

Verso il riconoscimento giuridico della cooperazione di solidarietà sociale

Carlo Borzaga

1. Il punto di partenza

Da tempo è ormai aperto un processo mirante al riconoscimento giuridico delle cooperative di solidarietà sociale.

Si tratta di un dibattito che ha coinvolto il movimento cooperativo, le forze politiche e il Ministero del Lavoro. Questo processo non è ancora terminato, ma è comunque utile ripercorrerlo in modo sintetico.

Il punto di partenza è dato dalla proposta di legge n.2828 presentata alla Camera dei deputati il 16 settembre 1981, primo firmatario l'onorevole Salvi, e successivamente ripresentata al Senato, con alcune modifiche, il 14 marzo 1984. In esso si trova la prima definizione formalizzata di cooperativa di solidarietà sociale, intesa come la cooperativa "che svolge la propria attività allo scopo di soddisfare interessi morali, esistenziali, educativi, sociali e culturali, sportivi e ricreativi anche di non soci" (art.1). Viene quindi posto l'accento soprattutto sulla necessità di estendere il principio della mutualità ai non soci, mentre si lascia ampia, e parzialmente indeterminata, l'area di intervento. Non sono definite in modo preciso le caratteristiche soggettive dei soci: essi infatti possono prendere parte all'attività "quali fornitori di lavoro, di servizi, di prestazioni volontarie o di beni, ovvero in qualità di destinatari non esclusivi dell'attività". Vengono quindi introdotti il divieto della distribuzione a qualsiasi titolo di utili ai soci, l'obbligo di devolvere l'intero patrimonio, in caso di scioglimento, a fini di solidarietà sociale (detratte le quote sociali al solo valore nominale) e il divieto di trasformazione in cooperative ordinarie o in altri tipi di società.

La proposta di legge intendeva inoltre regolamentare, limitatamente a queste cooperative, il rapporto di lavoro e la fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori con handicap (anche se con invalidità del 100%) o difficoltà comportamentali, e la possibilità di iscriverne a forme di previdenza e assistenza i volontari operanti nelle stesse.

La proposta di legge prevedeva, infine, l'estensione alle cooperative di solidarietà sociale delle diverse agevolazioni fiscali previste per le altre forme di cooperazione e per le fondazioni.

2. La delibera della Commissione Centrale per le Cooperative

La proposta di legge n. 2828 ha stimolato il dibattito sia all'interno del movimento cooperativo, sia tra le forze politiche. Un primo risultato di questo dibattito è costituito dalla delibera adottata all'unanimità dalla Commissione Centrale per le Cooperative nelle sedute del 21 marzo e del 9 maggio 1984. In essa la Commissione:

- a. esprime innanzitutto il parere che "le cooperative genericamente indicate come cooperative di solidarietà sociale, abbiano sicuro titolo ad esistere e ad essere riconosciute, e pertanto che i loro atti costitutivi siano da omologare";
- b. ritiene che "le cooperative medesime siano da iscrivere nei registri prefettizi", nelle sezioni corrispondenti alla natura dell'attività prevalentemente esercitata;
- c. invita i Prefetti "ad includere le cooperative di solidarietà sociale anche in un elenco speciale, da trasmettere, annualmente aggiornato, alle Regioni di competenza";
- d. auspica che in sede legislativa si provveda sollecitamente a delineare una speciale normativa per quanto concerne le cooperative di solidarietà sociale, stabilendo apposite agevolazioni fiscali in loro favore.

Dopo questa importante delibera la Commissione ha costituito un apposito gruppo di lavoro, dove erano rappresentate le diverse Centrali Cooperative, con l'incarico di approfondire il problema e di apportare eventuali modifiche al primo disegno di legge.

3. Un nuovo disegno di legge

Questo gruppo concludeva il proprio lavoro nell'ottobre 1984, presentando un nuovo disegno di legge che rispetto al precedente si proponeva di:

- a. definire in modo più preciso la cooperativa di solidarietà sociale come quella forma di cooperazione che ha "per scopo la promozione umana e l'integrazione sociale dei soggetti, soci e non soci, ai quali mira ad arrecare beneficio mediante l'attività svolta". Tale definizione risulta più restrittiva di quella contenuta nel precedente disegno di legge Salvi (sono escluse le cooperative che hanno come scopo la promozione in genere di attività ricreative, culturali, sportive ed educative, anche senza scopo di lucro);
- b. riconfermare i divieti circa la distribuzione degli utili e la trasformazione in altre forme cooperative o societarie;
- c. regolamentare l'accesso al lavoro in cooperative di solidarietà sociale di persone handicappate, senza prevedere per le stesse la fiscalizzazione degli oneri sociali;

- d. confermare le facilitazioni fiscali già contenute nella precedente proposta di legge.

Questa nuova proposta venne accettata dai proponenti il disegno di legge Salvi e venne messa all'ordine del giorno della Commissione Lavoro del Senato. Il dibattito successivo, sia in sede di Commissione Lavoro sia all'interno del movimento cooperativo, determinò continui ritocchi al provvedimento. L'ultimo testo disponibile, sul quale era stata raggiunta una sostanziale unanimità di consensi, ma decaduto per l'interruzione della IX legislatura, confermava sostanzialmente la definizione di cooperativa di solidarietà sociale e i divieti contenuti nella proposta del gruppo di lavoro istituito dalla Commissione Centrale per le Cooperative e introduceva due innovazioni:

- a. la regolamentazione, in un apposito articolo, delle "cooperative integrate" definite come "cooperative di produzione e lavoro che hanno lo scopo dell'inserimento lavorativo permanente di invalidi fisici, psichici e sensoriali". Esse devono essere costituite tra soci lavoratori di cui almeno il 40% con menomazioni di diverso grado (compresa l'invalidità totale);
- b. la qualificazione delle cooperative di solidarietà sociale non più solo attraverso la esplicita indicazione dello scopo sociale, ma anche attraverso alcune specifiche caratteristiche soggettive dei soci. Essi possono essere: o utenti dei servizi o volontari o soci-lavoratori. I soci volontari non possono essere inferiori al 30% della base sociale. Le cooperative dovrebbero inoltre essere tenute ad ammettere tra i soci i soggetti utenti che ne facciano richiesta.

Il testo in questione è stato ripresentato al Senato all'inizio della X Legislatura: ad esso si sono affiancati altri disegni di legge che si propongono di regolamentare la cooperazione di solidarietà sociale. Attualmente questi disegni di legge attendono ancora di essere discussi nella Commissione Lavoro del Senato.