

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 288

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

INCERTI, CENNI, DE MARIA, PAGANI, ZARDINI

Disciplina delle cooperative di comunità

Presentata il 23 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tutto il mondo occidentale sta subendo i cambiamenti provocati da una nuova rivoluzione industriale, la quarta, la più complessa (dal punto di vista tecnologico e organizzativo) e la più rapida (dal punto di vista dei mutamenti sociali ed economici) che l'umanità abbia mai affrontato.

Il nostro Paese ha quindi di fronte sfide impegnative che toccano nel profondo la collettività, i modelli sociali e le forme di organizzazione del lavoro.

« La penisola italiana non aveva ancora trovato una sua unità politica quando, nel 1844 in piena Rivoluzione industriale, un gruppo di tessitori spinti dalla pesante crisi economica decise di costituire nella cittadina inglese di Rochdale il primo spaccio cooperativo con lo scopo di "migliorare la situazione economica dei soci". Nasceva di fatto la cooperazione e si inaugurava un periodo pionieristico che, alimentato dai

primi incoraggianti successi, ben presto fece della struttura cooperativa un modello da imitare in ogni parte d'Europa » (da « Storia della cooperazione »).

Oggi come allora la cooperazione può rappresentare una risposta decisiva alle sfide sociali innescate dalla rivoluzione industriale se saprà mantenere quella trasparenza nell'operato e quella capacità di innovazione e creatività che hanno decretato il suo successo in questi decenni.

Per questi motivi, in ottemperanza all'articolo 45 della Costituzione (« La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità »), riteniamo necessario per il nostro Paese rilanciare con forza il modello cooperativo.

Intendiamo farlo con questa proposta di legge che mira a promuovere il nuovo strumento delle cooperative di comunità, in grado di rappresentare un processo generativo di politiche di sviluppo locale per la loro innovativa infrastruttura.

La cooperazione di comunità rappresenta infatti una nuova formulazione, o forse la più moderna riformulazione, dello spirito cooperativo originario. Essa è manifestazione, strumento ed esito di un vasto fenomeno di resilienza delle aggregazioni sociali e umane nelle aree più impoverite e meno accessibili del Paese. Attraverso tale declinazione, la cooperazione stessa spiega le proprie ragioni implicite e fa evolvere i propri risultati verso la costituzione di un'azione collettiva e innovativa di sviluppo. Non è un caso, infatti, che tali forme cooperative si stiano diffondendo in più parti del mondo e certamente anche a seguito della « grande recessione ».

Importante, quindi, è prima di tutto capire cosa sia una cooperativa di comunità: la caratteristica che forse la contraddistingue meglio è il dato di oltrepassare la natura mutualistica circoscritta a particolari gruppi professionali, aprendosi alla società nel suo insieme. « Come suggerisce il nome, le cooperative di comunità offrono beni di interesse generale per un'intera comunità » (da « Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana », Terzo rapporto Euricse 2015). Se la cooperazione nasce storicamente dalla necessità di soddisfare in via prioritaria bisogni di specifici gruppi, realizzando una mutualità solidale interna, le cooperative di comunità sono a servizio della collettività in senso pieno e lato, configurandosi come un modello di innovazione sociale in cui i cittadini creano una specifica sinergia attraverso un sistema che mette in comune, appunto, le attività delle persone, ma anche delle istituzioni, delle imprese o delle associazioni, per rispondere a esigenze plurali di mutualità. La finalità è ovviamente quella di produrre vantaggi sociali in favore di una collettività alla quale i soci appartengono. Di conseguenza, le cooperative di comunità non sono definite per tipologia di lavoro o per

la loro univoca utenza o per le singole attività svolte, ma per la valorizzazione della società in cui si manifestano, con riferimento alla tenuta sociale, alla garanzia di beni e servizi di importanza pubblica, alla promozione della condivisione, alla creazione di ambiti o spazi per lo sviluppo di tutti, nonché alla messa in luce delle caratteristiche di una peculiare aggregazione.

Per questa forma di cooperazione, oggi, non esiste un quadro normativo nazionale: con la presente proposta di legge intendiamo dunque dare una cornice alle tante attività che esistono già e che sono nate sui territori per fare fronte a esigenze sentite da ampie parti della cittadinanza, anche a seguito dell'indebolimento (soprattutto derivante dagli anni della crisi) di alcuni servizi, ma pure per fare fronte a necessità di crisi occupazionali, o per avviare attività in favore dell'ambiente, dei beni culturali, del turismo e altro ancora. Queste esperienze hanno saputo in alcuni casi creare occasioni di impiego e in tutti i casi fornire uno strumento di cittadinanza attiva per le persone coinvolte. Perché i cittadini possono essere utenti e anche soci lavoratori, prendendo parte alla vita della cooperativa stessa. In ogni caso l'attività offerta è ritenuta un « bene » per la comunità che insiste su un territorio. Il quale, di conseguenza, è uno dei criteri fondamentali per inquadrare una cooperativa di comunità, che è ineluttabilmente legata a un insediamento umano chiaro, dunque a un luogo di riferimento e in cui si svolgono i lavori connessi e si forniscono servizi. La comunità alla quale l'attività della cooperativa si rivolge deve ovviamente essere identificata senza alcuna ambiguità: solo in questo modo, inoltre, l'attività può comprendere e rispondere alle necessità e ai bisogni reali, nonché riuscire a predisporre le risorse sufficienti programmando le azioni che servono.

La presente proposta di legge si prefigge, in primo luogo, di definire cosa siano, a livello normativo, le cooperative di comunità, fornendo un quadro in cui si muovano poi le iniziative regionali e, stabilendo, infine, una cornice per le misure di sostegno economico per tali realtà. Essa

prevede quindi una « filiera », che parte da una definizione normativa e si sviluppa, come è giusto che sia, nelle concrete realtà territoriali, che sono centrali per il corretto funzionamento di queste esperienze.

L'articolo 1 definisce le cooperative di comunità quali società cooperative vere e proprie, costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del codice civile. Le cooperative di comunità sono in particolare quelle che, al fine di contrastare fenomeni di spopolamento o di declino economico o di degrado sociale o urbanistico, promuovono la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o di servizi collettivi avendo quale oggetto sociale l'erogazione di servizi di pubblica utilità, nonché la valorizzazione, la gestione e l'acquisto collettivo di beni o di servizi di interesse generale. Alternativamente, sono cooperative di comunità quelle che hanno la propria sede e contemporaneamente operano in uno o più comuni classificati di aree interne ai sensi dell'Accordo di partenariato 2014-2020 adottato dalla Commissione europea con la decisione C(2014) 8021 del 2014 ovvero in uno o più comuni ricadenti in uno degli ambiti territoriali appositamente individuati dalle regioni e dalle province autonome. Dunque la presente proposta di legge definisce tali cooperative o per l'importanza pubblica e sociale dei servizi o per un'attività che insiste in contesti particolarmente disagiati per i quali sono previsti anche l'erogazione dei fondi europei (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) nell'ambito della programmazione europea 2014-2020. Come sappiamo le aree interne rappresentano circa tre quinti del territorio italiano, ma ospitano poco meno di un quarto della popolazione residente, sono luoghi distanti dai grandi centri, dunque anche dai grandi servizi, ma al tempo stesso sono dotate di un forte potenziale di attrazione (si pensi al turismo). Una cooperativa di comunità può svolgere invece la propria attività in aree differenti, a patto appunto di rispondere ai requisiti di pubblica utilità e di interesse generale descritti. Le cooperative di comunità possono poi unirsi in consorzi.

Alle cooperative di comunità così definite e ai loro consorzi si applicano le norme

relative al settore cooperativo. Tenuto poi conto del perseguimento di una pluralità di obiettivi sociali ed economici e della possibilità di realizzare più scambi mutualistici, la cooperativa di comunità è sempre considerata a mutualità prevalente ai sensi del decreto legislativo n. 6 del 2003, in vigore dal 1° gennaio 2004. La caratteristica della prevalenza vale indipendentemente dal possesso dei requisiti dell'articolo 2513 del codice civile (ossia a prescindere dai parametri economici che valgono per le cooperative non di comunità ai fini della definizione della mutualità prevalente). Vista l'importanza del legame con il territorio per queste cooperative, l'atto costitutivo deve indicare chiaramente (oltre alla qualifica di cooperativa di comunità accompagnata dalla denominazione sociale tipica) l'ambito territoriale delimitato in cui la cooperativa opera e i requisiti di appartenenza o il legame dei soci al territorio. Nell'atto costitutivo sono poi indicate le clausole di mutualità prevalente previste dall'articolo 2514 del codice civile, ossia: il divieto di distribuire dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentati del 2,5 per cento rispetto al capitale versato; il divieto di remunerare gli strumenti finanziari offerti in sottoscrizione ai soci operatori in misura superiore del 2 per cento rispetto al limite massimo previsto per i dividendi; il divieto di distribuire le riserve fra i soci operatori. In caso di liquidazione o di cambiamento della natura di cooperativa di comunità, il patrimonio è devoluto all'ente locale o a un ente pubblico operante nel territorio in cui ha sede legale la cooperativa di comunità medesima. A pena di decadenza della qualifica, durante l'approvazione del bilancio di esercizio gli amministratori e i sindaci della cooperativa di comunità devono indicare i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento degli obiettivi a vantaggio della collettività e del territorio. Infine, i consorzi costituiti come società cooperative e aventi la base sociale formata per il 100 per cento da cooperative di comunità (anche se operanti in diversi ambiti territoriali) sono inclusi nelle disposizioni in esame.

Per la prima volta, dunque, la presente proposta di legge delimita il perimetro della cooperazione di comunità, identificando i requisiti ineliminabili che essa deve possedere e inserendola nell'alveo della mutualità prevalente.

L'articolo 2 disciplina il comportamento delle regioni che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, devono emanare le norme attuative. All'interno di un quadro nazionale occorre infatti monitorare e definire al massimo, quindi su più livelli istituzionali, il dettato legislativo per dargli corpo correttamente: essenziale a tale fine è verificare dettagliatamente i requisiti richiesti che sono legati strettamente alle specificità territoriali. Le regioni sono perciò tenute a prestare riguardo in particolare ai requisiti di appartenenza o al collegamento dei soci alla comunità o al territorio in oggetto, nonché a provvedere alla definizione puntuale degli ambiti territoriali di operatività delle cooperative stesse. Le regioni dovranno di conseguenza istituire l'albo regionale delle cooperative di comunità e dei loro consorzi: la trasparenza e la piena conoscenza di tali attività – soprattutto a fronte della lotta alle false cooperative – sono ovviamente fondamentali per la valorizzazione delle pratiche virtuose che la presente proposta di legge si prefigge di promuovere.

Dal punto di vista economico, ugualmente, è previsto che al livello locale siano emanate norme per la promozione e il sostegno delle cooperative di comunità e dei loro consorzi. Regioni, province autonome ed enti territoriali sono infatti chiamati ad agevolare tali attività attraverso esenzioni o agevolazioni e altre forme di contributo o rimborso a fronte di azioni specifiche, chiare e realizzate. Gli oneri derivanti da tali misure di sostegno sono posti a carico delle ordinarie disponibilità dei soggetti disponenti, dunque sono decisi dagli enti a seconda delle proprie possibilità di spesa, in cui sono però comprese le risorse dei Fondi europei destinati a fina-

lità coerenti con quelle della presente proposta di legge.

L'articolo 3 dispone le misure di sostegno economico, applicando innanzitutto agli investimenti effettuati (dopo l'entrata in vigore della legge) dalle cooperative di comunità le agevolazioni fiscali, deduzioni e detrazioni, previste dal decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012 per le *start-up* a vocazione sociale. Sono inoltre previste modifiche al testo unico in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, per comprendere anche le cooperative di comunità, equiparandole per molti aspetti alle piccole e medie imprese e alle imprese sociali, e specificando ovviamente nello stesso testo unico cosa si intenda per cooperative di comunità. La finalità di queste modifiche è quella di favorire strumenti di accesso al credito per le cooperative di comunità, che sono altresì esenti da ogni forma di imposta, tassa o diritto relativa alla vidimazione e alla bollatura dei libri sociali obbligatori, alla comunicazione di inizio attività, alla bollatura degli atti, dei documenti e delle fatture, nonché, per i primi anni, anche da alcune altre pratiche burocratiche o versamenti. Alle cooperative di comunità operanti nelle aree interne si applicano, infine, le agevolazioni per i piccoli imprenditori che operano nei comuni montani previste dall'articolo 16 della legge n. 97 del 1994, nonché quelle dall'articolo 17 se aventi la qualifica di impresa agricola. Dunque, sul fronte del sostegno economico (fermi restando i possibili interventi delle regioni), le cooperative di comunità beneficiano, da una parte, degli strumenti previsti per le *start-up* e per le piccole e medie imprese innovative e, dall'altra, di quelli previsti per le attività anche commerciali che insistono in aree montane, dunque contraddistinte da una vocazione sociale e comunitaria che si sviluppa in territori difficili e talvolta svantaggiati come quelli delle aree interne.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Cooperative di comunità).

1. Ai fini di cui alla presente legge, sono definite cooperative di comunità le società cooperative, costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del codice civile, in possesso dei requisiti specifici stabiliti dalla presente legge e che alternativamente, allo scopo di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico e degrado sociale:

a) promuovono la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o di servizi collettivi avendo quale oggetto sociale l'erogazione di servizi pubblici, anche locali, e di pubblica utilità, nonché la valorizzazione, la gestione e l'acquisto collettivo di beni o di servizi di interesse generale;

b) hanno stabilito la propria sede e operano in uno o più comuni classificati di aree interne ai sensi dell'Accordo di partenariato 2014-2020, adottato con decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 8021 del 29 ottobre 2014, di cui alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 8/2015 del 28 gennaio 2015, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 94 del 23 aprile 2015, ovvero in uno o più comuni ricadenti in uno degli ambiti territoriali appositamente individuati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Alle cooperative di comunità e ai loro consorzi si applicano le norme relative al settore in cui operano. La cooperativa di comunità, tenuto conto del perseguimento di una pluralità di obiettivi sociali ed economici e della possibilità di realizzare più scambi mutualistici, è considerata, indipendentemente dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 2513 del codice civile, cooperativa a mutualità prevalente.

3. L'atto costitutivo della cooperativa di comunità indica:

a) la qualifica di cooperativa di comunità oltre alla denominazione sociale tipica;

b) la delimitazione dell'ambito territoriale di operatività e i requisiti di appartenenza o di collegamento dei soci alla propria comunità o territorio;

c) le clausole mutualistiche di cui alle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 2514 del codice civile.

4. In caso di liquidazione o di perdita della qualifica di cooperativa di comunità, il patrimonio di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2514 del codice civile è devoluto all'ente locale o a un ente pubblico operante nel territorio in cui ha sede legale la cooperativa di comunità medesima.

5. A pena di decadenza della qualifica, in occasione dell'approvazione del bilancio di esercizio, nelle relazioni previste dall'articolo 2545 del codice civile, gli amministratori e i sindaci della cooperativa di comunità devono indicare specificamente i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento di benefici o di altre utilità per il territorio o per la comunità in cui opera la cooperativa medesima.

6. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai consorzi costituiti come società cooperative aventi la base sociale formata per il 100 per cento da cooperative di comunità, ancorché operanti in diverse aree o ambiti territoriali.

ART. 2.

(Normativa regionale).

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni emanano le relative norme di attuazione, con particolare riguardo alla definizione, in relazione all'oggetto sociale delle cooperative di comunità, dei requisiti di appartenenza o di collegamento dei soci alla propria comunità o territorio, nonché alla definizione degli ambiti territoriali di opera-

tività delle cooperative medesime e a tale fine istituiscono l'albo regionale delle cooperative di comunità e dei loro consorzi.

2. Le regioni emanano, altresì, norme volte alla promozione, al sostegno e allo sviluppo delle cooperative di comunità e dei loro consorzi. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti territoriali riconoscono alle cooperative di comunità esenzioni o agevolazioni relative ai tributi di loro spettanza, nonché contributi o rimborsi a fronte dello svolgimento di specifici servizi per la comunità.

3. Gli oneri derivanti dalle misure di sostegno disposte dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti territoriali ai sensi del comma 2 sono posti a carico delle ordinarie disponibilità dei medesimi soggetti, comprese le risorse dei Fondi dell'Unione europea destinati a finalità coerenti con quelle della presente legge.

ART. 3.

(Misure di sostegno economico).

1. Agli investimenti effettuati, dopo la data di entrata in vigore della presente legge, nel capitale delle cooperative di comunità, si applicano le agevolazioni fiscali di cui all'articolo 29, comma 7, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

2. Al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

1) al comma 5-*novies*, le parole: « portale per la raccolta di capitali per le piccole e medie imprese e per le imprese sociali » sono sostituite dalle seguenti: « portale per la raccolta di capitali per le piccole e medie imprese, per le imprese sociali e per le cooperative di comunità » e dopo le parole: « delle imprese sociali » sono inserite le seguenti: « , delle cooperative di comunità »;

2) dopo il comma 5-*undecies* è inserito il seguente:

« 5-*duodecies*. Per “cooperative di comunità” si intendono le società cooperative costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del codice civile per contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico e degrado sociale attraverso la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o di servizi collettivi che hanno come fine l'erogazione di servizi pubblici, anche locali, e di pubblica utilità, nonché la valorizzazione, la gestione e l'acquisto collettivo di beni o di servizi di interesse generale e che hanno stabilito la propria sede e operano in uno o più comuni classificati di aree interne ai sensi dell'Accordo di partenariato 2014-2020, adottato con decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 8021 del 29 ottobre 2014, di cui alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 8/2015 del 28 gennaio 2015, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 94 del 23 aprile 2015, ovvero in uno o più comuni ricadenti in uno degli ambiti territoriali appositamente individuati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano »;

b) la rubrica del capo III-*quater* del titolo III della parte II è sostituita dalla seguente: « Gestione di portali per la raccolta di capitali per le piccole e medie imprese, per le imprese sociali e per le cooperative di comunità »;

c) all'articolo 50-*quinquies*:

1) al comma 1, le parole: « e per le imprese sociali » sono sostituite dalle seguenti: « per le imprese sociali e per le cooperative di comunità »;

2) al comma 2, le parole: « e per le imprese sociali » sono sostituite dalle seguenti: « per le imprese sociali e per le cooperative di comunità »;

3) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Gestione di portali per la raccolta di capitali per le piccole e medie imprese,

per le imprese sociali e per le cooperative di comunità »;

d) all'articolo 100-*ter*:

1) al comma 1, dopo le parole: « dalle imprese sociali » sono inserite le seguenti: « , dalle cooperative di comunità »;

2) al comma 2, le parole: « o dell'impresa sociale » sono sostituite dalle seguenti: « , dell'impresa sociale o della cooperativa di comunità »;

3) al comma 2-*bis*, alinea, le parole: « e di imprese sociali » sono sostituite dalle seguenti: « , di imprese sociali e di cooperative di comunità »;

4) al comma 2-*quater*, le parole: « e da imprese sociali » sono sostituite dalle seguenti: « , da imprese sociali e da cooperative di comunità ».

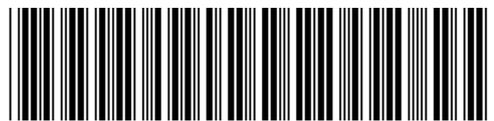
3. L'efficacia delle disposizioni di cui al presente articolo è subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero dello sviluppo economico.

4. Le cooperative di comunità sono esenti da ogni forma di imposta, tassa o diritto relativa alla vidimazione e alla bollatura dei libri sociali obbligatori, alla comunicazione di inizio di attività e alla bollatura degli atti, dei documenti, delle istanze e dei contratti previsti dall'articolo 27-*bis* della tabella di cui all'allegato B annesso al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, nonché, per i primi tre anni dalla costituzione, dal diritto annuale dovuto alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Per il primo biennio dalla loro costituzione, le cooperative di comunità sono altresì esenti dal contributo di revisione di cui all'articolo 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577.

5. Alle cooperative di comunità, operanti nelle aree interne di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della presente legge, si applicano le misure previste dall'articolo 16 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, e

dall'articolo 17 della medesima legge n. 97 del 1994 se aventi la qualifica di impresa agricola.

PAGINA BIANCA



18PDL0003830