



Hanno contribuito:

A. ASTONE	L. DI COLA
G. BASILICO	M. FICHERA
M. BINDA	N. GIMELLI
B. CAPPONI	A. MASSARO
P.L. CARDELLA	D. MICALI
R. CIPPITANI	G. MONTANARI VERGALLO
D. CORVI	A. SAMMASSIMO
G. D'AMICO	P. SANDULLI
B. DESANTIS	G. TOTA
J.R. DE VERDA Y BEAMONTE	

Direttore Responsabile: **Riccardo Bolognesi**

Direttore Scientifico: **Giorgetta Basilico**



**OPEN
ACCESS**

ISSN: **2784-9422**

IL RUOLO DELLE COOPERATIVE SOCIALI NEL CONTESTO DI RIORDINO DEL TERZO SETTORE*

Sommario: 1. Premessa 2. La progressiva osmosi fra le gli enti del primo e quinto libro del codice 3. Le cooperative sociali come prototipo delle imprese sociali 4. Le convenzioni *con la Pubblica Amministrazione* 5. Lo sviluppo del settore dell'agricoltura sociale e il ruolo del sistema cooperativo 6. Osservazioni conclusive.

1. PREMESSA

Grande eco mediatica ha suscitato il Manifesto, sottoscritto dalla *Business Roundtable*⁽¹⁾ che, sostanzialmente, rovescia la *Shareholder Theory* di Milton Friedman secondo cui «la responsabilità sociale dell'impresa è generare profitti»⁽²⁾. Questa teoria, perseguita sino agli inizi degli anni '90, ha mostrato una serie di incrinature, sotto il profilo etico-sociale, per i riflessi negativi riguardo la tutela ambientale, la salvaguardia della salute e della sicurezza dei lavoratori, l'inclusione dei soggetti, posti in posizione di intrinseca vulnerabilità e per le sperequazioni economiche che ha generato tra i cittadini emerse, in maniera evidente, a seguito della attuale pandemia. La svolta delle multinazionali americane era stata preceduta da una presa di posizione netta, da parte dei principali Paesi europei, che ha nutrito il dibattito su un'economia sostenibile, tradottosi in azioni significative, anche sotto il profilo giuridico.

L'art 3 del TUE, al par. 3, ne ha tracciato le direttive, stabilendo che l'Europa «si adopera per lo sviluppo sostenibile», basato su «una crescita economica equilibrata», su una economia sociale di mercato che, pur essendo fortemente competitiva deve, tuttavia, mirare «alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». L'Europa, infatti, promuove la «coesione sociale»⁽³⁾ combatte «l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale».

Con gli accordi ONU di Parigi dal 2015, l'Unione Europea si è impegnata a tradurre i principi

* Il contributo ha superato la *double blind peer review*.

¹ Cfr. *Business Roundtable Redefines the Purpose of a Corporation to Promote "An Economy That Serves All Americans"* del 19 agosto 2019. *Business Roundtable* è un'associazione costituita nel 1972, composta da molti Ceo americani. In un contesto di crescente disuguaglianza economica e profonda sfiducia nelle aziende, si è resa conto, non senza suscitare perplessità, che il modello di *business*, orientato a fini esclusivamente utilitaristici, non è più efficace: "the American dream is alive, but fraying", in particolare, ha ammonito J. Dimon, *CEO of JPMorgan Chase & Co.* e *Chairman of Business Roundtable*. www.businessroundtable.org.

² In generale, M. FRIEDMAN, *The social responsibility of business is to increase its profits, An introduction to business Ethics*, Chrissides G. D., Keler J. H. (eds), London, Chapman, 1993.

³ M. LIBERTINI, *Concorrenza e coesione sociale*, in *Persona e mercato*, 2013, 119 definisce la coesione sociale come «riconoscimento reciproco di una comune appartenenza ad una formazione sociale, chiusa o aperta, ma comunque legata da valori e beni comuni e da vincoli di solidarietà, pur nella possibilità di differenze, anche cospicue, di ruoli e condizioni di vita dei singoli».

dei Sustainable Development Goals ed, in Italia, la Confindustria, nel 2018, ha pubblicato il *Manifesto per la responsabilità sociale d'impresa per l'industria 4.0*⁽⁴⁾, da cui emerge la necessità di un'economia "giusta" sia nei confronti dell'ambiente che delle persone.

Accanto al modello di scuola anglosassone, che guarda ai profitti e a rispondere solo agli azionisti, e al modello tedesco che vede l'impresa come una comunità concentrata sui dipendenti, si sta affermando una *nouvelle vague* che tende a considerare l'impresa come *commons*⁽⁵⁾. Il capitalismo, indirizzato univocamente ad una logica di profitto, non è riuscito a garantire quella promozione della persona umana, che l'art 2 della Costituzione assegna allo Stato, come dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale⁽⁶⁾. L'attività economica si è svolta a vantaggio di pochi ed in contrasto con quella utilità sociale, sotto la cui formulazione si intrecciano quei superiori interessi pubblici, che l'art. 41 Cost. pone come limite proprio ad una politica imprenditoriale prettamente utilitaristica.

2. LA PROGRESSIVA OSMOSI FRA LE GLI ENTI DEL PRIMO E QUINTO LIBRO DEL CODICE

In un clima di sfiducia verso i modelli tradizionali di *business*, che ha trovato il culmine nella crisi mondiale del 2007/2008 e che si riaffaccia, prepotentemente a seguito dell'epidemia da Covid-19, si è aperto un nuovo corso, indirizzato verso un paradigma che tende, sempre di più, ad assottigliare le differenze tra gli enti *non profit* e le società. Si tratta di un fenomeno di osmosi delle forme giuridiche che, anche in Italia, gradatamente si è concretizzato sotto il profilo

⁴ Manifesto del 24 gennaio 2018 www.confindustria.it

⁵ Sui c.d. *beni comuni* v., ampiamente, S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e beni comuni*, Bologna, 2013, 460 ss.; ID., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 11 ss.; U. MATTEI-E. REVIGLIO-S. RODOTÀ, (a cura di), *I beni pubblici dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010; U. MATTEI, *Beni comuni un manifesto*, Roma-Bari, 2011; ID., voce *Proprietà (nuove forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, Vol. V, Milano, 2012; ID., *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Torino, 2015; M.R. MARELLA, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 103 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, 1061 ss.; F. MARINELLI, voce *Beni comuni*, in *Enc. dir., Annali*, Vol. VII, Milano, 2014; L. NIVARRA, *I beni comuni uni e trini ed il capitalismo proprietario*, in www.juscivile.it, 2013, 599 ss.; ID., *Democrazia liquefatta. Il caso del referendum sull'acqua*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 609 ss.; A. LUCARELLI, *Introduzione: verso una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2007, 3 ss.; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, 2613; A. NERVI, *Beni comuni e ruolo del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, 180 ss.; O.T. SCOZZAFAVA, *I "beni comuni"*, in www.juscivile.it, 2016, III, 36 ss.; E. CATERINI, *Il bene comune e il valore di godimento. Per una rilettura degli studi di Pietro Rescigno, Pietro Perlingieri e Francesco Lucarelli*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, 592 ss.; E. FAZIO, *L'oggettività giuridica nel diritto interno ed europeo*, Milano, 2016, 52 ss.; U. MATTEI-A. QUARTA, *Punto di svolta. Dal capitale ai beni comuni, Ecologia, tecnologia, e diritto privato*, Sansepolcro, 2018.

⁶ E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, 5 ss.; P. RESCIGNO, *Le non profit organizations come formazioni sociali*, in *Persona e comunità*, Vol. III, Padova, 1999, 421 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002. Sottolinea che la Costituzione ha posto la dignità "come istanza assiologica suprema di controllo dell'ordinamento positivo"; L. MENGONI, *Diritto e valori*, II, Bologna, 1985, 134; S. RODOTÀ, *La rivoluzione della dignità, la scuola di Pitagora*, Napoli, 2013, 10 ss.; G. SILVESTRI, *Principio di solidarietà e tutela della cooperazione nella Costituzione italiana*, in *Studi sulle cooperative atipiche*, Milano, 1993; ID., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Rivista AIC*, 2008; V. SCALISI, *L'ermeneutica della dignità*, Milano, 2018, 10 che richiama B.R. BARBER, *Consumati. Da cittadini a clienti*, trad. it., di D. CAVALLINI-B. MATERA, Torino, 2010, secondo cui la logica del profitto «ha cominciato a prosciugare aree sempre più estese di libertà e diritti trasformando i cittadini da consumatori in consumati»; A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in www.federalismi.it, 2013, 10.

normativo⁽⁷⁾. Espressione tangibile è l'impresa sociale, di cui al d.lgs. 24 marzo 2006, n.155⁽⁸⁾, che persegue un'attività economica, organizzata senza fini di lucro, al fine dello scambio di beni e servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale. L'*humus* favorevole era stato preparato dalla legge quadro 8 novembre 2000, n.328, che ha attribuito alla Pubblica amministrazione il compito di coinvolgere gli organismi privati di utilità sociale nella gestione e nell'offerta di servizi sociali⁽⁹⁾. Si è trattato di uno snodo fondamentale, con cui gli organismi privati di utilità sociale del c.d. Terzo settore sono stati investiti di un ruolo cardine nel sistema dei servizi sociali.

In questo solco si è poi inserito l'art. 25, par.4, della legge 18 ottobre 2012, n.179, sulle *start up* a vocazione sociale ove significativo è il riferimento ad una responsabilità sociale dell'impresa⁽¹⁰⁾. Successivamente la legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha riconosciuto le c.d. società *benefit*, dirette a perseguire anche attività di "beneficio comune", mediante il ricorso ad operazioni in favore di persone, di comunità, di enti⁽¹¹⁾, svolte all'insegna della sostenibilità e della trasparenza. Gli interventi normativi, rapidamente richiamati testimoniano come il *discrimen* tra enti *non profit* e società, si è andato, nel tempo, sempre più sfumando⁽¹²⁾.

Ma il prototipo di un'impreditoria, a carattere sociale, può essere rinvenuto, prima ancora, nelle c.d. cooperative sociali, disciplinate in Italia con la legge 8 novembre 1991⁽¹³⁾, n. 381, che, rispetto alle società cooperative di cui al V libro del codice civile⁽¹⁴⁾, presentano la finalità di

⁷ Nel dibattito dottrinale significative le pagine di P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, I, 313; G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, 2001; a proposito della neutralità F. GALGANO, *Diritto commerciale. Le società*, Bologna, 1996, 35 ss.; P. SPADA, *La tipicità delle società*, Padova, 1974, 36 in senso critico verso un'osmosi diretta ad eliminare le differenze, sotto il profilo causale, delle diverse fattispecie degli enti disciplinati; in senso conforme G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 2001, 43 ss. sottolineava come la impresa non può trasformarsi in un'azienda di erogazione, rispetto alla quale rilevi la prestazione di determinati servizi e non anche il costo di produzione.

⁸ M.V. DE GIORGI (a cura di), *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Commentario al d.lgs., 24 marzo 2006, n.155*, Padova, 2007. Prima ancora A. FUSARO, *Per un diritto delle associazioni nel terzo millennio*, in *Riv. dir. priv.*, 2002, II, 287 ss.; A.FICI-D. GALLETTI (a cura di), *Commentario al decreto sull'impresa sociale (D. lgs. 24 marzo 2006, n.155)*, Torino, 2007; G.M. COLOMBO, *ETS: enti commerciali o enti non commerciali?*, in *Coop.e enti non profit.*, 2020, I, 23 ss.

⁹ L'art. 118 ultimo comma stabilisce che «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»; G.D. MOSCO, *L'impresa non speculativa*, in *Giur. comm.*, 2017, 216 ss.; AA.VV., in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-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)*, Milano, 2007.

¹⁰ Sulle *start up*, che hanno forma di s.r.l., A. MALTONI-P. SPADA, *L'impresa start up innovativa costituita in società a responsabilità limitata*, in *Riv. notar.*, 2013, I, 1113 ss.; G. CIAN, *Le start up innovative a responsabilità limitata: partecipazioni, altri rapporti partecipativi e nuovi confini del tipo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2014, 1178 ss.

¹¹ In dottrina cfr. B. DE DONNO - L. VENTURA (a cura di), *Dalla benefit corporation alla società benefit*, Bari, 2018, ivi, in particolare, il contributo di A. ZOPPINI, *Un raffronto tra società benefit ed enti non profit: implicazioni sistematiche e profili critici*, 71 ss.; M. STELLA RICHTER JR., *Società benefit e società non benefit*, in *Riv. dir. comm.*, 2017, 271 ss.; R. SICLARI, *Le società benefit nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 36 ss.

¹² L'utilizzazione dei modelli degli enti capitalistici per scopi non economici si era già registrata con le società sportive per la specialità dell'oggetto sociale, incentrato anche sull'organizzazione di spettacoli sportivi, ex artt. 10 comma 2, 13 comma 2 l.91/81; G. VOLPE PUTZOLU, *Le società sportive*, in *Tratt. S.p.a. Colombo-Portale*, Vol. VIII, Torino, 1992, 301 ss. Il d.lgs. 17 gennaio 2003, n.6, all'art 2500 *septies* c.c. ha previsto la c.d. trasformazione eterogenea delle società per azioni, in accomandita per azioni ed a responsabilità limitata in organizzazioni *non profit*, trasformazione che era già stata ammessa in parte dalla giurisprudenza App Trieste, 30 ottobre 1997.

¹³ In generale V. BUONOCORE, voce *Società cooperative, II, Cooperative speciali*, in *Enc. giur. Treccani*, Vol. XXIX, Roma, 1993; A. FICI, *La riforma del diritto societario e l'identità delle cooperative sociali*, in *Impr. soc.*, 68, 2003, 9; L. SALAMONE, *Cooperative sociali e impresa mutualistica*, in *Riv. soc.*, 2007, 500 ss.

¹⁴ G. MARASÀ, *sub art 2520 comma 2*, in *Commentario alla riforma delle società*, diretto da P. MARCHETTI-F. GHEZZI-L. BIAN-

perseguire l'interesse generale della collettività, mediante la promozione e l'integrazione, sotto il profilo sociale della persona umana.

I caratteri peculiari della società cooperativa, ispirati ai principi di mutualità, solidarietà, democrazia, ex art. 45 Cost., hanno consentito che, gradatamente, quegli obiettivi mutualistici in favore dei soci, si estendessero all'esterno della compagine societaria, verso la collettività e, soprattutto, nei confronti dei soggetti più vulnerabili, rispetto ai quali l'attività di sostegno da parte delle istituzioni pubbliche è apparsa inadeguata⁽¹⁵⁾.

3. LE COOPERATIVE SOCIALI COME PROTOTIPO DELLE IMPRESE SOCIALI

Il riordino normativo, con il d.lgs. 3 luglio 2017, n.117, del c.d. Terzo settore⁽¹⁶⁾, con cui si è tentato di districare il "groviglio"⁽¹⁷⁾ di norme che disciplinavano gli enti *non profit* ha fatto salve le peculiarità del cooperativismo⁽¹⁸⁾. L'art. 1 del c.d. Codice del Terzo settore stabilisce che alle cooperative sociali si applica, in via residuale, la disciplina generale dettata per le imprese sociali, se compatibile con la disciplina specifica delle cooperative, in quanto di diritto sussunte nell'ambito delle imprese sociali.

Il legislatore, tuttavia, ha operato degli innesti nella disciplina generale sulla imprenditoria rivolta a scopi sociali che, inevitabilmente, hanno dispiegato riflessi sulla normativa particolare

CHI-M. NOTARI, *Società cooperative*, Milano, 2007; G. FAUCEGLIA, *Il futuro della società cooperativa: la fine dell'umanizzazione e la scelta dell'efficienza*, in *Giur. comm.*, 2019, IV, 567.

¹⁵ 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, 2016, 76 ss.

¹⁶ G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, 727; G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 671 ss.; M.V. DE GIORGI, *Terzo settore. Il tempo delle riforme*, in *Studium iuris*, 2017, 142; E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, 708; C. GRANELLI, *Impresa e terzo settore un rapporto controverso*, in *Jus civile*, 2018, V, 715 ss.; L. BOZZI, *Terzo settore: osservazioni "a prima lettura" su una riforma culturale prima che giuridica*, in *Contr. impr.*, 2017, 1253; N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, II, 637.

¹⁷ Così M. GORGONI, *Il codice del terzo settore tra luci e ombre*, in EAD. (a cura di), *Il codice del Terzo settore - Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017*, Pisa, 2018, 25. Precedentemente l'entrata in vigore del Terzo settore vi erano stati una serie di interventi che avevano inciso sulla scarna disciplina codicistica in materia: l'eliminazione dei limiti alla capacità immobiliare degli enti *non profit*, che ha determinato l'abrogazione dell'art. 17 c.c., che subordinava l'accettazione di eredità e donazioni e beni immobili alla preventiva autorizzazione governativa, si è verificata con l'emanazione dell'art. 13 legge 15 maggio 1997, n.127. L'art 17 c.c. era stato definito un "fossile giuridico" da A. ZOPPINI, *Quattro tesi per una rilettura delle norme sulle fondazioni*, in G. PONZANELLI (a cura di), *Gli enti non profit in Italia*, Padova, 1994, 87. Successivamente si è registrata l'abrogazione degli artt. 600, 782 comma 3 e 786 c.c., avvenuta con legge 22 giugno 2000, n.192 che subordinavano l'efficacia delle disposizioni testamentarie e degli atti di liberalità, in favore di un ente non riconosciuto, alla presentazione dell'istanza per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica, la cui procedura è stata modificata con il d.P.R. 361/2000 su cui cfr. M.V. DE GIORGI-G. PONZANELLI-A. ZOPPINI, *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, Milano, 2001. Diversi i progetti di legge di riforma, dapprima diretti a modificare I libro del codice civile, tra cui quello redatto dalla c.d. Commissione Rovelli, che si inseriva nel contesto più ampio di riforma delle società: in dottrina A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, III, 365 ss.; M.V. DE GIORGI, *Tra legge e leggenda: la categoria ente nel diritto delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, IV 625 ss.; G. MARASÀ, *riflessioni su oggetto e scopi delle associazioni del libro I cod.civ. nelle prospettive di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, IV, 303 ss.; da ultimo A. FUSARO, *La revisione della disciplina degli enti - del libro primo del codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 1368, sottolinea l'opportunità di una revisione anche della disciplina codicistica generale, attraverso la riproposizione di un altro progetto n. 3683 della XVI legislatura.

¹⁸ G. MARASÀ, *Le cooperative sociali dopo la riforma del terzo settore*, in *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società*, Torino, 2019, 81 ss.; V.M. MARCELLI, *L'ente del terzo settore e l'esercizio di attività di impresa*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale, Una introduzione*, Napoli, 2018, 123 ss. e A. FICI, *La nuova impresa sociale*, ivi, 343 ss.

delle cooperative. Essenzialmente si è registrato un ampliamento dei settori in cui le imprese sociali possono operare: sono stati aggiunti il turismo, la gestione di attività artistiche, culturali e ricreative, l'*housing* sociale, il micro credito, il commercio equo e solidale, la cooperazione allo sviluppo, l'agricoltura sociale. Una novità rilevante è rappresentata dall'estensione alle imprese sociali, costituite in forma di società cooperativa, del ricorso al c.d. *crowdfunding*: la possibilità di raccogliere capitale, attraverso piattaforme *online*⁽¹⁹⁾, può, pertanto, contribuire ad arricchire i fondi aziendali, affiancandosi, così, agli altri strumenti di finanziamento "tradizionali" rappresentati da fondi pubblici di derivazione nazionale ed europea, da finanziamenti di provenienza bancaria o erogati da fondazioni o, ancora, da strutture sanitarie come le Aziende sanitarie locali.

L'emanazione del c.d. Codice del Terzo settore ha, inoltre, costituito l'occasione per specificare alcuni aspetti inerenti al coordinamento tra la disciplina generale, relativa agli enti *non profit* e quella speciale previgente in materia, ciò soprattutto a seguito dell'operatività dei decreti legislativi 3 luglio 2017, n. 112 e n. 117/2017. Come lo stesso Ministero del lavoro ha chiarito, con nota n. 2491 del 22 febbraio 2018, anche sulle cooperative sociali ricade l'obbligo di redazione, deposito e pubblicazione del bilancio sociale, *ex art. 9*, comma 2, d.lgs. n. 112/2017. Non sono applicabili, invece, in linea generale, alle cooperative sociali le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 112/2017, in tema di organi di controllo interno dell'impresa sociale. In effetti la materia è già disciplinata dalle norme sulle cooperative, che, come visto, prevalgono⁽²⁰⁾: sulla base dell'art. 2543 c.c., che richiama l'art. 2477 c.c., la nomina del collegio sindacale è obbligatoria in alcuni casi, ossia quando l'ente è tenuto alla redazione del bilancio consolidato; controlla una società obbligata alla revisione legale dei conti; la società emette strumenti finanziari non partecipativi; per due esercizi consecutivi ha superato due dei limiti, previsti al comma 1 dell'art. 2435-*bis*⁽²¹⁾, obbligo di nomina che, tuttavia, viene meno nei casi in cui tali limiti non vengano superati.

4. LE CONVENZIONI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Come è noto, uno dei tratti più significativi dell'attività espletata dalle cooperative sociali è quella diretta a colmare le vulnerabilità, fisiche, psichiche, di genere, in cui versano determinati soggetti, attraverso lo svolgimento di attività lavorative all'interno della compagine societaria. A ciò sono preposte le cooperative sociali di tipo B, che svolgono «attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate».

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, come è noto, alle Regioni è stata estesa

¹⁹ B. MINNECI, *Equity crowdfunding: gli strumenti a tutela dell'investitore*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, II, 509 ss.

²⁰ Ai sensi dell'art.10, comma 1, d. lgs. n. 112/2017, salve disposizioni più restrittive connesse alla forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita, l'atto costitutivo deve prevedere la nomina di uno o più sindaci; l'assunzione di cariche sociali deve rispondere a specifici requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza (art.7, comma 3, d. lgs. n. 112/2017), V.M. ARRIGONI, *La riforma del terzo settore e la nuova disciplina dell'impresa sociale. Alcune implicazioni sistematiche*, in *Riv. società.*, 2019, 79 ss.

²¹ Il totale dell'attivo dello stato patrimoniale deve essere di almeno 4.400.000 euro; i ricavi delle vendite e delle prestazioni di almeno 8.800.000 euro; i dipendenti occupati in media durante l'esercizio devono superare le 50 unità.

la competenza sulla disciplina dei servizi sociali, anche se la Corte Costituzionale ha limitato l'ampliamento della potestà legislativa regionale alla disciplina dell'esternalizzazione dei servizi privi di rilevanza economica, lasciando regolare allo Stato l'affidamento degli altri servizi. La ragione è evidentemente legata al fatto che, in questo caso, a venire in gioco è la tutela della concorrenza, rimessa alla competenza statale⁽²²⁾. Al fine di tutelare e favorire, primariamente, l'inserimento nel mondo del lavoro di "persone svantaggiate", l'art. 5, comma 1, della l. n. 381/1991⁽²³⁾ prevede una disciplina particolare per la stipula delle convenzioni riservate alle cooperative sociali di tipo B, legittimando affidamenti per appalti di fornitura di beni e servizi, ad esclusione di quelli socio-sanitari ed educativi, di importo sotto-soglia comunitaria. In deroga al c.d. Codice dei contratti pubblici riformato, l'art. 52 del d.lgs. 12 aprile del 2006, n. 163⁽²⁴⁾ stabilisce, inoltre, con riferimento a singoli appalti o all'oggetto del contratto, che le stazioni appaltanti riservino la partecipazione alle procedure di aggiudicazione a laboratori protetti, o l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti, nel caso in cui la maggioranza dei lavoratori interessati sia composta da disabili che, a causa del loro *handicap*, non possano esercitare un'attività professionale in condizioni normali⁽²⁵⁾.

Si tratta di *convenzioni relative alla fornitura di beni e servizi strumentali in favore della Pubblica Amministrazione per le quali si preferisce una gestione esternalizzata*. Tra le condizioni, per potere procedere alla stipula di convenzioni con le cooperative di tipo B, vi è il preventivo svolgimento di procedure di selezione, idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza. Secondo il Consiglio di Stato⁽²⁶⁾ deve essere altresì

²² Corte cost., 27 luglio 2004 n.272, in *Giur. cost.*, 2004, 2748 ss., ha dichiarato illegittimo l'art. 113-bis, del d. lgs. 18 agosto 2000, n.267 (nel testo introdotto dall'art. 35, comma 15, della legge 28 dicembre 2001, n.448) che aveva disciplinato l'affidamento di servizi sprovvisti di rilevanza "industriale" o "economica". Sugli effetti della riforma dell'art.117 Cost. in materia di disciplina degli affidamenti v. A. SIMONCINI-E. LONGO, *Servizi sociali*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Vol. I, Milano, 2006, 235 ss.; P. CARROZZA-E. ROSSI, *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004; S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004, 11 ss.

²³ Nel sottolineare che la disciplina delle cooperative sociali legittima l'affidamento diretto a esse di servizi, in deroga ai principi generali di tutela della concorrenza, il Consiglio di Stato osserva che il fondamento di razionalità è «*favorire la cooperazione sociale, specie a tutela delle persone svantaggiate*», e che «*le modalità di funzionamento di dette cooperative, caratterizzate dalla presenza di soci volontari, come preclude, sul piano sostanziale, la verifica di congruità dell'offerta, così, per coerenza, esclude, sul piano formale, che sia applicabile la inerente disciplina del codice dei contratti pubblici*»: Cons. St., 6 dicembre 2018 n.6906, in *Foro amm.*, 2018, 2155.

²⁴ Cons. St., 27 marzo 2015, n.1620.

²⁵ L'importo economico della convenzione dovrà essere inferiore rispetto agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, di cui all'art. 35 Cod. App.: in materia, in generale, V.E. CANZONIERI-A. LONGO, *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, Milano, 2018; L. MAZZEO, *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali: un regime – non troppo – "alleggerito" frutto di una "complicata semplificazione"*, in *Urb. e appalti*, 2016, 1001 ss.

²⁶ Cons. St., 17 gennaio 2019 n.345 sul tema delle gare telematiche sotto soglia, riservate alle cooperative sociali e sull'applicazione del principio di rotazione. Secondo i Giudici amministrativi l'art. 36 del d.lgs. 18 aprile 2018, n. 50, "Contratti sotto soglia", stabilisce al comma 1 che «*L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 avvengono nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese*». Cfr., altresì Cons. St., Sez. VI, 31 agosto 2017 n. 4125 secondo cui nella formulazione degli inviti, oltre il criterio di rotazione, occorre considerare anche «il numero ridotto di operatori presenti sul mercato ovvero l'oggetto e le caratteristiche del mercato di riferimento». «Il rispetto, fra gli altri criteri, di un criterio di rotazione degli inviti», pertanto, non comporta «un divieto assoluto di invito del gestore uscente, non assurgendo il principio di rotazione a regola inderogabile» per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali" indica quali unici presupposti per la legittimità di tale tipologia di affidamenti il rispetto: a) del «criterio dell'adeguatezza, che sorregge ed orienta l'azione della pubblica

rispettato il principio di rotazione che, *per espressa previsione normativa, serve ad orientare le stazioni appaltanti nella fase di consultazione degli operatori economici da invitare a presentare le offerte. L'obiettivo è «evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente, soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato. Al fine di ostacolare le pratiche di affidamenti senza gara ripetuti nel tempo che ostacolano l'ingresso delle piccole e medie imprese e di favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, il principio di rotazione comporta in linea generale che l'invito all'affidatario uscente riveste carattere eccezionale e deve essere adeguatamente motivato».* Ulteriore corollario all'interpretazione giurisprudenziale esposta, a parere dell'ANAC⁽²⁷⁾, è che nel rispetto delle legislazioni regionali applicabili, «l'utilizzo dello strumento convenzionale non può tradursi in una deroga completa al generale obbligo di confronto concorrenziale, giacché l'utilizzo di risorse pubbliche impone il rispetto dei principi generali della trasparenza e della par condicio». Lo scopo di privilegiare l'inserimento lavorativo di «persone svantaggiate» deve, pertanto, essere temperato con il principio di libera concorrenza in libero mercato, caposaldo della politica dell'Unione Europea.

5. LO SVILUPPO DEL SETTORE DELL'AGRICOLTURA SOCIALE E IL RUOLO DEL SISTEMA COOPERATIVO

L'ampliamento del raggio di applicazione dei settori di operatività delle imprese sociali e quindi delle cooperative sociali, sulla base dell'art.2, comma 1, lett.t., del d.lgs. n. 112/2017, come precedentemente evidenziato, riguarda anche il settore della c.d. agricoltura sociale. Si considerano, pertanto, di interesse generale, «se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività d'impresa aventi ad oggetto l'agricoltura sociale di cui all'art. 2 legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni». L'attrazione del settore agricolo alla competenza dell'Unione Europea, ex art. 38 TFUE, che ha portato a *definire e attuare una politica comune dell'agricoltura e della pesca*, ha contribuito a favorirne il rilancio in tutta l'Europa⁽²⁸⁾. Emerge, sempre più, la consapevolezza della centralità dell'agricoltura non solo per lo sviluppo economico ma, anche, per favorire la promozione sociale di un determinato territorio. Il settore dell'agricoltura, invero, può rappresentare una delle possibili risposte ai bisogni della popolazione, soprattutto a seguito dell'emersione, a livello globale, delle questioni ambientali, legate essenzialmente ai fattori climatici ed alla crisi socio-economica dovuta alla pandemia da Covid 19.

Nell'ambito dell'Unione Europea si registra, in particolare, la tendenza a sviluppare forme di

amministrazione [e] richiede che vengano esplicitate, sia in fase di programmazione che nella convenzione, le finalità di ordine sociale che si intendono raggiungere ed impone che, in fase di esecuzione della convenzione, siano previsti appositi controlli onde verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati» (cfr. Linee Guida cit., p. 29); b) dei principi di “trasparenza, di non discriminazione e di efficienza, come disposto dal novellato art. 5, l. 381/1991”, i quali impongono invece “il preventivo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei predetti principi”.

²⁷ ANAC, 27 maggio 2015, in www.anticorruzione.it

²⁸ Ai sensi dell'art. 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, la politica agricola comune persegue i seguenti obiettivi: incrementare la produttività dell'agricoltura; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori. Il piano di sviluppo sociale 2013/2020 prevede una serie di aiuti dell'Unione per le zone rurali da effettuare attraverso l'emissione di una serie di bandi regionali diretti a concretizzare l'azione dell'Unione nel settore.

assistenza ed inclusione sociale attraverso il ricorso a forme innovative di attività di tipo agricolo, funzionali al recupero socio-riabilitativo di persone svantaggiate come detenuti, tossico dipendenti, minori, disabili ed emigrati. Sono molte, in Europa, le c.d. *social care farming*, che erogano servizi di *welfare*: in Italia le attività connesse all'agricoltura sociale si legano all'ambito terapeutico-assistenziale proprio delle cooperative sociali, soprattutto nelle zone meridionali, in cui la Pubblica Amministrazione fatica a dare una risposta ai bisogni dei cittadini ed, in particolare, di quelli più vulnerabili⁽²⁹⁾. In questi luoghi, peraltro, le cooperative sociali svolgono un ruolo centrale anche al fine del riutilizzo di terreni abbandonati e lasciati incolti o confiscati alla mafia.

In tale quadro non mancano una serie di nodi controversi, legati alle difficoltà emergenti dall'applicazione della normativa, recata dalla l. n. 141/2015, e dalla disciplina specifica dettata dal Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, n. 12550/2018⁽³⁰⁾.

Il Decreto ministeriale, adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, non sembra avere fugato le perplessità che, nella seduta del 21 dicembre 2017, proprio la Conferenza aveva fatto emergere: la prima concerne la definizione della figura dell'operatore di agricoltura sociale. E' stato sottolineato, proprio in tale ambito, che l'art. 4 della l. n. 381/1991, nel definire la categoria delle persone svantaggiate, «individua alcuni soggetti che non trovano riscontro nell'elenco contenuto nell'art. 2, comma 1, lett. a) della l. n. 141/2015. Il riferimento è in particolare agli immigrati, ai minori stranieri non accompagnati, alle donne vittime di violenza e alle vittime di tratta». Tuttavia, si potrebbe obiettare che il problema evidenziato potrebbe considerarsi superato con il decreto 112/2017 sull'impresa sociale ove si precisano le tipologie di c.d. persone svantaggiate distinguendole in due categorie: i lavoratori molto svantaggiati, ex art.2, n. 99, di cui al Reg. (UE) 17 giugno 2014, n. 651 e le persone svantaggiate o con disabi-

²⁹ Cfr., per tutti, D. POLETTI, voce *Soggetti deboli*, in *Enc. dir.*, *Annali*, 2014, *passim*.

³⁰ Il d.m. 21 dicembre 2018 n. 12550, in attuazione dell'art. 2, comma 2, della l. n. 141/2015, è stato pubblicato nella G.U. del 20 giugno 2019, n.143: per una disamina, riguardo anche la programmazione UE 2021-2027, la normativa regionale e le proposte dirette al rafforzamento del tessuto socio-economico delle zone rurali, tra gli obiettivi cardini della politica di sviluppo rurale, F. PRETE, *Le attività dell'agricoltura sociale in Italia, tra legislazione regionale e decreto di attuazione della legge nazionale* in *Riv. dir. agroal.*, 2020, II, 367 ss.; S. AGOSTINI, *Agricoltura sociale: requisiti e modalità di realizzazione delle attività*, in *Coop. e enti non profit*, 2020, II, 32 ss.

lità⁽³¹⁾, nonché le persone beneficiarie di protezione internazionale⁽³²⁾, e quelle senza fissa dimora, che versino in una condizione di povertà, tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia (art.2, comma 4, d lgs. n. 112/2017)⁽³³⁾.

Un altro dei nodi controversi è rappresentato dall'art. 2 della l. n. 141/2015 che restringe l'ambito di applicazione a quelle cooperative sociali il cui fatturato, derivante dall'esercizio di attività agricole svolte, sia prevalente. Il decreto n. 12550/2018, che all'art 1 contiene un espresso richiamo a tale disposizione, comporta che nel raggio di applicazione dell'agricoltura sociale rientrano quelle cooperative il cui fatturato superi il 30% di quello complessivo. Si tratta di una disposizione che ha suscitato diverse critiche in quanto il limite appare troppo alto, «frutto di un compromesso tra la politica e le organizzazioni degli agricoltori». In sostanza, «renderebbe possibile a una qualunque impresa agricola di accedere ai benefici, pur non avendo maturato nessuna esperienza concreta nel sociale, mentre le cooperative sociali sarebbero di fatto escluse, per la difficoltà della maggior parte di esse di raggiungere la soglia di fatturato agricolo del 30 per cento»⁽³⁴⁾.

Il rilievo sembra, certamente, condivisibile anche perché, in presenza di attività agricole, è necessario prestare attenzione a che si verifichi una prudente e corretta gestione dei finanziamenti e delle agevolazioni tributarie che, normalmente, sono riservate alle cooperative sociali, proprio in ragione degli scopi di promozione della persona umana che persegue, specificatamente, il settore della c.d. agricoltura sociale. Il rischio che dietro lo schermo della cooperativa si celino, abusi, elusioni ed illegalità⁽³⁵⁾, anche con riferimento alla erogazione dei fondi europei, specie

³¹ L'art.2 del Reg. (UE) n.651/2014, sancisce che è "lavoratore svantaggiato" «chiunque soddisfi una delle seguenti condizioni: a) non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; b) avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni; c) non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito; d) aver superato i 50 anni di età; e) essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico; f) essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; g) appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile" (n.4); per lo stesso regolamento è "lavoratore molto svantaggiato" «chiunque rientri in una delle seguenti categorie: a) lavoratore privo da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito; o b) lavoratore privo da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito che appartiene a una delle categorie di cui alle lettere da b) a g) della definizione di "lavoratore svantaggiato" (n.99). Ai sensi dell'art.112, comma 2, del d.lgs 18 aprile 2016, n.50, "si considerano soggetti con disabilità quelli di cui all'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n.68, le persone svantaggiate, quelle previste dall'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n.354 e successive modificazioni».

³² Ai sensi dell'art.2 del d.lgs. 19 novembre 2017, n.251, si considera «beneficiario di protezione internazionale il cittadino straniero cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria...». Ovviamente tale disciplina deve essere ripensata alla luce del c.d. decreto immigrazione e sicurezza, d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, così come convertito in legge, che ha cancellato la protezione per motivi umanitari ed ha introdotto una forma di protezione, limitata a casi speciali, della durata di un anno, non convertibile in permesso di soggiorno, in mancanza di una sistemazione stabile.

³³ Si chiarisce inoltre che, nel computare la percentuale minima di lavoratori svantaggiati, che devono essere alle dipendenze dell'impresa affinché questa possa ottenere la qualifica di "impresa sociale", i «lavoratori molto svantaggiati non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione». (art.2, comma 5, d. lgs. n. 112/2017). Inoltre è necessaria però l'iscrizione in un apposito registro (art.2, comma 4, legge 24 dicembre 1954, n.1228).

³⁴ Sono i rilievi dell'*Alleanza delle cooperative sociali*, che si possono leggere sul sito www.alleanzacooperative.it

³⁵ Cass. pen., 24 marzo 2017 n. 14497; Cass. pen., Sez. VI, 13 giugno 2018 n. 27202; in dottrina N. ZORZI, *L'abuso della*

quelli destinati al settore agricolo, comunque, è molto forte. Per le società cooperative che pongono in essere attività illecite accanto a sanzioni di natura penale ed amministrativa sono previsti specifici rimedi a carattere sanzionatorio. Il Ministero per lo sviluppo economico, sulla base dell'istruttoria e dei risultati emersi in sede di vigilanza, qualora constati grave irregolarità, può adottare alcuni provvedimenti quali la gestione commissariale, lo scioglimento, la liquidazione coatta amministrativa fino alla cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi.

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Dalle riflessioni riportate, emerge che il d.lgs n. 117/2017 ha mantenuto salda la specificità della disciplina delle cooperative sociali che non possano, tuttavia, essere considerate come meri enti di accoglienza e di cura di soggetti e persone svantaggiate o utilizzate come schermo allo scopo ultroneo di conseguire finanziamenti pubblici o usufruire di detrazioni fiscali⁽³⁶⁾.

In realtà rappresentano una grande opportunità sotto il profilo dell'inclusione lavorativa, strumentale alla promozione della persona ma, anche, allo sviluppo di un territorio. Certamente occorre un coordinamento di risorse, capitale umano che richiede alle cooperative uno sforzo di adeguamento ad un mercato di beni e servizi, connotato da una trasformazione digitale e sempre più competitivo.

Il legislatore italiano, rifuggendo da un'ottica "paternalistica"⁽³⁷⁾ nei confronti delle cooperative sociali, sarà impegnato, maggiormente per le cooperative sociali di tipo b), in un bilanciamento tra i criteri di efficienza, tipici dell'attività imprenditoriale, ed il valore della mutualità indirizzata a scopi sociali⁽³⁸⁾. Emerge, infatti, la necessità di un'economia inclusiva e la sfida del cambiamento, per un sistema economico più giusto e solidale, non solo in Italia ma in tutta l'Europa, è assegnata anche al c.d. Terzo settore⁽³⁹⁾ che può concorrere nel difficile compito di ridisegnare la figura dell'*homo oeconomicus*⁽⁴⁰⁾, dietro e prima ancora del quale vi è la persona umana, che deve rimanere sempre il valore apicale del sistema giuridico⁽⁴¹⁾.

personalità giuridica, Padova, 2002, 183 ss.; M. BASILE, *Abusi nella costituzione di enti privati e superamento della personalità giuridica*, in *Studi in onore di P. Rescigno*, Milano, 1988, 55 ss.

³⁶ Sulle norme di favore A. FICI, *La riforma del diritto societario e l'identità delle cooperative sociali*, cit., 10; ID., *L'identità delle società cooperative nella decisione della Corte di giustizia UE in tema di aiuti di stato*, in *Enti non profit*, 2011, XII, 33 ss., con riferimento a Corte di Giustizia UE, 8 settembre 201, cause riunite C-78/08, 79/98, 80/08.

³⁷ In senso critico rispetto allo "Stato sociale" come categoria giuridica, M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 1977, 205 ss. Sui limiti dell'attuazione dello Stato sociale in Italia, S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, *passim*.

³⁸ Sottolineano lo spostamento del baricentro degli *enti non profit* da una funzione distributiva ad una funzione produttiva M. CAPECCHI, *Evoluzione del terzo settore e disciplina civilistica, dagli enti non lucrativi alla "impresa sociale"* Padova, 2005, 51 ss.; V. ZAMBRANO, *L'esperienza delle cooperative sociali*, in EAD. (a cura di), *Non profit, Persona e mercato*, Milano, 2005, 99; D. POLETTI, *Costituzione e forme organizzative*, in *Il codice del Terzo settore - Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017*, cit., 203 ss.; A. SANTUARI, *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica*, in *Ist. del fed.*, 2019, I, 181 ss.

³⁹ A. MALTONI, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, in *Le Regioni*, 2005, V, 894 ss.; A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007, 197 ss.

⁴⁰ M. LIBERTINI, *Sulla nozione di libertà economica*, in *Contr. impr.*, 2019, IV, 1255 ss.

⁴¹ A. SEN, *L'idea di giustizia*, Milano, 2010, trad.it. del saggio *The idea of justice*, Harvard University press, *passim*, cui si deve la teorizzazione di una dimensione etica nella ricerca economica: le opportunità di un individuo sono inferiori a quelle di un altro se egli ha meno possibilità reali, "capability", di realizzare quello cui attribuisce valore, e meno libertà di usare i propri beni, per scegliere un modo di vita. La ricchezza, misurata soltanto sul prodotto interno lordo, non rappresenta, pertanto, un punto di

La potenziale dimensione economica che può assumere il Terzo settore, comporta, in definitiva, un inevitabile superamento delle riflessioni sugli enti *non profit*, concentrate su quegli aspetti meramente etici e sociali, che hanno connotato il settore, negli anni passati. Ne consegue un progressivo abbandono delle forme di sostentamento, realizzate attraverso l'erogazione di finanziamenti a fondo perduto, che hanno connotato tali enti e l'approdo verso sistemi più competitivi⁽⁴²⁾. In quest'ottica le campagne di *crowdfunding*, costituiscono una valida alternativa, consentendo ai potenziali soggetti interessati di condividere progetti sociali fra quelli che appaiono rispondere ad esigenze determinate.

Il quadro normativo nazionale, pur rafforzando il sistema del *welfare*, sconta, tuttavia, un non sempre adeguato supporto di interventi efficaci a livello regionale e locale⁽⁴³⁾. L'attuazione del principio di sussidiarietà ha determinato una diversità di interventi che genera sperequazioni sul territorio nazionale. Nelle regioni meridionali d'Italia il sistema delle cooperative, coordinato con quello dell'agricoltura sociale, potrebbe, invero, costituire una valida opportunità, in un contesto socio-economico depresso sotto il profilo imprenditoriale e occupazionale, contribuendo a colmare quelle vulnerabilità che, in contesti di inefficienza dell'azione politica e amministrativa, appaiono amplificare, ancora di più, le macroscopiche asimmetrie tra gli individui, specialmente quelli più svantaggiati.

Ovviamente le cooperative sociali dovranno adeguarsi alla nuova rivoluzione digitale, per essere veramente competitive: occorre, pertanto, un piano industriale 4.0 declinato al sociale, con incentivi fiscali destinati all'innovazione ed allo sviluppo di soluzioni in contesti che hanno minore capacità di spesa. In tutte le regioni d'Italia un capitolo rilevante del bilancio dovrebbe, pertanto, essere destinato alla promozione dell'innovazione in un settore che può diventare protagonista di nuove politiche capaci di redistribuire valore.

riferimento soddisfacente. Gli indici della produzione o del commercio non sarebbero rivelatori della libertà e del benessere, che dipendono dall'organizzazione della società. Nell'ottica di Sen l'economia di mercato e il funzionamento di una società sono processi che non si auto-regolano, in quanto necessitano di un intervento politico diretto a colmare le disuguaglianze, soprattutto anche attraverso una politica legislativa efficace.

⁴² C. RANCI, *Oltre il welfare state – Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bologna, 1999, 249 ss.; AA.VV., in F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell'impresa agricola*, Milano, 2019. Il c.d. decreto immigrazione e sicurezza, d.l. n. 113/2018, così come convertito in legge, ha cancellato la protezione per motivi umanitari, di cui negli ultimi anni è stato fatto un grande uso, ma ha mantenuto le tutele riservate ai minori in considerazione della loro vulnerabilità. Si è introdotta una forma di protezione, limitata a casi speciali, della durata di un anno, non convertibile in permesso di soggiorno, in mancanza di una sistemazione stabile. Sono state previste ulteriori limitazioni al diritto d'asilo e ristrette le maglie dello SPRAR, il Sistema per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, ridenominato SIPROIMI.

⁴³ F. PRETE, *op. cit.*, 367 ss.

ABSTRACT

L'articolo, muovendo da una breve analisi del quadro normativo relativo al sistema del *welfare*, si concentra sulle cooperative sociali. Il d. lgs 117/2017 ne ha mantenuto la specificità e tali enti rappresentano una grande opportunità sotto il profilo dell'inclusione lavorativa, strumentale alla promozione della persona ma, anche, allo sviluppo di un territorio. Occorre una sinergia tra risorse, capitale umano che richiede uno sforzo di adeguamento ad un mercato di beni e servizi, sempre più competitivo, connotato anche da una trasformazione digitale.

Starting from a brief analysis of the regulatory framework on the welfare system, the analysis focuses on social cooperatives, of which legislative Decree 117/2017 has kept the specificity firm. It emerges that such cooperatives represent a great opportunity in terms of job inclusion, instrumental to promoting person but also to the development of a territory. A coordination of resources and human capital is needed, which requires an effort to adapt to an increasingly competitive market for goods and services, characterized by a digital transformation.