

- DIRITTO E GOVERNANCE DELL'ECONOMIA CIVILE -

COOPERATIVE DI COMUNITÀ, IMPRESE SOCIALI E ETS

Breve commento alla sentenza della Corte
costituzionale n. 131 del 2020

Alceste Santuari, Università di Bologna

AICCON

**Associazione Italiana per la promozione
della Cultura della Cooperazione e del Non Profit**

P.le della Vittoria 15

47121 Forlì (FC)

@AICCONnonprofit

www.aiccon.it

Cooperative di comunità, imprese sociali e ETS. Breve commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020

Alceste Santuari

Professore associato nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Il contesto di riferimento

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, ha riconosciuto la legittimità della legge regionale dell'Umbria in materia di cooperative di comunità e, nello specifico, della legittimità di queste ultime di essere ammesse agli istituti giuridici di partenariato tra enti non profit e Pubblica amministrazione previsti dall'art. 55 del Codice del terzo settore.

Le cooperative di comunità nella legislazione regionale

I provvedimenti regionali che, nel corso degli ultimi anni, si sono susseguiti nell'ambito della disciplina del fenomeno cooperativo a vocazione sociale hanno anche delineato nuove configurazioni organizzative e gestionali. Queste ultime hanno finito per individuare, sul sostrato giuridico della forma cooperativa, modalità innovative di intervento e di azione, per i quali le Regioni hanno riconosciuto talune provvidenze di sostegno.

Tra queste modalità innovative, indubbiamente, rientrano la "cooperative di comunità": esse costituiscono una forma moderna di paradigma associativo che, da un lato, testimonia un ritorno di interesse per la comunità e, dall'altro, canalizza il ruolo produttivo dei cittadini organizzati.¹ Per quanto riguarda il primo profilo (interesse per la comunità), le leggi regionali che hanno inteso regolare la particolare fattispecie della cooperativa di comunità individuano nell'accrescimento delle occasioni di lavoro, la creazione di nuove opportunità di reddito e il rafforzamento del tessuto economico locale e sociale delle comunità l'oggetto

¹ In argomento, si vedano EURICSE, *Libro Bianco. La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, aprile 2016, p. 11; F. BANDINI, R. MEDEI, C. TRAVAGLINI, *Territorio e Persone come risorse: le Cooperative di Comunità*, in *Impresa sociale*, 2015.

sociale delle cooperative in parola.² Per quanto attiene, invece, alla produzione di servizi di interesse generale, le leggi regionali che disciplinano le cooperative di comunità individuano nell'erogazione di servizi pubblici, anche locali, e di pubblica utilità, nonché la valorizzazione di beni comuni l'oggetto precipuo dell'azione delle cooperative sociali.³

Le leggi regionali in materia di cooperative di comunità si distinguono altresì per la scelta della forma cooperativa che i promotori di una cooperativa di comunità possono operare. Nei provvedimenti regionali che hanno disciplinato questo fenomeno è possibile rintracciare due distinti riferimenti giuridico-organizzativi. Il primo, utilizzato da quasi tutte le Regioni, riconosce l'impresa di comunità alla stregua di una qualifica applicabile, al ricorrere di determinate condizioni, a tutte le forme di impresa cooperativa.⁴ Il secondo, adottato dalla sola Regione Emilia-Romagna, identifica la cooperativa di comunità quale espressione della più ampia nozione di cooperativa sociale.⁵ Nelle Regioni in cui le cooperative di comunità possono essere costituite sotto qualsiasi forma giuridica di cooperativa, il legislatore regionale ha inteso offrire ai soci promotori una pluralità di strumenti giuridico-organizzativi, valorizzando, conseguentemente, la forma cooperativa che, tuttavia, deve risultare finalizzata alla promozione, sostegno e sviluppo delle finalità precise che le cooperative di comunità sono chiamate a realizzare. Per contro, si può affermare che la scelta di privilegiare la cooperazione sociale quale contenitore giuridico-organizzativo in cui versare le attività che devono caratterizzare l'azione e gli interventi delle cooperative di comunità risponda all'esigenza primaria di potenziare il radicamento territoriale, tipico delle cooperative sociali, allargandone l'oggetto sociale, fino a ricomprendere nel medesimo anche il recupero di beni pubblici, quali quelli ambientali e monumentali.

² Così dispone l'art. 2, comma 2, l.r. Sardegna, 2 agosto 2018, n. 35.

³ In questo senso, si veda l'art. 11, della l.r. Lombardia, 6 novembre 2015, n. 36.

⁴ Tra le leggi regionali, si segnalano quelle della Regione Abruzzo (n. 25/2015), della Regione Basilicata (n. 12/2015), della Regione Lombardia (n. 36/2015), della Regione Puglia (n. 23/2014), della Regione Liguria (n. 14/2015), della Regione Umbria (n. 2/2019) e della Regione Sardegna (n. 35/18). Quest'ultima dispone che "le cooperative di comunità possono essere costituite in forma di cooperative di produzione e lavoro, di supporto, di utenza, sociali e miste in ragione dello scopo mutualistico che le caratterizza" (art. 2, comma 4).

⁵ Si tratta della l.r. n. 12/2014, recante "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale", il cui art. 2, comma 3 recita: "Allo scopo di contribuire a mantenere vive e a valorizzare le comunità locali, le cooperative sociali costituite ai sensi della vigente normativa possono favorire la partecipazione di persone fisiche, giuridiche, di associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, che abbiano residenza o la sede legale nella comunità di riferimento della cooperativa stessa, alla costituzione di "cooperative di comunità" che, ai fini della presente legge, sono cooperative che perseguono lo sviluppo di attività economiche a favore della comunità stessa, finalizzate alla produzione di beni e servizi, al recupero di beni ambientali e monumentali e alla creazione di offerta di lavoro."

Qualunque sia la scelta operata dalle singole Regioni, tutti i provvedimenti normativi regionali esaminati prevedono che alle cooperative di comunità possano aderire, in qualità di soci, sia persone fisiche⁶ sia persone giuridiche,⁷ purché risultino espressione delle comunità locali. Anche questa previsione deve essere collocata nell'intenzione del legislatore regionale di favorire lo sviluppo e il potenziamento delle cooperative di comunità, attraverso la partecipazione di soggetti giuridici in grado, tra l'altro, di apportare risorse finanziarie dedicate (si pensi alle fondazioni) ovvero *know how* specifico, in grado di sostenere lo sviluppo delle attività oggetto dell'azione delle cooperative di comunità. In questo senso, allora, è possibile identificare la natura *multistakeholder* delle cooperative di comunità non più soltanto in ragione delle diverse categorie di soci – persone fisiche, ma soprattutto in forza delle diverse componenti che prendono parte alla compagine sociale delle cooperative medesime.

Da ultimo, si ritiene opportuno segnalare che, da un lato, le cooperative sociali possono acquisire la qualifica di impresa sociale *ex lege* ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. c), legge 6 giugno 2016, n. 106 e del successivo d. lgs. n. 112/2017. Dall'altro, questa possibilità è offerta a tutte le forme di cooperazione che intendano rispettare i requisiti e i vincoli previsti dal d.

⁶ L'art. 4, comma 2, l.r. Abruzzo n. 25/2015 prevede che i soci persone fisiche debbano rappresentare: a) il 10% della popolazione per le circoscrizioni e i comuni con popolazione fino a 2.500 abitanti; b) l'8% della popolazione per le circoscrizioni e i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti; c) il 5% della popolazione per le circoscrizioni e i comuni con popolazione oltre i 5.000 abitanti e comunque non meno di 400 soci. Si tratta di percentuali e numeri elevati, che spesso non riescono ad essere raggiunti nella prassi operativa.

⁷ L'art. 2, comma 4, l.r. Emilia-Romagna, n. 12/2014 prevede che alle cooperative di comunità possano partecipare, in qualità di soci, gli enti locali del territorio, mentre l'art. 4, comma 2, l.r. Sardegna n. 35/2018 stabilisce che tra i soci delle cooperative di comunità rientrino anche le organizzazioni di terzo settore. Preme evidenziare che la presenza di enti pubblici locali nella compagine sociale delle cooperative sociali non trasforma queste ultime in società partecipate dai primi. Sul punto, si veda Cons. St. 6 novembre 2017, n. 5099. In quell'occasione, i giudici di Palazzo Spada hanno ribadito che “la partecipazione del comune nella società cooperativa è invero strumento per la realizzazione di finalità pubbliche, seppure sotto forme privatistiche”. Tuttavia, questa finalizzazione della partecipazione dell'ente locale nella società cooperativa non appare sufficiente, o quantomeno adeguata, a qualificare la medesima quale formula giuridica preposta allo svolgimento di attività amministrative. Al pari di qualsiasi altra formula non lucrativa, anche la cooperativa sociale, che risulti affidataria, sia ad esito di procedura ad evidenza pubblica ovvero in via diretta (convenzione, specie per le cooperative di tipo b) di servizi di interesse generale (così come ribadito nella recente riforma del Terzo Settore) rimane pur sempre un soggetto di diritto privato e che agisce con gli strumenti tipici del diritto privato. Nello svolgimento delle proprie attività in funzione del perseguimento degli scopi sociali cui la formula cooperativa è particolarmente orientata, in particolare quando agisce in partnership con gli enti locali, in capo ad essa scattano non soltanto gli obblighi previsti dal contratto di servizio sottoscritto con l'ente locale affidante, ma anche tutti quelli che derivano dall'essere, in qualche modo, partecipati dagli enti locali. In ultima analisi, l'affidamento di servizi da parte dell'ente locale socio non “trasforma” la cooperativa: la rende certamente, se possibile, viepiù responsabile, secondo i canoni del diritto societario, nei confronti del comune. Sarà, per vero, tutto interesse della cooperativa sociale medesima rendicontare in modo efficace, efficiente e trasparente tutta l'attività svolta, anche al fine di incrementare la propria capacità reputazionale che, nel contesto della comunità locale, costituisce un *asset* strategico.

lgs. n. 112/2017. Al riguardo, pertanto, nell'ambito della libertà statutaria delle esistenti forme mutualistiche, queste ultime, ponendo particolare attenzione a quelle clausole che devono presidiare lo scambio mutualistico e la realizzazione di una finalità di carattere generale declinato a favore della comunità locale, potranno valutare se adottare la nozione giuridica di impresa sociale.

L'impugnativa della legge regionale dell'Umbria n. 2/2019

Nel contesto normativo sopra delineato, si colloca il contenzioso avviato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dell'art. 5, comma 1, lett. b) della legge regionale in argomento, L'art. 5 della legge regionale umbra stabilisce che, in ragione del valore sociale e delle finalità pubbliche della cooperazione in generale e delle cooperative in comunità in particolare, le cooperative di comunità possano rientrare tra gli ETS cui è consentito partecipare alle forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento disciplinate dall'art. 55, Codice del Terzo settore. Secondo il ricorrente, la disposizione dell'impugnato art. 5, comma 1, lett. b) sarebbe stata in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l) in materia di ordinamento civile, atteso che la legge regionale permette anche alle cooperative di comunità di accedere agli istituti giuridici di cooperazione tra ETS e P.A. previsti dall'art. 55 CTS.

Nello specifico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha evidenziato che l'art. 55 riserva soltanto agli ETS la possibilità di attivare i percorsi di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento e non anche ad altri soggetti che, pur presentando tratti per certi versi assimilabili a queglii degli enti tipizzati, non possiedono la qualifica di ETS.

La difesa regionale

La Regione, nella propria memoria, ha ribadito che dalla definizione di cooperativa di comunità contenuta nella legge in parola risultano evidenti le finalità di carattere sociale perseguite da questa specifica tipologia giuridica, tanto da far ricomprendere le cooperative di comunità tra gli ETS in quanto assimilabili alle imprese sociali. Giova ricordare sul punto che l'art. 1, comma 1, d. lgs. n. 112/2017 prevede che possano acquisire la qualificazione giuridica di impresa sociale tutti gli enti privati, ivi inclusi quelli costituiti sotto forma di

società, che, coerentemente alle disposizioni del decreto in argomento, "esercitano in via stabile e principale un'attività di impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alla loro attività".

In altri termini, la difesa regionale ha inteso segnalare che potendo rientrare le cooperative di comunità nella nozione giuridica di impresa sociale e poiché queste ultime sono considerate ETS, le cooperative di comunità non risulterebbero estranee alla definizione di cui al Codice del Terzo settore e, conseguentemente, possono essere "ammesse" alle forme di partnership disciplinate dall'art. 55 del medesimo CTS.

La decisione della Corte costituzionale

Tralasciando in questo breve commento i riferimenti alle valutazioni che il giudice delle leggi svolge in ordine alla dimensione valoriale, giuridica e costituzionale dell'art. 55 CTS, ci si limita in questa sede a prendere in considerazione il reasoning della Corte sul fronte della possibile assimilazione delle cooperative di comunità alle imprese sociali.

Da un lato, la decisione della Corte costituzionale non contesta la ricostruzione della ricorrente secondo la quale le cooperative di comunità verrebbero omologate agli ETS richiamati nell'art. 55CTS. Dall'altro, tuttavia, la Corte ha segnalato che la legge regionale Umbria n. 2/2019 non contiene alcuna espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS. Degno di nota il fatto che la medesima legge regionale lascia un ampio spazio di manovra a quanti intendano costituire cooperative di comunità. Nell'operare la scelta, tornano qui utili le considerazioni svolte in precedenza. Le cooperative di comunità, infatti, possono risultare costituite nel sottotipo della cooperativa sociale ex l. n. 381/1991, in quello della cooperativa a mutualità prevalente, ai sensi degli artt. da 2512 a 2514 c.c. ovvero in quello delle cooperative il cui statuto non contempli le clausole di non lucratività di cui all'art. 2514 c.c.

Da quanto sopra descritto discende che se le cooperative di comunità vengono costituite nella forma della cooperativa sociale esse, ai sensi dell'art. 1, comma 4, d. lgs. n. 112/2017, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Rimane comunque valida anche

l'opzione giuridica secondo la quale le cooperative di comunità possono rispettare tutte le caratteristiche indicate sopra per le imprese sociali e, pertanto, acquisirne la qualificazione giuridica. In entrambi i casi, segnala la Corte, "non è imputabile, a carico dell'impugnato art. 5, comma 1, lettera b) della legge regionale Umbria n. 2 del 2019, alcuna alterazione dell'impianto dell'art. 55 CTS: le cooperative di comunità saranno infatti qualificate come imprese sociali e quindi come ETS".

Al contrario di quanto sostenuto dalla difesa regionale, la Corte costituzionale ha evidenziato che qualora le cooperative di comunità non rientrassero nella qualificazione giuridica di impresa sociale esse non potrebbero rientrare nel novero degli ETS e, pertanto, non potrebbero accedere alle forme di cooperazione con la P.A. di cui all'art. 55 CTS.

Non sfugga che anche nel caso di "estraneità" alla qualificazione giuridica delle imprese sociali, la Corte ribadisce la legittimità della legge regionale in parola laddove stabilisce che la Regione definisce "appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità" le P.A. operanti nell'ambito regionale.

Brevi considerazioni finali

La sentenza *de qua* non soltanto ha il pregio di riportare la discussione in merito alla portata teorico-applicativa dell'art. 55 nell'alveo costituzionale, eurounitario e di regolamentazione regionale. Essa ha altresì il merito di "andare oltre" le definizioni normative per abbracciare – come nel caso di specie – concetti, nozioni e approcci più ampi, capaci di individuare – alla stregua dell'azione della Corte di giustizia dell'Unione europea – un approccio sostanzialistico. In quest'ottica, invero, attraverso la ricostruzione degli elementi indefettibili delle cooperative di comunità è possibile ricondurre le stesse nel novero delle cooperative sociali ovvero delle imprese sociali, contribuendo in questo modo a rafforzare il sistema della produzione e dell'organizzazione dei servizi di interesse generale.

La sentenza permette anche di affermare – almeno questo è il parere di chi scrive – che sembra superfluo e forse anche controproducente – insistere sulla necessità di normare il fenomeno della cooperazione di comunità a livello nazionale. Il caso della legge regionale Umbria evidenzia, da un lato, che una produzione normativa regionale in materia di cooperazione sociale non è illegittima da un punto di vista costituzionale. Dall'altro, la

produzione normativa di carattere regionale è capace di contenere e contemplare tutti gli elementi necessari per individuare una tipologia giuridica capace di perseguire in modo imprenditoriale finalità di pubblica utilità.

Da ultimo, ma non meno importante, sembra opportuno richiamare l'attenzione sulla responsabilità degli enti territoriali nella definizione delle modalità di attuazione dei percorsi giuridici stabiliti nell'art. 55 CTS. Co-progettazione, co-progettazione e accreditamento possono risultare maggiormente efficaci se le Regioni intervengono attraverso propri atti di indirizzo che accompagnino gli enti locali (comuni e ASL) a delineare i diversi istituti della sussidiarietà. In questo senso, la sentenza in epigrafe non lascia più margini di dubbio interpretativo: co-programmazione, co-progettazione e accreditamento (libero) sono strumenti di partnership pubblico-privato non profit funzionali alla realizzazione di obiettivi di interesse generale alternativi alle logiche di mercato.

O è co-progettazione o è gara d'appalto: *tertium non datur*.