

## Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica

*Alceste Santuari*

*La l. 381/1991 ha riconosciuto la cooperazione sociale quale formula giuridica ed organizzativa che, attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale, persegue fini sociali, in ciò realizzando i precetti costituzionali di cui agli artt. 2, 45 e 118 u.c. Cost. Nel corso degli anni, sul sostrato normativo della l. 381/1991 sono intervenute numerose legislazioni regionali e, recentemente, la riforma del Terzo settore, che, inter alia, hanno introdotto formule giuridiche innovative e disposto in ordine al particolare rapporto di partnership tra cooperative sociali ed enti pubblici. L'articolo si propone di verificare se la disciplina in materia di cooperazione sociale rappresenti un framework legislativo capace di promuovere lo sviluppo delle cooperative sociali nell'organizzazione e produzione di servizi di interesse generale.*

### 1. Introduzione

La cooperazione sociale rappresenta un importante fenomeno economico e sociale del Paese<sup>1</sup>, storicamente radicato nelle comunità locali<sup>2</sup>. Alle cooperative sociali l'ordinamento giuridico assegna la realizzazio-

---

(1) Sulle dimensioni del fenomeno cooperativo si veda, da ultimo, il rapporto ISTAT sulla «Struttura e performance delle cooperative italiane. Anno 2015», presentato a Roma il 25 gennaio 2019.

(2) Sulle origini e sull'evoluzione della cooperazione sociale in Italia, si veda, per tutti, C. BORZAGA, *La lezione delle cooperative sociali*, in C. BORZAGA, F. ZANDONAI (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni. Rapporto IRIS Network*, Roma, Donzelli, 2009, p. 23 ss.

ne di fini sociali<sup>3</sup>, attraverso lo svolgimento, in forma imprenditoriale e con una *governance* fondata su principi democratici e il coinvolgimento di una vasta platea di *stakeholders*<sup>4</sup>, di attività di interesse generale<sup>5</sup>. La cooperazione sociale, la cui disciplina giuridica è in larga parte riconducibile a quella generale delle società cooperative<sup>6</sup>, trova la pro-

(3) Sul riconoscimento della cooperazione nella Costituzione italiana, si veda, tra gli altri, A. RINELLA, *Cooperazione ed economia sociale nella costituzione italiana*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale. Teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 66 ss., in part. pp. 76-77, ove l'A. sottolinea che «la tutela costituzionale della cooperazione sembra [...] estendersi al riconoscimento e alla promozione di una forma di produzione alternativa a quella capitalistica, connotata proprio da una spiccata funzione sociale [...]».

(4) Sulla dimensione *multi-stakeholder* delle cooperative sociali, tra gli altri, si rinvia a S. DEPEDRI, *Dalla funzione sociale alla governance multi-stakeholder delle cooperative*, in *Fondazione Ivano Barberini*, 2014; C. BORZAGA, L. MITTONE, *The multi-stakeholder versus the nonprofit organization*, Trento, Dipartimento di economia, 1997; C. BORZAGA, S. DEPEDRI, *Multi-stakeholder governance in Civil Society Organizations*, in J.L. LAVILLE, D. YOUNG, P. EYNAUD (a cura di), *Civil society, the third sector and social enterprise. Governance and Democracy*, New York, Routledge, 2015.

(5) La nozione “Servizi di interesse generale” (SIG), di derivazione eurounitaria, identifica attività e servizi finalizzati a garantire prestazioni di qualità ad un prezzo accessibile per tutti i cittadini e a realizzare obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento, che sono alla base del modello europeo di società. In argomento, in questa sede, si vedano per tutti, Comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale, COM(96) 443 def. In GUCE C 281 del 26 settembre 1996, p. 3; Comunicazione della Commissione europea, *I servizi d'interesse generale in Europa*, (2001/C 17/04), punto 21; K. LENAERTS, *Defining the concept of 'services of general interest' in light of the 'checks and balances' set out in the EU Treaties*, in *Jurisprudencija/Jurisprudence*, 19(4), 2012, p. 1248; A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, Giappichelli, 2018, in part. capitolo I.

(6) Nella relazione del Guardasigilli al Codice civile del 1942, n. 1025 si legge che le società cooperative si distinguono nettamente dalle altre società per il perseguimento di uno «scopo prevalentemente mutualistico, consistente nel fornire beni e servizi ed occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero sul mercato [...]». In argomento, si veda A. SAJJA, *Prime riflessioni sull'evoluzione delle cooperative dal codice civile alla riforma delle società: mutualità e controlli*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2, 2004, p. 2. Come è noto lo scambio mutualistico si antepone, anzi si contrappone, allo scopo lucrativo che caratterizza le altre forme societarie previste dal Libro V del codice civile. In queste ultime, ancorché non più esclusivo, rimane prevalente il lucro oggettivo, quale obiettivo da perseguire nell'esercizio dell'impresa e, conseguentemente, quale presupposto per la distribuzione degli utili patrimoniali ricavati da quell'impresa (lucro soggettivo). A. GRAZIANI, *Società cooperative e scopo mutualistico*, in *Riv. dir. comm.*, 1, 1950, p. 276 ss. Sulla specificità della forma cooperativa rispetto alle altre forme societarie in dottrina ci si è chiesti perché nell'ordinamento giuridico italiano sia durata a lungo una certa “neutralità” della disciplina normativa riferita alle cooperative, per lo più «appiattita su quella della società per azioni [...]». Così si esprime V. BUONOCUORE, *Diritto della Cooperazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 15.

pria fonte normativa in una legislazione specifica<sup>7</sup>, che ne ha delineato non soltanto l'identità giuridica<sup>8</sup>, ma ne ha altresì favorito lo sviluppo in ambito locale. In quest'ottica, infatti, la legge 381/1991 può considerarsi una legge-quadro poiché ha attribuito alle Regioni la potestà di definire le norme di attuazione a livello territoriale, in specie istituendo gli albi regionali delle cooperative sociali<sup>9</sup>, *conditio sine qua non* per poter accedere al sistema delle agevolazioni previsto dalla norma in esame. A seguito dell'approvazione della l.c. 3/2001, che ha previsto l'attribuzione alle Regioni delle competenze esclusive in materia socio-assistenziale e socio-sanitaria, settori in cui operano in larga parte le cooperative sociali, il legislatore regionale ha approvato ulteriori normative che, in taluni contesti, hanno innovato in termini significativi la disciplina normativa nazionale. Da ultimo, la recente riforma del Terzo settore ha novellato la l. 381/1991, sancendo l'equiparazione *ex lege* delle cooperative sociali alle imprese sociali di cui al d.lgs. 112/2017 e ispirando una nuova stagione di produzione normativa di rango regionale.

Alla luce del contesto normativo sopra richiamato, l'articolo intende verificare se e in quale misura la disciplina giuridica sulle cooperative sociali possa rappresentare un *enabling framework* capace di incentivare lo sviluppo futuro, in specie nell'organizzazione e nell'erogazione di servizi di *welfare in partnership* con gli enti pubblici e gli enti del servizio sanitario.

L'articolo è suddiviso in sei paragrafi. Nel paragrafo 1 si dà conto della scelta operata e degli obiettivi che il contributo intende realizzare. Il paragrafo 2 propone una analisi sintetica della l. 381/1991. Il paragrafo 3 esamina la produzione normativa di rango regionale in materia di cooperative sociali. Il paragrafo 4 contestualizza le cooperative sociali nella recente riforma del Terzo settore, al fine di comprenderne la collocazione e la disciplina applicabile. Il paragrafo 5 analizza due legislazioni re-

---

(7) Il riferimento è alla legge 8 novembre 1991, n. 381, recante «Disciplina delle cooperative sociali».

(8) Sul punto, si veda A. FICI, *La funzione sociale delle cooperative: note di diritto comparato*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, cit., p. 242.

(9) Così dispone l'art. 9, comma 1, l. n. 381/1991.

gionali approvate a seguito dell'entrata in vigore della riforma del Terzo settore. Infine, il paragrafo 6 contiene alcune osservazioni conclusive.

## ***2. La l. 381/1991: attività, assetto organizzativo e funzione sociale delle cooperative sociali***

La legge 381/1991 prevede che le cooperative sociali, nel perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini<sup>10</sup>, possano erogare servizi socio-sanitari ed educativi (c.d. cooperative sociali di "tipo a")<sup>11</sup> ovvero attività produttive finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (c.d. cooperative sociali di "tipo b")<sup>12</sup>, in via alternativa tra loro<sup>13</sup>. Tutta-

(10) In dottrina è stato osservato che la legge n. 381/1991 ha «dato rilievo di pubblica utilità al perseguimento di determinati scopi mutualistici» da parte «di una struttura soggettiva *ad hoc* che rimane nel campo privatistico societario [...]». P. DE CARLI, *I modelli organizzativi non profit*, in G. BERTI (a cura di), *Pubblica amministrazione e modelli privatistici*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 159.

(11) Per una recente valorizzazione del ruolo e della funzione della cooperazione sociale in ambito socio-sanitario, si veda la sentenza del TAR Lombardia, Sez. III, 27 febbraio 2019, n. 422. In dottrina, si segnala F. ALLEVA, *Le cooperative sociali terapeutiche tra il sistema integrato di servizi sociali alla persona e la riforma societaria*, in G. VISINTINI (a cura di), *Gli Enti non profit tra il Codice civile e la legislazione speciale*, Napoli, Esi, 2003, p. 349 ss.

(12) Al riguardo, si segnala l'art. 14 del d.lgs. 276/2003 che prevede la possibilità, per i datori di lavoro, di assolvere parzialmente agli obblighi di assunzione di personale disabile mediante il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali di tipo b). L'attuazione dell'articolo in parola è subordinata all'adozione di una convenzione-quadro da parte delle Regioni, nella quale sono definiti e regolati gli elementi essenziali per il rapporto di committenza, tra i quali, si ricordano, il coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse affinché le stesse siano valutate congrue per assolvere gli obblighi di assunzione di personale disabile ovvero l'individuazione del limite massimo di copertura delle quote d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione. Per un esempio di convenzione-quadro regionale, si veda Regione Veneto, deliberazione Giunta regionale 21 maggio 2018 n. 705, recante «Approvazione dello Schema di Convenzione quadro per la stipula di convenzioni finalizzate all'inserimento lavorativo di persone disabili che presentano particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003».

(13) La circolare del Ministero del lavoro, Direzione generale della cooperazione, Divisione II n. 153/96 ha ritenuto legittimo anche l'oggetto sociale plurimo, purché ricorrano le seguenti condizioni: *a)* le tipologie di svantaggio e/o le aree di intervento esplicitamente indicate nell'oggetto sociale siano tali da postulare attività coordinate per l'efficace raggiungimento delle finalità attribuite alle cooperative sociali (art. 1, l. 381/1991); *b)* il collegamento funzionale fra le attività di tipo A e B risulti chiaramente indicato nello statuto sociale; *c)* l'organizzazione amministrativa delle cooperative consenta la netta separazione delle gestioni relative alle attività esercitate ai fini della corretta applicazione delle agevolazioni concesse dalla vigente normativa.

via, preme segnalare che mentre le attività delle cooperative sociali di tipo a) sono limitate a quelle contenute nell'art. 1, l. 381/1991, così come oggi novellate dall'art. 17, comma 1, d.lgs. 112/2017, le cooperative sociali di tipo b) possono svolgere una ampia gamma di attività, agricole, industriali, commerciali o di servizi<sup>14</sup>, purché unicamente orientate all'inserimento nel mondo produttivo di soggetti svantaggiati ovvero disabili attraverso:

- a) la creazione, organizzazione e gestione di spazi lavorativi ed occupazionali adeguati alle persone con disabilità<sup>15</sup>;
- b) lo svolgimento di attività quali la formazione al lavoro, l'orientamento, la gestione di servizi per la ricollocazione, la partecipazione a reti e progetti con *partners* pubblici e privati<sup>16</sup>.

La specifica *mission* assegnata alle cooperative sociali di inserimento lavorativo rispetto alle cooperative sociali di tipo a) è all'origine di alcune disposizioni di particolare favore<sup>17</sup>, tra le quali si segnala la concessione della fiscalizzazione del carico contributivo per i soggetti svantaggiati avviati al lavoro<sup>18</sup> e la deroga alle normali procedure contrattuali della pubblica amministrazione<sup>19</sup>.

---

(14) Allo scopo di favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate nell'ambito di una cooperativa sociale, l'art. 4 della legge n. 381/1991 prevede che i soggetti in argomento devono, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere soci della cooperativa stessa e rappresentare almeno il 30% della forza lavoro della cooperativa.

(15) In quest'ottica, l'azione delle cooperative sociali di tipo b) si colloca *naturaliter* nel quadro dei principi stabiliti negli artt. 26 e 27 della Carta delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata nell'ordinamento giuridico italiano con legge 3 marzo 2009, n. 18.

(16) Per una sintetica ricognizione dello sviluppo e della crisi del modello di cooperazione sociale di inserimento lavorativo, si veda M. BOTTA, *Inclusione lavorativa e cooperative sociali di tipo B. Nuovi tempi, nuove strade*, in *www.welforum.it*, 9 ottobre 2018.

(17) In argomento, si veda A. FICI, *La riforma del diritto societario e l'identità delle cooperative sociali*, in *Impresa Sociale*, 68, 2003, pp. 9-10.

(18) Così dispone l'art. 4, comma 3, l. 381/1991.

(19) Così recita l'art. 5, comma 1, l. 381/1991, così come modificato dall'art. 1, comma 610, legge 190 del 2014. Sull'argomento, si veda *infra* par. 2.1. Sul punto, si veda S. PELLIZZARI, *Le novità introdotte dalla legge di stabilità 2015 per gli affidamenti alle cooperative sociali ex art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991: un primo commento*, reperibile su <http://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/01/FC-Pellizzari-Le-novita-C3%A0-introdotte-dalla-Legge-di-stabilita-C3%A0-2015.pdf>, gennaio 2015.

L'eterodestinazione delle attività sopra descritte è la diretta espressione della funzione teleologica assegnata alle cooperative sociali: in esse la mutualità interna<sup>20</sup> espande il proprio perimetro di azione fino ad assumere (anche) una dimensione di mutualità esterna<sup>21</sup>. Finalità sociali e attività di interesse generale non sono tuttavia sufficienti ad identificare la categoria giuridica delle cooperative sociali. Esse, come si è già avuto modo di evidenziare, indipendentemente dall'attività svolta, richiedono la presenza di una pluralità di soci, che qualificano la cooperativa sociale quale impresa collettiva<sup>22</sup>. I soci sono individuabili in tre principali categorie: soci prestatori, soci fruitori e soci volontari. I soci prestatori ricevono dalla partecipazione alla cooperativa una qualche utilità economica correlata alla prestazione che forniscono<sup>23</sup>. Rientrano tra questi i soci lavoratori ordinari, chi ha un rapporto di prestazione professionale oppure chi riceve un compenso come amministratore. Rientrano anche coloro che, pur prestando un'attività non retribuita, svolgono quest'ultima con la dichiarata attesa che lo sviluppo dell'attività della cooperativa generi per loro un'opportunità di lavoro<sup>24</sup>. Al pari rientrano le persone che ricevono, in relazione all'attività svolta, prestazioni in natura (vitto, alloggio), normalmente vivendo in strutture comunitarie. I soci fruitori otten-

---

(20) Essa nasce dal contratto di società cooperativa e rimane all'interno del contratto. Il d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, che ha riformato il diritto societario, ha ribadito la "prevalenza mutualistica" quale criterio qualificativo dell'agire cooperativo. In dottrina, sul punto, si è voluto segnalare che la riforma del 2003 si è riappropriata «della nozione di scopo mutualistico di cui si era impossessata la normativa fiscale» precedente. M. INGROSSO, *Le cooperative e le nuove agevolazioni fiscali. Profili civilistici*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 3. In tema, si vedano anche A. FICI, *La riforma del diritto societario*, cit., pp. 9-10 e A. BASSI, *Principi generali della riforma delle società cooperative*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 5.

(21) È stato osservato che «l'impresa costituita nella forma di cooperativa sociale rappresenta una naturale evoluzione dell'istituto cooperativo, verso una maggiore socialità e verso il superamento dell'originario concetto di mutualità» G. RIVETTI, *ONLUS. Autonomia e controlli*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 222.

(22) Sul punto, si veda A. ZOPPINI, *Il nuovo diritto delle società cooperative: un'analisi economica*, in *Riv. dir. civ.*, 2, 2004, p. 443.

(23) Sui soci lavoratori, per tutti, si rinvia a F. ALLEVA, *Il socio lavoratore delle cooperative di produzione e lavoro: la configurazione attuale e le prospettive di riforma*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1, 1998.

(24) In argomento, valgono ancora le riflessioni di P. OLIVELLI, *La disciplina giuridica del volontariato e delle cooperative sociali*, Ancona, Nuove ricerche, 1993.

gono, grazie all'attività specifica della cooperativa, il soddisfacimento di un loro bisogno. Rientrano in questa categoria le diverse persone svantaggiate (anziani, portatori di *handicap*, ecc.) utenti dei servizi e dell'attività della cooperativa, nonché i loro familiari. Infine, i soci volontari, il cui numero non può essere superiore alla metà del numero complessivo dei soci, costituiscono una categoria particolare di soci, in quanto, seppure alla stregua degli altri soci, partecipino al rischio d'impresa, essi devono operare in modo gratuito e possono ricevere soltanto il rimborso delle spese sostenute e documentate. A ciò si aggiunga che la loro attività può essere utilizzata in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali e che le loro prestazioni non debbono concorrere alla determinazione dei costi di servizio, in specie nel caso di rapporti convenzionali con la pubblica amministrazione<sup>25</sup>. Da ultimo, con l'evidente intento di radicare maggiormente le cooperative sociali sul territorio in cui esse operano, la legge 381/1991 ha inteso prevedere la possibilità che le stesse siano partecipate anche dagli Enti locali ovvero da altre persone giuridiche private<sup>26</sup>.

La non lucratività dell'attività svolta, l'esplicito e necessario perseguimento di finalità di interesse generale, nonché il particolare assetto organizzativo interno permettono di comprendere perché le cooperative sociali realizzano i precetti contenuti negli artt. 2, 45 e 118 u.c. della Costituzione. Avuto riguardo all'art. 2 Cost., le cooperative sociali, attraverso il perseguimento delle finalità sociali e lo svolgimento delle specifiche attività, adempiono ai doveri inderogabili di solidarietà sociale<sup>27</sup>.

---

(25) Alle categorie di soci sopra analizzate possono aggiungersi anche i soci finanziatori di cui all'art. 2526 c.c. Sul punto, vedi E. CUSA, *Il socio finanziatore nelle cooperative*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 58-59. Preme, tuttavia, ricordare che tutti i soci, in ragione della loro qualifica, possono contribuire all'attività delle cooperative, comprese quelle sociali, attraverso il prestito sociale, che «costituisce una fonte di finanziamento dell'impresa alternativa all'emissione di strumenti finanziari e all'indebitamento verso il sistema bancario». Così, F. QUARTA, *Il contratto di "prestito sociale" nelle cooperative*, in *Rivista del Diritto dell'Impresa*, 1, 2018, pp. 95-96.

(26) Ai sensi dell'art. 11, l. 381/1991, la *conditio sine qua non* affinché detta partecipazione possa ritenersi legittima è la previsione statutaria degli enti sopra richiamati di promuovere il finanziamento e lo sviluppo delle cooperative sociali.

(27) Obiettivo che, nel caso delle cooperative sociali, si salda con «gli altri aspetti dell'identità cooperativa che ne determinano la funzione sociale, in particolare la struttura democratica». Così, A. FICI, *La funzione sociale delle cooperative*, cit., p. 251.

In ordine all'art. 45 Cost. la funzione sociale delle cooperative<sup>28</sup>, nel caso della cooperazione sociale, trova un preciso limite proprio nel conseguimento di scopi di interesse generale e nel peculiare assetto organizzativo previsto dalla l. 381/1991<sup>29</sup>. Infine, in quanto formazioni sociali espressione della libertà di aggregazione della società civile e della libertà di iniziativa economica, le cooperative sociali rientrano tra i soggetti organizzativi cui l'art. 118 u.c. Cost. riserva un particolare *favor legis*<sup>30</sup>.

### 2.1. *Le forme di partnership tra pubblica amministrazione e cooperative sociali*

Le specifiche finalità sociali e il particolare modello organizzativo delle cooperative sociali sono anche all'origine delle disposizioni che sia la l. 381/1991 sia le normative regionali stabiliscono per regolare i loro rapporti di *partnership* con le pubbliche amministrazioni. In particolare, la normativa di favore è destinata alle cooperative sociali di tipo b), per le quali alle disposizioni contenute nell'art. 5, commi 1 e 4<sup>31</sup>, l. 381/1991 si aggiungono quelle di cui all'art. 112, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (Codice dei contratti pubblici)<sup>32</sup>, che con le prime devono essere raccorda-

(28) Sulla funzione sociale attribuita alla cooperazione, si veda L. BAGNOLI (a cura di), *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Bari, Carrocci, 2010.

(29) Funzione sociale e scopi di interesse generale si coniugano coerentemente nelle cooperative sociali, le quali, pertanto, non perseguono l'interesse dei propri soci, bensì agiscono per realizzare uno scopo "esterno/altruistico". FICI, *ult. op. cit.*, p. 258.

(30) Come è noto il comma in oggetto recita: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

(31) Per gli affidamenti di servizi sopra soglia comunitaria è prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di inserire, tra le condizioni d'esecuzione dell'appalto, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'art. 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo. Si tratta della clausola sociale di cui all'art. 100, d.lgs. 50/2016. Sul punto, si veda ANAC, *Linee Guida recanti "La disciplina delle clausole sociali"*, 14 maggio 2018. Sul tema, in dottrina, per tutti, si veda M. FORLIVESI, *Le clausole sociali negli appalti pubblici: il bilanciamento possibile tra tutela del lavoro e ragioni di mercato*, in *Working papers CSDE Massimo D'Antona*, 275, 2015.

(32) L'art. 112 del Codice dei contratti pubblici stabilisce che fatte salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e di imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica (appalto e concessione) o posso-

te, atteso che le disposizioni in parola hanno ambiti di applicazione e regolano fattispecie del tutto differenti e non sovrapponibili fra loro<sup>33</sup>. Ancorché la l. 381/1991 abbia previsto la deroga alle ordinarie procedure ad evidenza pubblica soltanto per le cooperative sociali di tipo b), anche le cooperative sociali di tipo a) trovano alcune disposizioni di *favor* per quanto attiene gli affidamenti dei servizi. Al riguardo, preme segnalare che l'art. 143, d.lgs. 50/2016 stabilisce una riserva per i contratti di determinati servizi sanitari, sociali e culturali, sotto soglia comunitaria, di durata massima triennale, a favore delle organizzazioni che:

- a) hanno come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui sopra;
- b) reinvestono gli utili al fine di conseguire le loro finalità statutarie: nel caso in cui gli utili siano distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;
- c) basano la propria gestione e struttura proprietaria su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati;
- d) non devono essersi aggiudicate un appalto per i servizi in parola negli ultimi tre anni.

Risulta evidente che nelle condizioni poste dall'art. 143 rientrano a pieno titolo le cooperative sociali. Le stesse possono inoltre, in forza della legge 328/2000<sup>34</sup>, della riforma del Terzo settore e delle normative re-

---

no riservarne l'esecuzione ad operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Sulla disciplina dell'affidamento di appalti pubblici alle cooperative sociali di tipo b), alla luce della nuova disciplina dettata dal d.lgs. n. 50/2016, si veda V. PASQUARELLA, *Gli strumenti di inclusione sociale di disabili e svantaggiati: dagli affidamenti "preferenziali" tramite convenzioni agli appalti "riservati"*, in *Lav. pub. amm.*, 1, 2017, p. 129.

(33) Mentre l'art. 112 riguarda i soggetti ammessi agli appalti riservati, l'art. 5, comma 1, della l. 381/1991 prevede una convenzione riservata solo alle cooperative di tipo b).

(34) Legge 8 novembre 2000, n. 328, recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali». La bibliografia in tema è assai vasta: in questa sede, per tutti, senza pretesa di esaustività alcuna, si intende rinviare a E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIOTTI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, II ed., 2007.

gionali, essere riconosciute quali *partners* istituzionali delle p.a., e ciò non solo nella fase di erogazione dei servizi, ma anche in quella della loro programmazione locale<sup>35</sup>. Delle diverse forme di *partnership* tra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione disposte dall'art. 55, d.lgs. 117/2017 merita, in questa sede, brevemente richiamare la co-progettazione, attesa la sua applicazione ed estensione agli interventi delle cooperative sociali. La co-progettazione costituisce una procedura per definire e realizzare specifici progetti e/o interventi volti a soddisfare bisogni definiti. Invero, gli Enti locali, specie alla luce dei nuovi bisogni che emergono dalla società civile e dalle fasce più deboli della stessa, si ritrovano nella necessità di identificare e progettare nuove modalità di intervento e di azione, che non trovano una precisa collocazione all'interno del "nomenclatore" classico dei servizi sociali e socio-sanitari. In questa prospettiva, le istituzioni locali e le cooperative sociali condividono le azioni in grado di soddisfare i bisogni e le necessità della comunità locale già dalle fasi progettuali. La co-progettazione intende dunque superare il tradizionale rapporto committente-fornitore per divenire strumento di realizzazione di forme di collaborazione e *partnership* tra p.a. ed enti della cooperazione sociale basate sul continuo e costante confronto e dialogo tra le parti coinvolte<sup>36</sup>.

### ***3. La legislazione regionale in materia di cooperazione sociale***

In un assetto di competenze istituzionali incentrato sul riparto concorrente delle materie in ambito socio-assistenziale e socio-sanitario, che costituiscono gli ambiti principali di intervento delle cooperative sociali, l'art. 9 della legge 381/1991 ha attribuito alle Regioni il compito di approvare le norme di attuazione della legge nazionale, atteso che in ambito regionale si dispiegavano, anche prima della riforma del Titolo V della Costituzione, gli interventi finalizzati ad organizzare i servizi

---

(35) Si veda l'art. 1, comma 5 della legge 328/2000. Si tratta di una modalità di azione e di coinvolgimento degli enti *non profit* nella funzione pubblica di programmazione territoriale dei servizi, in particolare socio-sanitari, che è stata confermata nell'art. 55, d.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo settore).

(36) Confronto e dialogo che trovano una collocazione istituzionale e programmatica ideale nei piani di zona ex art. 19, l. 328/2000, così come disciplinati dalle leggi regionali.

di *welfare*. Le Regioni hanno dunque approvato norme di promozione, sostegno e sviluppo della cooperazione sociale che, in specie a seguito della riforma costituzionale del 2001, hanno definito la sfera di azione e di “ingaggio” della cooperazione sociale nella realizzazione di molteplici obiettivi di interesse generale<sup>37</sup>, finanche innestando sul sostrato giuridico della forma della cooperativa sociale nuovi orizzonti di intervento, quali le cooperative di comunità<sup>38</sup>.

Con l'intenzione di valorizzare l'apporto delle cooperative sociali alla realizzazione di finalità sociali, le Regioni hanno promosso normative che, innovando la gestione degli albi regionali<sup>39</sup>, disciplinano i rapporti

---

(37) Al riguardo, si segnala la l.r. Emilia-Romagna, 17 luglio 2014, n. 12; l'art. 2, comma 2, l.r. Piemonte 9 giugno 1994, n. 18 e s.m., che, in aggiunta alle attività di cui alla l. 381/1991, prevede che le cooperative sociali che operano sul territorio regionale possano svolgere anche attività sanitarie nell'ambito del trasporto sanitario, dell'assistenza domiciliare, della residenzialità in strutture ad elevata intensità assistenziale, di ambulatori in cui si erogano prestazioni sanitarie. Per una puntuale descrizione dell'oggetto sociale che deve caratterizzare le cooperative sociali iscritte all'albo regionale si veda l'art. 5 del decreto del Presidente della Giunta della Regione autonoma Trentino-Alto Adige del 1° giugno 2018, n. 32. Per una chiara “collocazione strategica” della cooperazione sociale quale strumento specifico di promozione della partecipazione dei cittadini al processo produttivo e alla gestione dei servizi sociali, alla fornitura di servizi pubblici e alla tutela e alla valorizzazione di beni comuni, nonché all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, si veda la l.r. Lombardia 6 novembre 2015, n. 36, recante «Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21».

(38) Cfr. *infra*, par. 3.1.

(39) Si vedano il regolamento della Regione Lombardia 17 marzo 2015, n. 1, recante «Regolamento Albo regionale delle cooperative sociali, consorzi e organismi analoghi, ai sensi dell'art. 27 della l.r. n. 1/2008»; il decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, cit.; l'art. 2, l.r. Piemonte, 9 giugno 1994, n. 18. Una recente deliberazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (parere AS 1565/2019) ha censurato quest'ultima legge regionale, in quanto prevede che, ai fini dell'iscrizione nelle sezioni del Registro regionale, le cooperative sociali debbano svolgere attività lavorativa prevalente in Piemonte. L'Autorità ha messo in rilievo che una simile «limitazione sarebbe contraria alla stessa logica della normativa (l. n. 381/1991, *nda*), finalizzata a disciplinare un fenomeno di rilievo nazionale». Gli albi regionali agevolano la costituzione di cooperative sociali ad oggetto plurimo. Così l'articolo 4, comma 4, l.r. Emilia-Romagna 12/2014, che statuisce la possibilità di essere iscritte contemporaneamente alle sezioni A e B dell'albo regionale delle cooperative sociali allorché ci sia: 1) un collegamento funzionale tra le attività di tipo A e B, che consenta un più efficace raggiungimento delle finalità attribuite alle cooperative sociali, e 2) l'organizzazione della cooperativa sociale preveda una precisa divisione aziendale dotata di autonomia organizzativa tale da consentire la netta separazione delle gestioni relative alle attività di tipo A e B esercitate. La divisione in parola asurge ad elemento qualificante la fattispecie della cooperazione sociale ammessa a stipulare in via diretta le convenzioni con la pubblica amministrazione.

tra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali<sup>40</sup> in ordine agli affidamenti di servizi di interesse generale ovvero di servizi di *welfare*<sup>41</sup>, valorizzando in particolare il coinvolgimento delle cooperative di tipo b)<sup>42</sup> anche attraverso l'inserimento nei bandi di gara delle clausole sociali<sup>43</sup>, con il precipuo fine di ampliare il perimetro dei soggetti vulnerabili ammessi a beneficiare degli interventi della cooperazione sociale di inserimento lavorativo<sup>44</sup>. Le leggi regionali altresì riconoscono e valorizzano l'apporto delle reti di cooperative<sup>45</sup> e definiscono il regime di concessione dei beni pubblici a favore delle cooperative sociali<sup>46</sup>.

---

(40) All'uopo, l'art. 9, comma 2 della legge 381/1991 ha previsto che le Regioni approvassero gli schemi-tipo delle convenzioni che regolano i rapporti tra la cooperazione sociale e le pubbliche amministrazioni.

(41) Si veda, nello specifico, l'art. 5, comma 3, l.r. Lombardia 6 novembre 2015, n. 36, che stabilisce che, nel caso di gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, «gli enti locali scelgono il contraente attraverso procedure competitive riservate a cooperative sociali [...]». Si vedano anche l'art. 7, l.r. Lombardia 6 novembre 2015, n. 36 e l'art. 9, l.r. Piemonte 9 giugno 1994, n. 18.

(42) Cfr. l'art. 9, l.r. Lombardia, 36/2015 e l'art. 11, comma 1, l.r. Emilia-Romagna, 12/2014. In tema di affidamenti alle cooperative sociali di tipo b), si segnala che con deliberazione della Giunta regionale 27 giugno 2016, n. 969, la Regione Emilia-Romagna ha adottato apposite linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale. L'art. 9, comma 7, l.r. Emilia-Romagna 12/2014 legittima gli enti pubblici a ricorrere alle cooperative di tipo b) attraverso lo strumento del convenzionamento diretto anche per l'erogazione di servizi pubblici, quali la gestione della raccolta dei rifiuti. Il TAR Emilia-Romagna, sez. II, 6 luglio 2015, n. 637, ha censurato quest'apertura in quanto, ai sensi dell'art. 5, l. 381/91, alla norma deve riconoscersi valore eccezionale, che deroga «ai principi generali di tutela della concorrenza che presidono allo svolgimento delle procedure di gara». La sezione ha pertanto statuito che «non è possibile fare rientrare nel suo campo di applicazione contratti diversi da quelli specificamente indicati». In senso analogo, sulla necessità di esperire una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento, da parte di un ATO (Autorità d'ambito territoriale), di un servizio idrico ad una cooperativa sociale, si veda TAR Abruzzo, sez. I, sentenza 18 giugno 2016, n. 380.

(43) Per una disamina delle singole tipologie di clausole sociali e della loro applicazione, si vedano L. GALLO, P. MORO (a cura di), *Gli appalti di servizi sociali e l'affidamento alle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Rimini, Maggioli, 2018, p. 203 ss.

(44) L.r. Emilia-Romagna 12/2014, che, rispetto alla legge 381/1991, identifica sia le persone svantaggiate sia quelle in condizioni di fragilità. Mentre per le prime la definizione viene mutuata dall'art. 4 della l. 381/1991, le persone in condizione di fragilità sono identificate in coloro che «vivono una fase di vulnerabilità e debolezza economica transitoria». Sono tali, pertanto, quei soggetti individuati con atto della Regione tenendo conto delle dinamiche del mercato del lavoro ed includendovi i soggetti di cui all'art. 2, punti 18 e 19 del Regolamento CE 800/2008.

(45) Art. 2, l.r. Lombardia 6 novembre 2015, n. 36.

(46) Ai sensi dell'art. 5, l.r. Lombardia 36/2015, i beni immobili della Regione e degli enti del si-

Dal quadro brevemente delineato emerge una regolazione regionale orientata a precisare l'identità giuridica delle cooperative sociali nella loro dimensione produttiva e nella loro funzione di promozione di attività a favore di un'ampia platea di soggetti svantaggiati, in un contesto di costante e ricercata *partnership* con le pubbliche amministrazioni.

### 3.1. *Le cooperative di comunità: una formula giuridica innovativa*

Le normative regionali riguardanti le cooperative di comunità<sup>47</sup> hanno innestato sul sostrato giuridico della forma cooperativa modalità innovative di intervento e di azione alle quali sono state collegate talune provvidenze di sostegno<sup>48</sup>. Le leggi regionali si possono distinguere in ragione delle attività che le cooperative di comunità sono chiamate a svolgere e in ordine alla forma giuridica individuata per realizzare gli obiettivi delle medesime cooperative. Per quanto riguarda le attività, le cooperative di comunità si occupano di promuovere nuove occasioni di lavoro, creare nuove opportunità di reddito e rafforzare il tessuto economico locale e sociale delle comunità locali<sup>49</sup> ovvero di produrre servizi pubblici, anche locali, e di pubblica utilità, nonché valorizzare i beni comuni<sup>50</sup>.

---

stema regionale (SIREG) possono essere oggetto di comodato, di concessione o locazione a canone agevolato, in favore di cooperative sociali per finalità di interesse pubblico (destinati ad uso diverso da quello abitativo).

(47) In argomento, tra gli altri, si vedano EURICSE, *Libro Bianco. La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, 2016, p. 11; F. BANDINI, R. MEDEI, C. TRAVAGLINI, *Territorio e Persone come risorse: le Cooperative di Comunità*, in *Impresa sociale*, 5, 2015; P.A. MORI, *La terza via per i servizi pubblici locali: potenzialità e limiti delle cooperative di utenza*, EURICSE research report, 11, 2015; L. BARTOCCI, F. PICCIAIA, *Le "non profit utilities" tra Stato e mercato: l'esperienza della cooperativa di comunità di Melpignano*, in *Azienda Pubblica*, 3, 2013, p. 381 ss.

(48) La Regione Puglia (l.r. 23/2014) ha previsto appositi schemi di convenzione con cui vengono disciplinati i rapporti tra le cooperative di comunità e gli Enti locali per incentivare la partecipazione delle cooperative di comunità allo svolgimento della funzione pubblica, favorendo, in questo senso, la capacità progettuale ed imprenditoriale della cooperazione di comunità, in specie nell'attuazione delle politiche attive del lavoro finalizzate alla creazione di nuovi posti di lavoro.

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

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

Avuto riguardo alla forma giuridica attraverso cui realizzare gli obiettivi delle cooperative di comunità, quasi tutte le Regioni riconoscono le stesse alla stregua di una qualifica applicabile a tutte le forme di impresa cooperativa<sup>51</sup>, che deve comunque risultare finalizzata alla promozione, sostegno e sviluppo delle finalità precipue che le cooperative di comunità sono chiamate a realizzare. La sola Regione Emilia-Romagna, invece, identifica la cooperativa di comunità quale espressione della più ampia nozione di cooperativa sociale<sup>52</sup>, allargandone l'oggetto sociale per ricomprendervi anche il recupero di beni pubblici, quali quelli ambientali e monumentali<sup>53</sup>.

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 fisiche<sup>54</sup> sia persone giuridiche<sup>55</sup>, purché risultino espressione delle comunità loca-

---

(51) Tra le leggi regionali, si segnalano quelle della Regione Abruzzo (25/2015), della Regione Basilicata (12/2015), della Regione Lombardia (36/2015), della Regione Puglia (23/2014), della Regione Liguria (14/2015), della Regione Sicilia (25/2018) e della Regione Sardegna (35/2018). 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).

(52) Si tratta della l.r. 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».

(53) Si può cogliere nell'opzione della Regione Emilia-Romagna il riconoscimento della cooperazione sociale quale organizzazione idonea per realizzare tutte le finalità di interesse generale che possono interessare le comunità locali.

(54) L'art. 4, comma 2, l.r. Abruzzo 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.

(55) L'art. 2, comma 4, l.r. Emilia-Romagna, 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 35/2018 stabilisce che tra i soci delle cooperative di comunità rientrino anche le

li<sup>56</sup>. Ai soci è richiesto 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 *multi-stakeholder* 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<sup>57</sup>.

Anche le disposizioni in materia di cooperative di comunità evidenziano, da un lato, l'ampliamento dell'oggetto sociale della forma cooperativa e, dall'altro, il rafforzamento del loro radicamento nelle comunità locali in una cornice di rapporti preferenziali con gli Enti locali.

#### 4. *Le cooperative sociali nella riforma del Terzo settore: imprese sociali di diritto*

Oltre alla l. 381/1991 e alle legislazioni regionali, le cooperative sociali sono disciplinate anche dalla riforma del Terzo settore (l. 106 del 2016 e d.lgs. 112 e 117 del 2017). E ciò in forza della loro equiparazione *ex lege* alle imprese sociali<sup>58</sup>, le quali, a loro volta, sono annoverate nella defini-

---

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. Stato, 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».

(56) Caratteristica delle legislazioni regionali in materia di cooperative di comunità è la delimitazione territoriale delle medesime, identificata in uno o più Comuni, o circoscrizioni comunali, o più parti di essi, affini per caratteristiche geografiche, culturali o economiche (cfr. art. 4, comma 1, l.r. Sicilia, 27 dicembre 2018, n. 25).

(57) COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE OCCUPAZIONE, AFFARI SOCIALI E INCLUSIONE (AUTORI: C. BORZAGA, G. GALERA), *Social Enterprises and their eco-systems: developments in Europe*, 2016.

(58) Sulle problematiche interpretative relative alla qualificazione delle cooperative sociali quali imprese sociali di diritto, da ultimo, si veda Ministero dello sviluppo economico, circolare n. 3711/C, del 2 gennaio 2019. Sul punto, si veda l'esaustiva e puntuale ricostruzione dei profili di equiparazione ovvero di distinzione tra cooperative sociali e imprese sociali contenute in E. CUSA, *Le cooperative sociali come imprese sociali di diritto*, in *Consiglio nazionale del notariato*, 205, 2018. In argomento, si vedano anche D. BOGGIALI, A. RUOTOLO, *La nuova disciplina dell'impresa sociale*, in *Consiglio nazionale del notariato*, 91, 2018; e M. CANANNA, *La cooperativa sociale dopo il d.lgs. 112/2017: attività esercitabili e modifiche statutarie*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 1, 2019, pp. 40-53.

zione di «enti del Terzo settore» ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, comma 1, d.lgs. 117/2017<sup>59</sup>. Da ciò consegue che le cooperative sociali acquistano un'"anima" di imprese sociali, mantenendo il loro "corpo" di cooperative<sup>60</sup>. Si tratta di una combinazione virtuosa sancita dall'art. 17, comma 1, d.lgs. 112/2017<sup>61</sup>, che novellando l'art. 1, l. 381/1991, ha aggiunto alle attività previste dal medesimo articolo, altre attività, tra le quali rientrano gli interventi in ambito socio-sanitario e della formazione professionale ed extrascolastica<sup>62</sup>. A ciò si aggiunga che per effetto dell'art. 2, comma 4, d.lgs. 112/2017, le cooperative sociali possono integrare le attività di inserimento lavorativo erogando altresì servizi a favore di lavoratori molto svantaggiati, di persone svantaggiate o con disabilità, di persone beneficiarie di protezione internazionale e persona senza fissa dimora<sup>63</sup>. Le disposizioni contenute nella riforma del Terzo settore risultano invece cedevoli rispetto alla disciplina di cui alla l. 381/1991 in materia di la-

---

(59) Occorre precisare che le disposizioni di cui alla riforma del Terzo settore si applicano alle cooperative sociali qualora risultino non derogate e compatibili con la "disciplina particolare" di cui alla l. 381/1991. In questo senso, devono leggersi le esplicite esclusioni delle cooperative sociali dall'ambito di applicazione di puntuali disposizioni del Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017). È questo il caso dell'esercizio delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. 117/2017. Per contro, quando il legislatore lo ha ritenuto opportuno ha provveduto a specificare le cooperative sociali tra i soggetti che possono beneficiare di talune agevolazioni fiscali (cfr. art. 82, comma 1 e art. 89, comma 11, d.lgs. 117/2017).

(60) Sul punto, si veda A. Fici, *Funzione e modelli di disciplina dell'impresa sociale in prospettiva comparata*, in *Jus Civile*, 9, 2015, p. 497.

(61) D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106».

(62) Sul punto, si veda: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, direzione generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese, nota direttoriale del 22 febbraio 2018, punto 2.

(63) I soggetti in argomento impiegati nei servizi di inserimento alle dipendenze della cooperativa sociale non possono rappresentare una percentuale inferiore al 30% dei lavoratori. Il d.lgs. 112/2017, ai fini del computo di questa percentuale minima, stabilisce che i lavoratori molto svantaggiati non possono contare per più di 1/3. La percentuale fissata nella l. 381/1991 e quella fissata nel d.lgs. 112/2017 non sono coordinate tra loro, tanto che si ritiene di poter affermare che le due percentuali si sommano, atteso che i soggetti svantaggiati rilevanti ai fini di un computo non possano valere per l'altro. Si evidenzia, infine, che soltanto per i soggetti svantaggiati di cui alla l. 381/1991 è previsto l'obbligo di assumere la qualifica di socio della cooperativa sociale qualora il loro stato giuridico lo permetta. In tema, vedi G. MAROCCHI, *Riforma del Terzo settore: come favorire l'occupazione di lavoratori svantaggiati*, in *www.uelforum.it*, 21 novembre 2017.

vorò<sup>64</sup> e per quanto attiene all'azione volontaria<sup>65</sup>. In merito a quest'ultima, nelle cooperative sociali che acquisiscono la qualificazione giuridica di imprese sociali si continua ad applicare la disciplina prevista dalla l. 381/1991 rispettando le percentuali previste dalla stessa e non quella indicata nell'art. 13, comma 2, d.lgs. 112/2017<sup>66</sup>. Parimenti, non si applicano le previsioni dedicate all'impresa sociale con riferimento all'obbligo di nomina dei sindaci (art. 10, d.lgs. 112/2017), avendo le cooperative sociali un'apposita disciplina.

Infine, giova ricordare che alle cooperative sociali è fatto obbligo di redigere il bilancio sociale (art. 9, comma 2, d.lgs. 112/2017), che deve essere depositato presso il Registro imprese e pubblicato sul sito Internet della cooperativa. Tuttavia, poiché la redazione del bilancio sociale deve avvenire in conformità ad apposite linee guida da adottarsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore, ad oggi non ancora emanate, *medio tempore* le cooperative sociali hanno facoltà di adempiere all'obbligo in parola, eccezione fatta per specifiche previsioni normative deliberate a livello regionale<sup>67</sup>.

---

(64) Cfr. art. 13, comma 1, d.lgs. 112/2017. È quanto ribadito nella nota congiunta già richiamata laddove si può leggere che, «attese le previsioni della l. 3 aprile 2001, n. 142 [...] nonché l'obbligo del rispetto del principio di parità di trattamento dei soci ai sensi dell'art. 2516 c.c., si ritiene che alle cooperative sociali non sia applicabile» l'articolo 13, comma 1, lett. *f*) della nota in oggetto. È nota la volontà del legislatore di prevenire e combattere fenomeni di *dumping* e i contratti-pirata anche nelle imprese sociali. Sul tema specifico del *dumping*, si veda E. BORGOGELLI, *Appalti pubblici e dumping salariale: un caso di subordinazione dell'autonomia collettiva?*, in *Lav. dir.*, 4, 2016, p. 985.

(65) L'art. 17, d. lgs. 117/2017 fornisce la definizione di volontario, inteso quale persona che, per sua libera scelta, senza alcuna costrizione ovvero tornaconto futuro, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.

(66) Secondo quanto confermato dalla nota congiunta sopra richiamata (lettera *g*)), pertanto, nelle cooperative sociali il numero di soci volontari non può risultare superiore al 50% del numero complessivo dei soci, mentre nelle cooperative sociali i volontari non possono superare il numero dei lavoratori.

(67) Si veda la nota congiunta del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 31 gennaio 2019, recante «Applicazione alle cooperative sociali della disciplina in materia di impresa sociale di cui al decreto legislativo 112/2017 e s.m.i. Richieste di parere da parte delle Associazioni di rappresentanza», lettera *c*), Bilancio sociale.

La breve disamina compiuta in ordine all'equiparazione delle cooperative sociali alle imprese sociali permette – tra l'altro – di rintracciare almeno tre vantaggi competitivi delle prime rispetto agli altri enti del Terzo settore che possono assumere la qualificazione giuridica di impresa sociale. Il primo vantaggio, di carattere formale, attiene all'assenza di obbligatorietà in capo alle cooperative sociali di adeguare i propri statuti alle previsioni di cui alla riforma del Terzo settore<sup>68</sup> e, pertanto, di essere in grado di svolgere fin da subito le (nuove) attività che il d.lgs. 112/2017 individua. Il secondo vantaggio, di natura organizzativa, è riscontrabile nel fatto che le cooperative sociali possono vantare una radicata esperienza operativa e gestionale che permette alle stesse di non modificare la propria *governance* interna e il proprio *modus operandi*. Il terzo vantaggio risiede nell'estensione delle attività che le cooperative sociali, siano esse di tipo a) ovvero di tipo b), ai sensi del d.lgs. 112/2017, sono in grado di realizzare. Le nuove attività unitamente a quelle già previste dalla l. 381/1991 possono invero rappresentare un efficace *mix* di interventi e di azioni potenzialmente capaci di realizzare innovazioni gestionali ed organizzative nello svolgimento delle attività di interesse generale.

### ***5. La cooperazione sociale nella legislazione regionale dopo la riforma del Terzo settore***

Mentre le leggi regionali in materia di cooperazione sociale sono state il risultato, da un lato, della delega contenuta nella l. 381/1991 e, dall'altro, dall'attribuzione della competenza primaria alle Regioni in materia di servizi socio-sanitari, la riforma del Terzo settore ha offerto un ulteriore spazio per l'autonoma azione legislativa delle Regioni. In questa prospettiva, i recenti provvedimenti approvati dalla Regione Vene-

---

(68) «È avviso delle Direzioni scriventi che, in ragione della previsione dell'articolo 1 comma 4 sopra richiamato, che attribuisce di diritto alle cooperative sociali e ai loro consorzi la qualifica di imprese sociali, con un evidente scopo "premierale" e agevolativo, non incomba su tali enti, in via generale, l'onere di dimostrare il possesso dei requisiti previsti per la generalità delle imprese sociali né, di conseguenza, quello di porre in essere modifiche degli statuti finalizzate ad adeguarli alle previsioni di cui al decreto in esame». Così la nota congiunta del Ministero del lavoro e del Ministero dello sviluppo economico n. 29103 del 31 gennaio 2019, p. 2.

to e dalla Regione Toscana<sup>69</sup> intervengono a potenziare ulteriormente il ruolo delle cooperative sociali, quali produttori di servizi di interesse generale.

Nello specifico, come già esaminato nel par. 3, le leggi regionali in parola intendono rafforzare l'azione delle cooperative sociali, in particolare di inserimento lavorativo<sup>70</sup>, quali *partners* a cui le pubbliche amministrazioni possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici o concessioni<sup>71</sup> o di determinati lotti di appalti o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti<sup>72</sup>. Fermo restando quanto previsto dall'art. 112 del Codice dei contratti pubblici, tutti gli enti pubblici (Regioni, ASL, Comuni, ex IPAB trasformate in Aziende pubbliche di servizi alla persona) possono riservare in favore delle cooperative sociali di inserimento lavorativo una quota non inferiore al 3% e non superiore all'8% del valore complessivo annuo degli affidamenti di importo inferiore alle soglie comunitarie<sup>73</sup> relativi ai servizi strumentali<sup>74</sup> ad alta intensità di manodopera previsti nel-

---

(69) Si tratta della l.r. Veneto, 4 ottobre 2018, n. 32, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 3 novembre 2006, n. 23 «Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale» e della l.r. Toscana 31 ottobre 2018, n. 58, recante «Norme per la cooperazione sociale in Toscana».

(70) La l.r. Veneto 32/2018 ha ampliato la platea di soggetti svantaggiati e persone fragili che possono trovare collocazione nei percorsi di inserimento lavorativo realizzati dalle cooperative sociali regionali. L'art. 2, comma 1, l.r. 32/2018 richiama l'art. 2, comma 1, numeri 4) e 99) del regolamento UE 65/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, nonché l'art. 22, l. 8 novembre 2000, n. 328.

(71) Art. 8, l.r. Veneto 32/2018 che riproduce la disposizione contenuta nell'art. 20 della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici e quella inserita nell'art. 112, d.lgs. 50/2016.

(72) Sul punto, si segnala TAR Piemonte, sez. I, 3 marzo 2016, n. 306, che contiene diversi spunti di riflessione in ordine alla qualificazione dei servizi oggetto di riserva a favore delle cooperative sociali di tipo b) ovvero alla nozione di «laboratori protetti».

(73) Artt. 15 e 16, l.r. Toscana 58/2018.

(74) Sulla nozione di «servizi strumentali», che escluderebbero dalle convenzioni con le cooperative di tipo b), l'affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica, si veda ANAC, delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, recante «Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali»; TAR Emilia-Romagna, sez. II, 6 luglio 2015, n. 637; TAR Piemonte, sez. I, 3 marzo 2016, n. 306. In argomento, si veda A. DI RUZZA, B. BRANCATI, *Divergenze interpretative sugli affidamenti alle cooperative sociali*, in *www.italiappalti.it*, 5 gennaio 2018.

la programmazione annuale di riferimento<sup>75</sup>. In quest'ottica, nell'ambito delle procedure previste dall'art. 36, d.lgs. 50/2016, le leggi regionali in parola affidano alle stazioni appaltanti la possibilità di selezionare gli operatori economici da invitare al confronto concorrenziale previsto dall'art. 5, l. 381/1991 attraverso indagini di mercato ovvero attraverso l'istituzione e la disciplina di appositi elenchi speciali aperti riservati alle cooperative sociali di tipo b)<sup>76</sup>. Allo scopo di rafforzare il *favor legis* nei confronti delle finalità perseguite dalle cooperative sociali di tipo b), il legislatore regionale ha altresì previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di ricorrere al principio di rotazione degli inviti<sup>77</sup>, subordinandolo all'attuazione degli obiettivi di inserimento lavorativi dei soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate<sup>78</sup>, distinguendo, tuttavia, tra enti appartenenti alla Regione ed Enti locali, singoli o associati<sup>79</sup>. Alle cooperative sociali, sia di tipo a) sia di tipo b), è riconosciuta la legittimazione a partecipare all'attività di programmazione prevista a li-

---

(75) Sull'importanza della fase di programmazione nelle p.a. nella procedura di affidamento dei servizi alle cooperative sociali e agli enti del Terzo settore, si veda ANAC, delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, cit., in part. pp. 5-6.

(76) Così dispone l'art. 15, comma 3, l.r. 58/2018. Già l'art. 8, comma 3, lett. g), l. 328/2000, aveva previsto in capo alle Regioni la funzione di «istituire registri dei soggetti autorizzati all'esercizio delle attività» in ambito socio-assistenziale e socio-sanitario.

(77) Così recita l'art. 15, comma 4, l.r. 58/2018. Sul principio di rotazione, anche applicato alle cooperative sociali di tipo b), si vedano TAR Puglia, Lecce, sez. II, 15 dicembre 2016, n. 1906; TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, sez. I, n. 419/2016; Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2017, n. 5854; TAR Veneto, sez. I, 28 maggio 2018, n. 583; TAR Sardegna, Cagliari, 22 maggio 2018, n. 492 e n. 493; TAR Friuli Venezia-Giulia, Trieste, 21 maggio 2018, n. 166; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 9 febbraio 2018, n. 380; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 2 ottobre 2018, n. 1412. Da ultimo, si veda Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2019, n. 2209.

(78) Al riguardo, l'art. 15, comma 5, l.r. n. 58/2018 prevede che «il progetto di inserimento lavorativo relativo ai soggetti svantaggiati è valutato, ai fini dell'attribuzione dei punteggi nell'offerta tecnica, secondo le modalità previste dalla normativa vigente e nel rispetto del principio di proporzionalità».

(79) Art. 16, l.r. Toscana, 58/2018. Mentre per i primi, il comma 1 prevede che, nell'ambito della programmazione degli acquisti di beni e servizi, essi possano riservare una percentuale annua non inferiore al 3% e non superiore all'8% del valore complessivo annuo degli affidamenti relativi ai servizi strumentali ad alta intensità di manodopera per l'inserimento negli atti di gara di idonea clausola sociale per la tutela dei soggetti svantaggiati, per i secondi il comma 2 non stabilisce alcuna soglia, né minima né massima.

vello regionale<sup>80</sup>, al quale è affidato un ruolo di regia e di impulso nei confronti degli Enti locali, che ricomprende anche la definizione e approvazione di apposite linee guida che supportino gli Enti locali nei loro rapporti convenzionali con le cooperative sociali<sup>81</sup>. Questi ultimi, in specie per le cooperative di tipo a), coerentemente con quanto stabilito dall'art. 55, d.lgs. 117/2017, sono individuati nella co-programmazione<sup>82</sup>, co-progettazione e accreditamento<sup>83</sup>. Le leggi regionali in esame confermano che tutti gli istituti partecipativi, convenzionali e di affidamento previsti dalla medesima debbono affermare una “reale concorrenza”, affinché sia data a tutte le cooperative sociali e agli altri enti del Terzo settore interessati un'effettiva possibilità di partecipazione<sup>84</sup>. In particolare, l'istituto giuridico dell'accREDITAMENTO risulta “abbinato” alla procedura di co-progettazione<sup>85</sup>, atteso che gli enti pubblici possono istituire regimi di accREDITAMENTO ai fini della coprogettazione nell'ambito dei propri ordinamenti<sup>86</sup>. Il legislatore regionale intende addiveni-

---

(80) Art. 2, l.r. Toscana 58/2018.

(81) Art. 12, l.r. Toscana 58/2018. Il comma 4 del medesimo articolo individua i criteri su cui costruire i rapporti di *partnership* tra Enti locali e cooperative sociali, individuabili nella salvaguardia della qualità del servizio, nel rispetto degli utenti e nella qualità dei progetti di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati; nell'adeguatezza delle modalità di esecuzione dei servizi rispetto alle caratteristiche socio economiche del territorio degli enti titolari dei servizi al fine di promuovere la coesione sociale delle comunità locali; nella possibile subordinazione del principio di economicità degli affidamenti dei contratti pubblici alle specifiche esigenze ambientali e sociali degli enti titolari dei servizi (sulla funzione delle clausole in parola, si veda Cons. Stato, sez. III, 11 marzo 2019, n. 1635); nella rendicontazione dell'impatto sulle comunità secondo lo schema della valutazione dell'impatto sociale così come descritta nella riforma del Terzo settore; nella promozione del confronto con esperti per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati nell'elaborazione della documentazione di gara.

(82) La programmazione degli interventi permette, tra l'altro, di evitare il continuo ricorso alle proroghe contrattuali: sul punto, si veda ANAC, delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, recante «Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali», cit., p. 18.

(83) Art. 13, l.r. Toscana 58/2018.

(84) Così l'art. 14, comma 2, l.r. Toscana 58/2018.

(85) In argomento, tra gli altri, si vedano M. BRUNOD, M. MOSCHETTI, E. PIZZARDI (a cura di), *La co-progettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Trento, Erickson, 2016; U. DE AMBROGIO, C. GUIDETTI, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e Terzo settore*, Roma, Carocci, 2016; L. GALLO, P. MORO (a cura di), *Gli appalti di servizi sociali*, cit., pp. 131-133.

(86) Così dispone l'art. 14, comma 6, l.r. Toscana 58/2018.

re ad una selezione che consenta di pre-qualificare i soggetti giuridici cooperativi e *non profit* che potranno poi essere invitati ad intervenire nella procedura di co-progettazione<sup>87</sup>. Quest'ultima può essere di iniziativa sia pubblica sia privata<sup>88</sup>: in quest'ultimo caso, essa deve essere preliminarmente valutata ai fini dell'eventuale dichiarazione di interesse pubblico ed è pubblicata anche al fine dell'eventuale comparazione fra proposte concorrenti<sup>89</sup>.

Allo scopo di rendere maggiormente efficaci ed efficienti i rapporti di *partnership* tra Enti locali e cooperative sociali le normative regionali dispongono, da un lato, una puntuale azione di monitoraggio e di verifica periodica<sup>90</sup>, finalizzata, tra l'altro, a prevenire il fenomeno della

---

(87) In questa prospettiva, deve leggersi il dispositivo contenuto nell'art. 14, comma 7, l.r. Toscana 58/2018, che, oltre a quanto già previsto dall'art. 55, comma 4, d.lgs. 117/2017, prevede che l'ente procedente debba indicare con chiarezza l'oggetto dell'accreditamento, i requisiti soggetti e oggettivi richiesti, le condizioni economiche per l'esecuzione del servizio o per lo svolgimento dell'attività, le modalità di disciplina e di funzionamento dell'elenco dei soggetti accreditati e gli elementi essenziali della convenzione per l'affidamento del servizio o dell'attività. Sulla difficoltà di valutazione di prestazioni che non sono standardizzabili *ex ante*, si veda M.C. GUERRA, *Modelli di accreditamento e configurazione dei mercati*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 16-17, 2010.

(88) Art. 14, comma 5, l.r. Toscana 58/2018.

(89) Per taluni aspetti, si tratta di una procedura che può essere ricondotta nella più ampia nozione di "dialogo competitivo" individuato nell'art. 64, d.lgs. 50/2016. Di particolare rilevanza è anche la previsione di cui all'art. 64, comma 11, lett. b) che prevede la possibilità di condurre ulteriori negoziazioni con l'operatore economico che risulta aver presentato l'offerta con il miglior rapporto qualità-prezzo, per confermare gli impegni finanziari o altri termini contenuti nell'offerta attraverso il completamento dei termini del contratto, senza dover necessariamente continuare la contrattazione con tutti i partecipanti ammessi. Chiaramente anche in questo caso sarà necessaria una previsione esplicita in tal senso nella documentazione di gara. Il dialogo competitivo, soprattutto come risultante dalla nuova formulazione, si conferma uno degli strumenti (insieme con la procedura negoziata ed il partenariato per l'innovazione che si analizzeranno in seguito) di maggior respiro nell'ambito della contrattazione pubblica, che può certamente contribuire a colmare quel *gap* informativo sussistente in talune ipotesi tra stazioni appaltanti e impresa privata, nell'ottica dell'ottenimento di un "equilibrio tra regola e discrezionalità". Sul punto, B. RAGANELLI, *Il dialogo competitivo dalla direttiva 2004/18/CE al codice dei contratti: verso una maggiore flessibilità dei rapporti tra pubblico e privato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2009, p. 127 ss.

(90) L'art. 9, comma 2, l.r. Toscana 58/2018, prevedendo l'iscrizione nell'albo regionale sia delle cooperative sociali di tipo a) sia di tipo b) che svolgono le attività di interesse generale di cui ai d.lgs. 112 e 117/2017, stabilisce che i Comuni capoluogo e la Città metropolitana di Firenze svolgano annualmente le verifiche sulla permanenza dei requisiti previsti dalla medesima legge per l'iscrizione.

falsa cooperazione sociale<sup>91</sup> e, dall'altro, l'adozione di strumenti di autoregolamentazione orientati ad incrementare la capacità di rendicontazione e *accountability* delle cooperative sociali, quali il bilancio sociale e il codice etico<sup>92</sup>. Il bilancio sociale risponde all'esigenza di una più trasparente comunicazione della tipologia dei prodotti e dei servizi proposti e prestati dalle cooperative sociali, nonché ad una idonea valutazione delle *performances* dell'organizzazione cooperativa e dell'impatto sociale delle attività svolte<sup>93</sup>. Gli Enti locali sono chiamati a monitorare l'adozione del bilancio sociale, laddove previsto e a richiedere una relazione sull'attività svolta che, per le cooperative di tipo b), deve altresì contenere i risultati ottenuti dalle persone svantaggiate inserite nel processo produttivo, l'elenco delle convenzioni in essere, nonché, infine, i nomi dei soci lavoratori o dipendenti<sup>94</sup>. Il codice etico, invece, deve assolvere all'obbligo di rafforzare i valori della responsabilità sociale, la cultura dell'impresa sociale, il rispetto delle politiche aziendali in materia di etica dell'impresa e di correttezza comportamentale<sup>95</sup>. Preme evidenziare che sia l'inserimento lavorativo di perso-

---

(91) Così dispone l'art. 1, comma 2, l.r. Veneto 32/2018.

(92) Art. 3, commi 1 e 4, comma 1, l.r. Veneto 32/2018.

(93) Si tratta di una disposizione che richiama chiaramente l'analoga previsione contenuta nell'art. 9, comma 2, d.lgs. 112/2017, che indirizza le scritture contabili, appunto, nella direzione, *inter alia*, di poter operare una valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte. Sul tema, per tutti, si veda S. ZAMAGNI, P. VENTURI, S. RAGO, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, in *Impresa Sociale*, 6, 2015, p. 77 ss.

(94) Così dispone l'art. 9, commi 1 e 2, l.r. Toscana 58/2018. Il successivo art. 10 stabilisce la cancellazione delle cooperative sociali dall'albo regionale, al verificarsi, tra gli altri, della riduzione del numero dei soggetti svantaggiati al di sotto del 30% e mancata reintegrazione di tale percentuale entro 12 mesi. La misura può essere interpretata quale esigenza di conservare integra la qualificazione di cooperativa sociale di inserimento lavorativo, affinché si possano evitare fenomeni distortivi della concorrenza.

(95) L'art. 4-ter della l.r. 23/2006, così come novellato dall'art. 4, comma 1, l.r. 32/2018, prevede che il codice etico o di comportamento sia adottato ai sensi del modello ex d.lgs. 231/2001, che disciplina la responsabilità amministrativa degli enti con e senza personalità giuridica. In argomento, sia permesso il rinvio a A. SANTUARI, *L'adozione del modello organizzativo idoneo ex d. lgs. n. 231/2001 e l'applicabilità delle norme in materia di anticorruzione nelle organizzazioni che erogano servizi alla persona. Efficienza, efficacia e accountability degli interventi e tutela dei cittadini-utenti*, in *giustamm.it*, 2015; ID., *Il "modello 231", le misure anticorruzione e gli obblighi di trasparenza nei servizi socio-sanitari. Considerazioni alla luce della riforma del terzo settore e delle recenti linee guida Anac sulle società partecipate e controllate*, in *Sanità*

ne svantaggiate sia l'adozione del bilancio sociale e del codice etico da parte delle cooperative sociali costituiscono elementi che permettono alle cooperative sociali di vedersi riconosciute percentuali maggiorate nel caso di affidamento di servizi alle cooperative sociali di tipo b)<sup>96</sup>. Da ultimo, preme evidenziare che le leggi regionali in parola, in conformità e in linea di continuità con la previsione contenuta nell'art. 71, d.lgs. 117/2017, dispongono in merito all'utilizzo dei beni pubblici da parte delle cooperative sociali e loro consorzi che per finalità di utilità sociale possono anche presentare una proposta specifica, alla quale possono partecipare anche altri soggetti del Terzo settore, enti pubblici ed operatori privati<sup>97</sup>.

### 6. *Riflessioni conclusive*

L'analisi compiuta ha evidenziato che il "modello" cooperativa sociale non solo risulta confermato e valorizzato nelle sue specifiche caratteristiche, ma risulta altresì funzionale sia per altre ed innovative formule giuridiche sia per espandere i "confini" dell'oggetto sociale delle cooperative sociali. In questa prospettiva si possono interpretare sia l'equiparazione *ex lege* delle cooperative sociali alle imprese sociali di cui al d.lgs. 112/2017 sia le diverse discipline regionali sulle cooperative di comunità. In entrambi i casi alle cooperative sociali è riconosciuto e affidato dall'ordinamento giuridico un ruolo primario nell'organizzazione e gestione dei servizi di interesse generale. A questo scopo, la regolazione pubblica, dunque, da

---

*Pubblica e Privata*, 3, 2018, pp. 18-37. Critico con un concetto di trasparenza quale esito di un mero obbligo di pubblicazione, G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *federalismi.it*, 1, 2017, p. 7.

(96) L'art. 12, comma 1-bis, l.r. 23/2006, così come introdotto dalla l.r. Veneto 32/2018, dispone che «per l'affidamento di servizi alle cooperative sociali di cui all'articolo 2, comma 1, lett. b), viene riconosciuta una maggiorazione del punteggio nei seguenti casi: a) adozione del bilancio sociale di cui all'articolo 4 bis, fino a quando l'adozione del bilancio sociale è facoltativa ai sensi dell'articolo 4-bis, comma 3; b) adozione del codice etico di cui all'articolo 4-ter; c) percentuale maggiore del 30 per cento di persone svantaggiate di cui all'articolo 3, comma 1; d) presenza oltre alla percentuale del 30 per cento delle persone svantaggiate, di cui all'articolo 3, comma 1, anche di persone deboli di cui all'articolo 3, comma 2».

(97) Al riguardo, l'art. 17, comma 3, l.r. Toscana 58/2018 precisa, tuttavia, che il soggetto responsabile della proposta di utilizzo del bene pubblico deve essere una cooperativa sociale o un consorzio di cooperative sociali.

un lato, svolge una funzione di promozione e valorizzazione del contributo delle cooperative sociali e, dall'altro, contempla le misure idonee e coerenti affinché queste specifiche forme imprenditoriali risultino maggiormente *accountable* e, quindi, in grado di meglio realizzare la loro funzione sociale, in specie nell'ambito dei servizi socio-sanitari, che costituiscono una componente fondante del moderno sistema di *welfare*<sup>98</sup>.

Come è noto, spetta alle istituzioni statali garantire i livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie<sup>99</sup>. Tuttavia, un'equa, universalistica e uniforme garanzia dei livelli in parola non può non coinvolgere l'azione delle Regioni, alle quali l'ordinamento attribuisce la competenza di organizzare il sistema dei servizi affinché quei livelli possano essere effettivamente esigibili<sup>100</sup>. L'organizzazione dei servizi socio-sanitari in ambito regionale, in specie a seguito della riforma del Terzo settore, necessariamente si realizza attraverso il coinvolgimento delle cooperative sociali. Esse, tra l'altro, sono in grado di progettare e realizzare interventi a forte impronta comunitaria<sup>101</sup> rispondendo alle attese della popolazione locale e alle richieste delle amministrazioni pubbliche intenzionate ad ampliare forme di intervento alternativo al ricovero in istituto.

---

(98) In tema si veda, R. BALDUZZI, *Sociosanitario, riconoscere i diritti ai più fragili è doveroso*, in *Avenire*, 23 novembre 2017, p. 11, nel quale l'A. richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2017. In quell'occasione, i giudici hanno ribadito che una volta che i livelli essenziali delle prestazioni «siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle "non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto" (sentenza n. 275 del 2016)».

(99) Art 117, comma 2, lett. m) Cost. In argomento, si rinvia a M. BELLETTI, *Livelli essenziali delle prestazioni e coordinamento della finanza pubblica*, in C. BOTTARI (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Rimini, Maggioli, 2014, p. 18 e C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, Cedam, 2013, in part. p. 191 ss.

(100) Sul punto, si veda il Piano sociale e sanitario 2017-2019, approvato dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna in data 12 luglio 2017, n. 120, sulla base della proposta della Giunta regionale del 15 maggio 2017, n. 643.

(101) In ciò avvantaggiate dalla base sociale composita, portatrice di interessi multipli (*multi-stakeholder*) ed espressione dell'ambito territoriale, ben delimitato, in cui le cooperative sono radicate. Questo assetto, più complesso e difficile da coordinare, può però costituire un vantaggio competitivo per le cooperative sociali, in quanto permette loro di essere maggiormente presenti nel territorio e legittimate, e quindi produrre servizi che rispondono con più efficacia e tempestività ai bisogni.

Nel perseguimento delle loro finalità sociali e nello svolgimento delle attività di interesse generale, le cooperative sociali, alla stregua degli altri enti del Terzo settore, in ossequio al principio di sussidiarietà *ex art.* 118, u.c., Cost., partecipano non soltanto alla fase di erogazione dei servizi ma anche a quella della loro co-programmazione e co-progettazione<sup>102</sup>, contribuendo così, per la loro responsabilità, a garantire la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e socio-sanitarie.

Oltre al comparto dei servizi socio-sanitari, le recenti normative regionali hanno delineato nuovi spazi di azione per le cooperative sociali: per vero, nel contesto socio-economico e istituzionale attuale, i servizi pubblici locali possono costituire terreno fertile per sperimentare una reale *partnership* tra gli enti pubblici e la cooperazione sociale.

Occorre, tuttavia, che tale *partnership* sia presidiata da clausole e procedure che rafforzino e potenzino le capacità organizzative delle cooperative sociali, da un lato, e assicurino il rispetto dei principi comunitari e nazionali, dall'altro. In quest'ottica, le responsabilità attribuite alle cooperative sociali/imprese sociali permettono di inferire le ragioni per cui la regolazione pubblica imponga alle stesse di dotarsi di strumenti di controllo e monitoraggio delle attività svolte e dei servizi erogati. Detti strumenti devono essere in grado di delineare un sistema di procedure e responsabilità interne facilmente tracciabile, sia da parte della p.a. committente sia da parte degli utenti e degli *stakeholders* in generale<sup>103</sup>.

In ultima analisi, si può ritenere che la l. 381/1991, le normative regionali e la riforma del Terzo settore rappresentino una regolazione pubblica favorevole e incentivante per le attività e lo sviluppo delle cooperative sociali, alle quali il sistema delle autonomie locali e gli enti del Servizio sanitario regionale possono rivolgersi anche in via preferenziale per l'organizzazione, progettazione, gestione ed erogazione dei servizi di interesse generale.

---

(102) In argomento, sia permesso il rinvio a A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del terzo settore*, Bologna, Bononia University Press, 2018.

(103) Il coinvolgimento degli utenti, dei lavoratori e degli *stakeholders* in generale nel *management* societario ed aziendale è stato fatto assurgere ad elemento distintivo della qualificazione giuridica di impresa sociale (art. 11, d.lgs. 112/2017).