

DISEGNO DI LEGGE

Modificazioni di leggi provinciali riguardanti le cooperative sociali per includervi le imprese sociali

Proponenti:

cons. Alessio Manica

cons. Sara Ferrari

cons. Luca Zeni

cons. Giorgio Tonini

Trento, 12 novembre 2020

Disegno di legge Modificazioni di leggi provinciali riguardanti le cooperative sociali per includervi le imprese sociali

Relazione accompagnatoria

Definizione e caratteristiche dell'impresa sociale

Il termine “impresa sociale” è stato utilizzato per la prima volta in Italia alla fine degli anni '80 del secolo scorso per indicare alcune iniziative private di nuova costituzione, spesso avviate e gestite da volontari, impegnate non tanto, come le tradizionali organizzazioni senza scopo di lucro, nella promozione dei diritti, bensì direttamente nella produzione di servizi sociali e in attività produttive volte a favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Poiché in quel momento mancava nell'ordinamento italiano una forma giuridica coerente con gli obiettivi e gli assetti proprietari di queste nuove iniziative imprenditoriali, i promotori si orientarono verso la forma cooperativa cui la Costituzione italiana e la tradizione attribuiscono un'esplicita funzione sociale. Sono stati così creati vari tipi di cooperative “a finalità sociale” fino a quando, con la legge n. 381 del 1991, esse sono state riconosciute e normate come “cooperative sociali”. In Italia l'impresa sociale ha così assunto prevalentemente, anche se non esclusivamente, la forma cooperativa.¹

La definizione più completa di impresa sociale, in grado di tener conto degli sviluppi più recenti è quella elaborata, alla fine degli anni '90 dal network Emes (Borzaga, Defourny, 2001; Defourny, Nyssens, 2008). Essa è condivisa dalla maggior parte degli studiosi e ad essa si sono ispirati i legislatori che si sono occupati di questa nuova forma imprenditoriale. La definizione si articola lungo due dimensioni: quella economico-imprenditoriale e quella sociale. La prima prevede la sussistenza di quattro requisiti: (I) una produzione di beni e/o servizi in forma continuativa e professionale; (II) un elevato grado di autonomia sia nella costituzione che nella gestione; (III) l'assunzione da parte dei fondatori e dei proprietari di un livello significativo di rischio economico; (IV) la presenza, accanto a volontari o utenti, di un certo numero di lavoratori retribuiti. La dimensione sociale richiede invece il possesso delle seguenti caratteristiche: (I) avere come esplicito obiettivo quello di produrre benefici a favore della comunità nel suo insieme o di gruppi svantaggiati; (II) essere un'iniziativa collettiva, cioè promossa non da un singolo imprenditore, ma da un gruppo di cittadini; (III) avere un governo affidato esclusivamente o prevalentemente a portatori di interesse diversi dai proprietari del capitale; (IV) garantire una partecipazione ai processi decisionali allargata, in grado di coinvolgere tutti o quasi i gruppi interessati all'attività; (V) prevedere la non distribuibilità degli utili, o al più una distribuibilità limitata, e quindi la loro assegnazione ad un fondo indivisibile tra i proprietari, sia durante la vita dell'impresa che in caso di suo scioglimento.²

In tema di impresa sociale la legislazione italiana si è orientata nel non delineare una specifica figura giuridica, ma piuttosto di delineare alcune caratteristiche strutturali e di mission potenzialmente applicabili a qualsiasi forma giuridica privata, anche di tipo capitalistico. In particolare con la legge 118/05 e i successivi decreti attuativi vengono identificate le finalità dell'impresa sociale nel perseguimento di obiettivi di interesse generale o di servizio alla comunità con precisi e stringenti vincoli alla distribuzione di utili ai proprietari e prevedendo di l'obbligo di destinarli in via definitiva al patrimonio dell'impresa.

Secondo la legislazione italiana, da ultimo aggiornata al decreto legislativo 112/07, la qualifica di Impresa Sociale può essere acquisita da enti privati e società che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

1 Carlo Borzaga “Dizionario di economia civile” curato da Luigino Bruni e Stefano Zamagni per le edizioni Città Nuova 2009.

2 Ivi

Un'Impresa Sociale può svolgere solo le attività di interesse generale previste esplicitamente dalla legge, e cioè:

- interventi e servizi sociali;
- interventi e prestazioni sanitarie;
- prestazioni socio-sanitarie;
- attività di educazione, istruzione e formazione professionale;
- interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
- formazione universitaria e post-universitaria;
- ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo;
- radiodiffusione sonora a carattere comunitario;
- organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;
- formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa;
- servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore;
- cooperazione allo sviluppo;
- attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale;
- servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone svantaggiate;
- alloggio sociale e ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi;
- accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;
- microcredito;
- agricoltura sociale;
- organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;
- riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Il comma 4 dell'articolo 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 rubricato Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, recita: "4. Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali ndr), acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali."

La legislazione provinciale

La legislazione provinciale sostanzialmente non conosce l'impresa sociale se non nella forma particolare della cooperativa. L'impresa sociale è citata espressamente nella lp 25/12, art. 33 c. 3, che recita "la Provincia può partecipare a un fondo destinato agli interventi nel capitale di rischio delle imprese sociali e delle cooperative sociali costituite e partecipate da giovani ..." e nella legge provinciale sulle politiche sociali 2007 dove, giustamente, le imprese sociali sono riconosciute quali soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali (comma 3, articolo 3 lp 13/07). In entrambi i casi rimane peraltro un inutile dualismo con le cooperative sociali, sempre richiamate, alla luce di quanto prevede il decreto legislativo 112/17 (successivo, e questo giustifica la formulazione adottata nelle leggi provinciali citate) che, abbiamo visto, stabilisce che le cooperative sociali acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali.

Nella legislazione provinciale non mancano invece i riferimenti alle cooperative sociali che, abbiamo visto, sono solo una delle forme giuridiche in cui possono manifestarsi le imprese sociali. Il riferimento alle cooperative sociali però non sempre è motivato dalla necessità di riconoscere un valore particolare alla struttura societaria, ma piuttosto alla funzione che svolgono e alla loro natura economica, cioè fornire servizi di interesse pubblico senza essere finalizzate al profitto. Il fatto che le imprese sociali non siano citate espressamente comporta naturalmente l'esclusione di tali imprese, se non sono cooperative, da ogni possibile attenzione e considerazione da parte della pubblica amministrazione. Questo di fatto si concretizza in una perdita di possibilità nella realizzazione anche di interventi di interesse pubblico.

Il presente disegno di legge si propone di superare i problemi che nascono dalla formulazione di alcune leggi provinciali introducendo il riferimento diretto alle imprese sociali ove la dizione, solitamente utilizzata, di cooperative sociali non ha un effettivo motivo d'essere. Non si tratta di una mera operazione di maquillage legislativo, ma di un intervento dai contenuti sostanziali.

Per fare un esempio concreto, la legge provinciale sull'agricoltura sociale e sulle strade tematiche 2001 stabilisce che la Provincia promuove l'agricoltura sociale quale aspetto della multifunzionalità delle attività agricole, per ampliare e consolidare la gamma delle opportunità di occupazione e di reddito, nonché quale risorsa per l'integrazione in ambito agricolo di pratiche rivolte all'offerta di servizi finalizzati all'inserimento lavorativo e allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi (c. 1, art. 14.1) e stabilisce inoltre che per agricoltura sociale si intende l'insieme della attività esercitate da imprenditori agricoli in forma singola/associata oppure da cooperative sociali (c. 2, art. 14.1). Questa dizione esclude la possibilità di considerare agricoltura sociale quella svolta da una impresa sociale che non abbia la forma di cooperativa anche se si occupa di "ampliare e consolidare la gamma delle opportunità di occupazione e di reddito". Questo significa che in pratica le politiche provinciali in tema di occupazione perdono dei possibili attori e alcune imprese sociali perdono la possibilità di perseguire il loro scopo con il riconoscimento, che può avere anche profili economici, della Provincia.

L'articolato

Il disegno di legge si compone di 13 articoli. I primi dodici vanno a modificare puntualmente altrettante leggi provinciali, il tredicesimo riguarda le necessarie disposizioni finanziarie.

Art. 1 Integrazioni della legge provinciale 16 giugno 1983, n. 19 (legge provinciale sul lavoro 1983). L'articolo 1 quater della legge provinciale sul lavoro 1983 prevede che possano essere concessi aiuti finalizzati *alla realizzazione di interventi per la formazione e l'inserimento di lavoratori svantaggiati e disabili* alle cooperative sociali di inserimento lavorativo, ai loro o consorzi e, genericamente, ad altri operatori che svolgono la loro attività, in tutto o in parte, mediante l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e disabili. Più avanti prevede che i titoli di acquisto di servizi previsti per azioni integrate di accompagnamento e di apprendimento lavorativo contestualizzato, di tutoraggio e di crescita sociale e relazionale dei beneficiari in contesto lavorativo costituiscono titoli di acquisto di servizi spendibili dal beneficiario presso cooperative sociali d'inserimento lavorativo e, genericamente, altri operatori accreditati. Più avanti ancora (art. 4 bis) prevede che i *tirocini formativi e di orientamento* possano essere svolti anche da cooperative sociali. In tutti e tre i casi l'esclusione delle imprese sociali non in forma cooperativa appare non giustificata.

Art. 2 Modificazione dell'articolo 7 della legge provinciale 27 novembre 1990, n. 32 (Interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale). Attualmente l'articolo della legge in questione prevede che l'attuazione degli interventi mediante affidamento diretto avvenga possibile con i comuni o loro consorzi, con le cooperative di produzione o con le cooperative sociali. L'esclusione delle imprese sociali non in forma cooperativa appare non giustificata.

Art. 3 Modificazioni dell'articolo 24 della legge provinciale 27 agosto 1993, n. 21, concernente "Norme concernenti le materie prime secondarie (MPS) e ulteriori modifiche al testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti". Un riconoscimento particolare alla forma cooperativistica dell'impresa sociale appare ingiustificato, non c'è motivo per non ampliare quanto previsto per le cooperative sociali a tutte le imprese sociali aventi le medesime finalità.

Art. 4 Modificazione dell'articolo 26 (Disposizioni per agevolare l'inserimento e l'integrazione nel mondo del lavoro delle persone disabili) della legge provinciale 20 marzo 2000, n. 3 L'articolo 26 della legge collegata alla manovra finanziaria per l'anno 2000 riguarda le *Disposizioni per agevolare l'inserimento e l'integrazione nel mondo del lavoro delle persone disabili*. Anche qui, pur in presenza di un richiamo alle cooperative sociali, manca, senza un giustificato motivo, un riferimento alle imprese sociali in generale.

Art. 5 Integrazione dell'articolo 14 .1 della legge provinciale 19 dicembre 2001, n. 10 (legge provinciale sull'agricoltura sociale e sulle strade tematiche 2001). Questo articolo interviene sul il caso citato precedentemente come esempio nella relazione accompagnatoria.

Art. 6 Modificazione dell'articolo 17 della legge provinciale 10 settembre 2003, n. 8 (legge provinciale sull'handicap 2003). Anche qui, escludere dall'albo degli enti e istituzioni che svolgono attività idonee a favorire l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone in situazione di handicap le imprese sociali non cooperative non trova una giustificazione logica.

Art. 7 Modificazione dell'articolo 4 della legge provinciale 14 febbraio 2007, n. 5 (legge provinciale sui giovani 2007). Per la lp 5/07 sono soggetti delle politiche giovanili: a) la Provincia

e i suoi enti strumentali; b) i comuni, le comunità e, fino alla costituzione delle comunità i comprensori, nonché le rispettive forme associative; c) le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le associazioni tra giovani, tra genitori e di promozione sociale, le fondazioni, gli oratori attraverso le parrocchie, le altre associazioni private senza scopo di lucro. L'introduzione tra questi soggetti delle imprese sociali appare inevitabile.

Art. 8 Modificazioni della legge provinciale 22 luglio 2009, n. 8, concernente "Disposizioni per la prevenzione e la cura dell'Alzheimer e di altre malattie neurodegenerative legate all'invecchiamento e per il sostegno delle famiglie nonché modificazioni dell'articolo 49 della legge provinciale 1 aprile 1993, n. 10 (legge sul servizio sanitario provinciale), in materia di personale". Per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge, stiamo parlando di prevenzione e cura di malattie neurodegenerative la Provincia assicura sostegno ai familiari e valorizza il contributo attivo di tutti i soggetti coinvolti, ivi comprese le organizzazioni del volontariato, le associazioni e le cooperative sociali. Non c'è giustificazione per l'assenza delle imprese sociali non a carattere cooperativo. La stessa cosa vale per l'articolo 11 della legge in questione.

Art. 9 Modificazioni della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (legge provinciale sulla tutela della salute 2010). Nella legge provinciale sulla tutela della salute 2010 si parla due volte di cooperative sociali senza che vi sia un giustificato motivo al riferimento alla forma societaria. Pare più corretto usare l'espressione più generica di imprese sociali.

Art. 10 Modificazione dell'articolo 2 della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016). Ancora una volta non appare nessun motivo ragionevole per considerare nella legge provinciale 2/16 le cooperative sociali e non più genericamente, le imprese sociali dal momento che possono svolgere gli stessi compiti e ruoli.

Art. 11 Modificazione dell'articolo 4 (Disposizioni in materia di imposta sulle attività produttive) della legge provinciale 29 dicembre 2017, n. 18. Le disposizioni previste nell'articolo 4 delle legge di stabilità 2018 privilegiano senza un motivo logico le cooperative sociali nei confronti delle imprese sociali che non rientrano nella categoria delle cooperative.

Art. 12 Modificazione dell'articolo 4 delle legge provinciale 30 ottobre 2019, n. 10 (legge provinciale sull'agriturismo 2019). La legge provinciale sull'agriturismo 2019 stabilisce che possono svolgere attività agrituristica le cooperative sociali. Mancano, senza un ragionevole motivo, le imprese sociali che non hanno forma di cooperativa.

Art. 13 Disposizioni finanziarie. Solo l'articolo 11 del disegno di legge prevede minori entrate per la Provincia compensate da una pari riduzione degli stanziamenti attualmente in bilancio per nuovi provvedimenti legislativi.

cons. Alessio Manica

cons. Sara Ferrari

cons. Luca Zeni

cons. Giorgio Tonini