

Profili giuridici della cooperazione di solidarietà sociale

Piero Verrucoli

1. Organizzazione di solidarietà sociale e forma cooperativa

La cooperazione di solidarietà sociale costituisce ormai una realtà meritevole di massima considerazione e, sotto il profilo giuridico, un fenomeno che necessita di attenta riflessione anche al fine di predisporre per esso un'adeguata disciplina legislativa.

In una breve esposizione relativa ai problemi giuridici non può trovare spazio -ma va data come presupposta- la riflessione sulle radici del fenomeno e sulle cause che ne determinano l'odierna insorgenza ed il crescente sviluppo. Al giurista, pur toccato profondamente dal grande significato umano e sociale di tale fenomeno, tipica espressione di quello spirito di volontariato che in ogni tempo ha ispirato e caratterizzato le più disparate forme organizzative animate fondamentalmente dallo scopo di giovare ai bisognosi di aiuto di ogni genere, è riservato il freddo compito di analizzare le concrete manifestazioni attuali e valutare gli schemi operativi posti in essere in rapporto alle previsioni normative vigenti ed a quelle ipotizzabili.

Sulla base di questa impostazione, è allora dato di vedere che lo spirito di solidarietà sociale che si esprime non nella predisposizione di azioni e strumenti di rivolta sociale, ma nella ricerca di mezzi operativi con i quali fornire aiuto ai bisognosi di assistenza, troppo facilmente dimenticati o comunque non adeguatamente tutelati dalle strutture pubbliche in una società caratterizzata dall'egoismo e dall'emarginazione dei più deboli, trova oggi -secondo i tipici strumenti giuridici messi a disposizione degli operatori- la possibilità di esplicarsi o nell'ottica delle fondazioni od in quella delle associazioni create per la cura di particolari categorie di soggetti bisognosi di forme diverse di assistenza.

Il riferimento alle fondazioni si esaurisce rapidamente. Esse sono patrimoni di scopo, per la cui gestione a favore dei beneficiari operano soggetti a ciò preposti, che evidentemente condividono lo spirito del fondatore o dei fondatori (e tanto più operano con impegno quanto più questo accade), ma possono anche trovare nell'attività espletata il mezzo per la soddisfazione di propri interessi materiali, fondamentalmente sotto forma di compensi, o per una gratificazione sul piano del prestigio sociale.

Quanto alle associazioni, invece, il discorso è più complesso. Secondo la nozione tradizionalmente affermata, l'associazione è

45.

l'organizzazione di più soggetti, che mira a realizzare i fini più disparati -politici, sindacali, culturali, ricreativi, sportivi, assistenziali, ecc.- a beneficio dei suoi membri od anche di soggetti esterni, prescelti come destinatari della propria attività.

L'associazione si avvale, fondamentalmente, dei contributi periodici dei suoi membri, ed in genere svolge un'attività di servizi non impostata su un'organizzazione di impresa (ciò che peraltro ricorre sempre più frequentemente, come mostra la casistica giudiziale sotto diversi profili, principalmente quello delle conseguenze dell'insolvenza). A livello di associazioni a scopo assistenziale, che qui interessa, l'attività dell'associazione si sostanzia per lo più nell'erogazione di aiuti in forma diversa, talvolta consistenti anche in prestazioni personali dei suoi membri, mossi da un accentuato ed attivo spirito di solidarietà sociale.

In questo quadro, l'associazione in senso tecnico regolata dal Codice Civile -quale specificazione basilare del più ampio "genus" dei fenomeni associativi- costituisce lo schema immediato di riferimento per tutte le attività solidaristiche e di assistenza che non siano necessariamente strutturate nell'organizzazione strumentale di imprese, posto che per l'esercizio della attività di queste il legislatore ha preordinato schemi operativi appositi, i diversi tipi di società, anche avendo configurato con la legge del 1886 -per le manifestazioni destinate esclusivamente a riflettersi nell'ambito degli aderenti- quello particolare delle società di mutuo soccorso, che sta a mezza strada tra l'associazione e la società, dell'uno e dell'altra ripetendo certi connotati ed all'una o all'altra maggiormente avvicinandosi a seconda del concreto modo di operare.

Ciò nonostante, non vi è dubbio che lo schema dell'associazione risponde pienamente alle esigenze di chi propone, attraverso di esso, lo svolgimento di una mera attività di erogazione di prestazioni assistenziali, specie se occasionali, come elargizioni, contributi e simili, che non comportino organicamente né la predisposizione di servizi, né lo svolgimento di prestazioni quali si hanno nell'organizzazione di un'impresa. Diversa è appunto la considerazione da fare, quando si intenda dare vita ad una vera e propria organizzazione di imprese di produzione di beni o di servizi che, direttamente o indirettamente, servano ad attuare gli scopi prefissi: lo schema dell'associazione rivela allora i propri limiti e la propria inadeguatezza, ed anche istintivamente il riferimento va piuttosto a quello della società.

A questo punto si impone un'ulteriore notazione. Giurisprudenza e dottrina sono per lo più attestate sull'affermazione di un intento lucrativo quale elemento essenziale per l'individuazione dell'impresa: per cui, in mancanza di tale intento, si giunge -talvolta con conseguenze paradossali- a negare l'esistenza della qualità di imprenditore in soggetti che, pur avendo dato vita ad una complessa ed oggettivamente rilevabile organizzazione d'impresa qualificabile come commerciale in ragione della natura dell'attività svolta incorrendo peraltro nello stato di insolvenza, non sono poi ritenuti

assoggettabili al fallimento ed alle procedure concorsuali. Orbene, è vero che una tesi siffatta (peraltro opinabile) può astrattamente rassicurare coloro che, animati da spirito altruistico, svolgono un'attività d'impresa utilizzando lo schema dell'associazione: ma, in concreto, si affacciano non pochi elementi di insicurezza, in rapporto alla dimensione dell'organizzazione di tale attività, al concreto modo di operare, alla valutazione dei risultati economici della gestione, anche e soprattutto sotto il profilo fiscale.

Si spiega così come l'idea di ricorrere allo strumento cooperativo si sia fatta strada, ormai da tempo, e si vada diffondendo sempre di più, malgrado le incertezze ed i contrasti giurisprudenziali dei quali sarà fatto cenno. La cooperativa è impresa, per definizione (art. 2511 C.C.); può operare solo a beneficio dei soci, od anche di terzi; l'intento dei soci -almeno stando ai principi dell'Alleanza Cooperativa Internazionale ed alle più luminose esperienze dei movimenti cooperativi italiani e stranieri- non è mai gretatamente egoistico, ma si proietta in un'ottica di socialità; il suo funzionamento si svolge secondo il principio di democrazia personale proprio dei fenomeni associativi in senso tecnico. In più, la cooperativa gode -per la funzione sociale cui assolve secondo l'art. 45 Cost.- della considerazione di favore del legislatore, specie per gli aspetti tributari.

Per dirla in breve, la cooperativa si è venuta sempre più configurando -specie in carenza di una legislazione apposita sul volontariato- come, schema o tipo organizzativo particolarmente rispondente alle esigenze ed ai fini delle diverse forme di aggregazione per lo svolgimento di attività imprenditoriali all'insegna di scopi di aiuto a soggetti bisognosi di assistenza e di promozione umana. Tanto ciò è vero che nei progetti di riforma della legislazione sugli enti cooperativi presentati nella precedente legislatura e, nell'attuale, in quello elaborato dalla Commissione Centrale per le Cooperative il 2 aprile 1982 è stata loro data considerazione e, più in particolare, ne è prevista un'apposita disciplina nei progetti presentati alla Camera ed al Senato, e dinanzi a quest'ultimo attualmente in discussione, dei quali sarà detto.

2. Caratteristiche della cooperativa di solidarietà sociale

Prima di scendere all'esame delle proposte di legge, però, è opportuno dare un rapido sguardo alle esperienze compiute, per trarne motivi di riflessione opportuni anche per l'opera legislativa.

A voler dare un rapido quadro dei problemi di fondo che si sono presentati nel ricorso allo strumento cooperativo per attuare concretamente specifici fini di solidarietà sociale, occorre concentrare l'attenzione sul diverso grado di percezione e di ravvisata conducibilità di detti fini, da parte della magistratura, allo schema o tipo della società cooperativa.

E' bene ricordare che i fini anzidetti riguardano, in modo più ricorrente, la prestazione di servizi in materia socio-assistenziale come quelli a favore di

soggetti handicappati, l'assistenza domiciliare agli anziani, il recupero dei tossicodipendenti, l'assistenza post-penitenziaria, e simili.

La natura di questi fini e, talvolta, l'oggettiva difficoltà di vederli concretamente riconducibili ad un'organizzazione d'impresa, e per di più un'organizzazione d'impresa perseguente per legge scopi mutualistici, ha dato luogo a soluzioni diverse ed anche contrastanti della magistratura in sede di omologazione degli atti costitutivi di tali cooperative. Così, è stato detto, ad esempio, che non può ammettersi il ricorso alla forma cooperativa allorquando manchi il requisito della mutualità, e cioè dell'essere gli stessi soci della cooperativa i destinatari dell'attività sociale. Così pure tale principio è stato riaffermato pur muovendo dalla premessa della compatibilità con la forma cooperativa di uno scopo risolvendosi nel procurare servizi di carattere culturale e/o assistenziale ai soci. E, senza scendere ad altre analisi di dettaglio, si è pervenuti alla conclusione della ammissibilità di una cooperativa di servizi, avente specifiche finalità di assistenza sociale, quali l'assicurare ai soci handicappati un'attività lavorativa o la possibilità di fruire di servizi rientranti nell'oggetto sociale.

Un riflesso di queste incertezze interpretative si è avuto sul piano dell'iscrizione di queste cooperative nei registri prefettizi. Poiché talvolta essa è stata negata, la questione è stata sottoposta all'esame della Commissione Centrale per le Cooperative che, dopo averne fatto oggetto di dibattito nelle adunanze del 21 marzo e del 9 maggio 1984, si è espressa in senso favorevole, auspicando la sollecita emanazione di una normativa chiarificatrice.

Ora, approfondendo, -sia pur rapidamente- il problema, occorre tener conto di ciò che significhi mutualità e concreta realizzazione della mutualità, nonché, e corrispondentemente, di ciò che significhi cooperazione ed attuazione degli scopi cooperativi. E' questo che non sembra essere stato percepito con adeguata chiarezza dagli orientamenti innanzi ricordati, peraltro dovendosi dire che talvolta la magistratura è stata indotta ad escludere la possibilità del ricorso al tipo della cooperativa da una non sufficiente precisazione del modo di operare della predisposta struttura operativa, rispecchiato nell'enunciazione dell'oggetto sociale o da questa desumibile, mentre per contro sono state nella stessa inserite talora espressioni di pregnante significato ideologico e perfino, in un caso, quella che fra l'altro la cooperativa si era prefissa lo scopo di una non meglio precisata "ricerca dell'utopia".

In realtà, lo scopo mutualistico si sostanzia nell'assunzione di un'attività d'impresa (nella specie: di produzione di beni o di servizi) da parte di coloro che della stessa hanno bisogno, e ciò al fine di evitare di dover ricorrere all'uopo a terzi imprenditori o comunque somministratori, pubblici o privati, di tali beni o servizi. Dunque, mutualità d'impresa significa fruizione della stessa, e talvolta anche dei risultati della sua attività, da parte di coloro che vi danno vita.

Ora, se si tien conto di ciò, è agevole vedere come un'organizzazione ad impresa di servizi di tipo assistenziale possa essere creata da coloro che nella stessa vedano lo strumento per soddisfare determinate necessità di detto genere. Si può trattare, dunque, di soggetti che intendono gestire in comune un'attività di assistenza ai loro familiari bisognosi di tale assistenza, ed in questo caso si avrà che essi danno luogo ad una struttura in cui, per mezzo di proprie prestazioni o di prestazioni di dipendenti, riescono a procurarsi quel servizio assistenziale a favore dei propri familiari che non riuscirebbero ad avere, o a conseguire con pari efficienza, da enti pubblici o da altri soggetti. E si può trattare, invece, e più significativamente, di una struttura assistenziale posta in essere tra gli stessi fruitori diretti ed ultimi dell'esistenza dell'impresa e del risultato della sua attività, come nel caso di handicappati pur capaci di svolgere in comune un determinato lavoro o di comunità di tossicodipendenti intesi a riscattarsi, che svolgono congiuntamente attività di tipo diverso, da quelle meramente assistenziali a quelle agricole, ecc. Inoltre può ben darsi l'ipotesi, che appare sicuramente la più ricorrente ed attendibile, della combinazione di soggetti bisognosi di assistenza con soggetti che non sono affetti da tale necessità, ma sono al contrario disposti -in quanto mossi da elevato spirito di solidarietà sociale- ad operare con i primi nello svolgimento di una medesima attività lavorativa, per rendere fondamentalmente un servizio agli stessi, tendendo essi ad ottenere dalla cooperativa la mera normale retribuzione per le loro prestazioni, con esclusione di ogni e qualunque finalità speculativa.

A ben guardare, dunque la nozione di mutualità d'impresa ricorre in tutte queste ipotesi, risultando più evidenziata nelle ultime due.

Se poi si tien conto che la cooperativa non tende soltanto a soddisfare l'interesse dei suoi soci, ma anche che -secondo i principi dell'Alleanza Cooperativa Internazionale consacrati nel Congresso di Vienna del 1966, le formulazioni al riguardo contenute nelle più recenti legislazioni straniere, ed una consolidata prassi delle più significative esperienze nazionali ed internazionali- essa mira ad attuare fini extrasociali che ridondano a beneficio della comunità nella quale la cooperativa stessa è inserita, si può allora ben comprendere la combinabilità di questi fini, tipicamente cooperativistici, con quelli mutualistici anzidetti: ed alla luce degli scopi cooperativistici ora segnalati, meglio appare configurata, e pertanto ammissibile, anche quella prima ipotesi di mutualità d'impresa che si è innanzi delineata.

Tutto questo risulta ancor più evidente ove si tenga presente che la cooperativa può anche contenere e perfino escludere statutariamente ogni intento lucrativo dei soci, pur ammesso in linea di principio (contrariamente a quanto spesso affermato dalla dottrina e dalla giurisprudenza), come è confermato, oltre che dagli artt. 2518, n.9 e 2536 del Codice Civile, dalle disposizioni della legge Visentini-bis del 1983, che ha portato a livelli veramente elevati il limite massimo della remunerabilità dell'apporto di capitale dei soci. Niente infatti vieta che l'eventuale risultato utile di gestione sia destinato, in tutto od in parte, a beneficio di soggetti non soci bisognosi di

aiuto o di iniziative similari, e così pure, addirittura, che a beneficio dei soggetti medesimi possa essere espletata parte dell'attività dell'impresa sociale. Tutto questo, anzi, delinea ed esalta la funzione e la caratterizzazione della cooperativa di solidarietà sociale.