redazione di un vero e proprio bilancio, che non sono obbligatori per le associazioni e/o le società di persone. Non a caso l'art. 10 del decreto sull'impresa sociale introduce obbli-

ghi contabili che non sono, tuttavia, equivalenti a quelli propri delle società di capitali.

La norma che sembra introdurre il maggiore beneficio, sul piano civilistico, di cui al decreto sull'impresa sociale, rischia quindi di essere difficilmente attuabile e fonte di un delicato contenzioso.

5. Una delle scelte fondamentali che il legislatore deve affrontare nell'introduzione di un nuovo statuto dell'impresa sociale, attiene alla natura imperativa o facoltativa dello stesso.

L'introduzione di uno statuto imperativo comporta una contrazione della libertà di iniziativa economica, sua pure a fini non lucrativi, e necessita quindi che si individuino interessi pubblici che la giustifichino anche sul piano costituzionale. Uno statuto facoltativo ha un senso in quanto contenga norme di favore o quantomeno un complesso di norme in cui gli eventuali oneri sia bilanciato da adeguati benefici che rendano lo statuto, ovvero il complesso di norme, appetibile, risultando altrimenti lettera morta.

Il D. Lgs n. 155/06 ha attribuito allo statuto dell'impresa sociale carattere facoltativo (art. 1): occorre, dunque, verificare quali benefici abbia introdotto per bilanciare gli oneri organizzativi ed i vizi operativi sopra descritti. Nella legislazione speciale sulle organizzazioni non lucrative i benefici sono ordinariamente di tre tipi: fiscale, contributivo e di agevolazione nell'affidamento di servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Nessuna di queste agevolazioni è prevista per l'impresa sociale. L'unico beneficio deriva dalle norme organizzative e dalla disciplina della responsabilità e dell'insolvenza: la limitazione della responsabilità, condizionata ai requisiti sopra esplicitati, anche per le organizzazioni che non ne dispongono già, ed una procedura amministrativa in caso di insolvenza (liquidazione coatta amministrativa) in luogo della procedura fallimentare.

9. È questa l'interpretazione preferibile perché attribuisce un significato alla disposizione, pur creando gravi problemi teorico-pratici: cfr. V. Calandra Bonaura, *Impresa Sociale e Responsabilità Limitata*, *Giur. Comm.*, 2006, I, pp. 849 e ss. Qualora, infatti, si intenda la disposizione nel senso che, una volta che il patrimonio scenda al di sotto del limite, chi ha agito risponde anche delle obbligazioni già assunte dall'ente, la disposizione risulterebbe priva di valore giuridico, poco discostandosi dal regime codicistico previsto per le associazioni non riconosciute: cfr. in tal senso P. Moro, "Commento all'art. 6", in A. Fici - D. Galletti (a cura di), *Commentario*, cit., pp. 104 e ss.

I benefici appaiono insufficienti. Una legislazione efficace in materia di impresa sociale non può limitarsi a benefici che derivino dal modello organizzativo, ma deve concretizzarsi anche in agevolazioni nell'esercizio dell'impresa.

6. Quanto precede consente qualche riflessione conclusiva.

L'espletamento di servizi di utilità sociale da parte di organizzazioni private senza scopo di lucro è una caratteristica ed una necessità degli stati moderni che vogliono dotarsi di un livello elevato di welfare.

È quindi legittimo, opportuno ed anzi necessario che gli ordinamenti si dotino di regole che agevolino organizzazioni private che espletino attività di utilità sociale, senza perseguire un fine di lucro soggettivo, ma operando con criteri di economicità che ne assicurino la persistenza e la crescita.

A tal fine è necessario quindi che ciascun ordinamento selezioni i servizi di utilità sociale che ritiene degni di una legislazione di favore per chi li svolge ed individui i requisiti che le organizzazioni private debbano rivestire per avere benefici.

Non sembra logico creare un unico nuovo modello organizzativo a tale fine: non si vede, infatti, perché le attività economiche dovrebbero disporre di diversi modelli organizzativi (a seconda di dimen-

sioni, esigenze finanziarie etc.), se hanno scopo di lucro, e di un solo modello, se non hanno scopo di lucro.

D'altronde, l'introduzione di una qualificazione di impresa sociale che si applica ai modelli organizzativi dell'impresa lucrativa o mutualistica, oltre che alle organizzazioni con fini tipici altruistici, implica difficoltà di coordinamento e di sistema con il rischio di creare tanti sub-statuti quante sono le organizzazioni economiche utilizzabili ovvero di stravolgere il sistema delle organizzazioni di impresa e delle società.

In ogni caso, i concetti stessi di impresa e società non possono restare insensibili a tali nuove sfere di applicazione.

La legislazione di favore per le imprese sociali deve essere facoltativa e prevedere benefici adeguati a bilanciare gli oneri che essa comporta. Benefici che non possono investire solo i soggetti, le organizzazioni, ma debbono affrontare anche la disciplina dell'attività e dei contratti d'impresa.

D'altronde, il fenomeno di attività commerciali con finalità non lucrative è in crescita ed in fase di diversificazione, penso ad esempio al commercio equo e solidale,¹⁰ ed imporrà di ripensare non soltanto il diritto dei modelli organizzativi ma anche altri profili del diritto commerciale.

10. A tale fenomeno, non a caso, è stato dedicato un convegno organizzato ad Isernia il 9 novembre 2007 dalla Facoltà di Economia e dal Dipartimento di Scienze Giuridico-Sociali e dell'Amministrazione dell'Università del Molise.