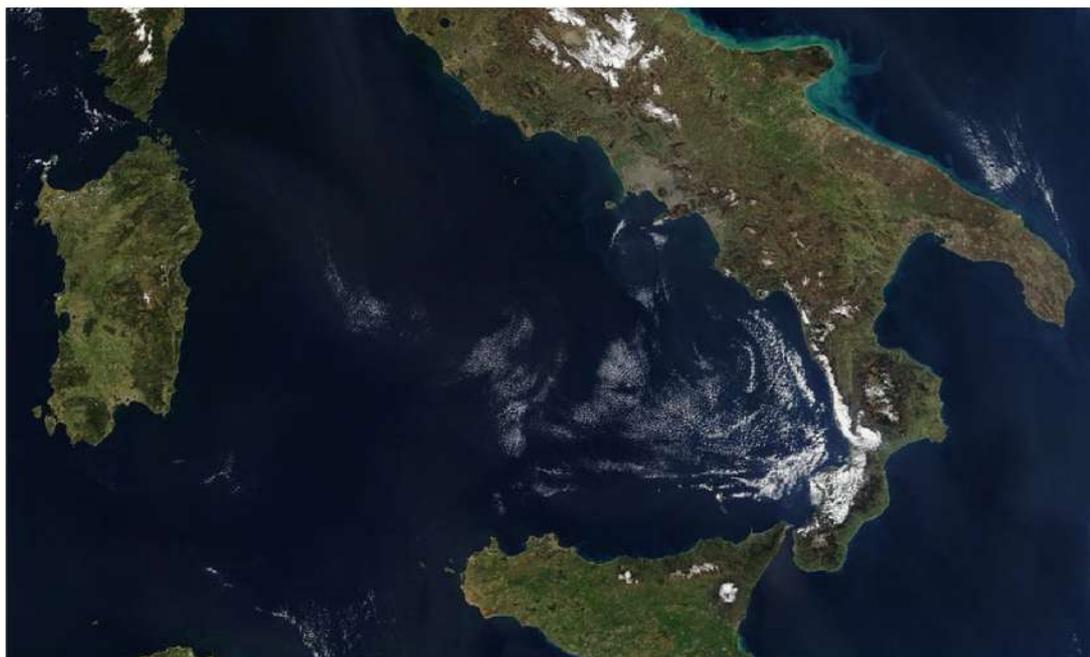




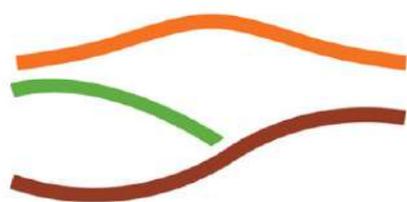
# Quater 2

QUADERNI DELLA TERRA



## COOPERATIVE DI COMUNITÀ

MODELLO DI GESTIONE  
E STRUMENTO DI  
SVILUPPO TERRITORIALE



**SIBaTer**

Supporto Istituzionale  
alla Banca delle Terre

a cura di:

Rosetta Alberto  
Giuseppe Gaudio  
Karen Urso

maggio 2022



**QuaTer 2**

maggio 2022

**COOPERATIVE DI COMUNITÀ**  
MODELLO DI GESTIONE  
E STRUMENTO DI SVILUPPO TERRITORIALE

a cura di

**Rosetta Alberto**  
**Giuseppe Gaudio**  
**Karen Urso**

The  
**diagonales**  
edizioni

Vico III Gelso Bianco, 10 88100 Catanzaro  
ISBN 978-88-945357-8-5



## DALLA LEGISLAZIONE REGIONALE DI OGGI ALLA PROSPETTIVA DI UNA NORMATIVA GENERALE DI DOMANI

*Francesco Valerio della Croce*

### Abstract

*In anni recenti, specialmente nell'ultima decade, le cooperative di comunità si sono presentate come nuova forma d'impresa nella storia del movimento cooperativo. Questa nuova fattispecie societaria, in verità, presenta, contestualmente, elementi di continuità storica con il passato e fondamentali caratteristiche di novità. Le cooperative di comunità hanno conosciuto una larga diffusione in Italia, accompagnata e favorita da diverse iniziative legislative regionali, volte a disciplinare il fenomeno in questione. Queste norme presentano profili di affinità, ma anche caratteristiche di unicità, in ragione di quella nuova forma di "mutualità allargata", che sembra essere un tratto distintivo della cooperazione comunitaria. Tuttavia, la forte espansione numerica di queste imprese e il moltiplicarsi delle leggi regionali di disciplina pongono, sempre più, il problema di una normativa generale, già da tempo all'attenzione del legislatore parlamentare attraverso diverse proposte e disegni di legge.*

### La cooperazione nelle transizioni delle "crisi"

**I**n un momento storico in cui l'eccezionalità scandisce il trascorrere del tempo, segnato dall' «*irruzione del catastrofico*»<sup>3</sup>, l'impresa cooperativa sembra chiamata ad una nuova sfida. La cooperazione, così come incistata nella disciplina costituzionale dell'economia<sup>4</sup>, con il rilievo significativo riconosciuto alla stessa *ex art. 45 Cost.*, (sicuramente con un peculiare valore attribuito rispetto alle diverse forme societarie e al, più generale, riferirsi all'iniziativa economica privata *ex art. 41 della Carta*) deve oggi attraversare questa inedita fase storica, guidata dai tradizionali valori e finalità mutualistiche.

Allo sviluppo di tale peculiare natura e funzione della cooperazione sono stati dedicati importanti interventi normativi: di questi, è sicuramente esempio manifesto la Legge 8 novembre 1991, n. 381, la quale ha istituito in Italia le cooperative sociali. Tale evoluzione normativa, in vero, accompagnava una progressiva transizione dal modello di Stato sociale novecentesco – capace di inverare il disegno

---

<sup>3</sup> Cantaro A. (2021), *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 18 ss.

<sup>4</sup> A tal proposito, sulla portata dell'art. 45 Cost., *ex multis* si vedano Nigro A. (1975), Commento all'articolo 45, in Branca G. (a cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna; Romboli R. (1977), Problemi costituzionali della cooperazione, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, p. 105; Rinella A. (1989), La tutela costituzionale della cooperazione *ex art. 45 della Costituzione*. Riflessi normativi e profili evolutivi negli ordinamenti regionali, *Il Consiglio di Stato*, 4, p. 654; Raffaelli L., D'Albergo S. (1982), L'impresa cooperativa nella costituzione e nella realtà, *Riv. Cooperaz.*, n. 13, p. 9.

keynesiano della occupazione piena e di una distribuzione razionale ed equa di ricchezze e redditi<sup>5</sup> - ad un modello di Stato minimo in economia<sup>6</sup>, anche prodotto del salto di qualità nel processo storicamente determinato di integrazione europea<sup>7</sup>. Del resto, nella fase acuta della crisi dei debiti sovrani in UE, si è palesato ulteriormente il rischio della messa in discussione dello Stato sociale «*sotto la pressione sinergica delle interpretazioni recessive dei principi costituzionali e dell'irrigidimento degli strumenti di finanziamento della spesa sociale*»<sup>8</sup>.

In questo complesso frangente storico, le cooperative si sono dimostrate pienamente competitive e più efficienti rispetto alle imprese capitalistiche, come emerge dall'analisi delle performance *post* crisi finanziaria del 2008<sup>9</sup>, e, in particolare modo, a misurarsi con la lettera del settimo tra i Principi internazionali d'identità della cooperazione<sup>10</sup>, *id est* l'attenzione e la cura per la comunità. Il riferimento va inteso, in termini pratici, a quelle comunità locali, dove «*attraverso processi di trasformazione dei valori comuni e delle forme di solidarietà e mutualità, emerge così una nuova coscienza collettiva nella quale le persone scelgono di cooperare e di condividere le risorse a disposizione per migliorare il benessere della propria comunità*»<sup>11</sup>.

Le stesse istituzioni europee, nel corso degli anni, hanno dimostrato attenzione al tema: lo conferma *prima facie* la Risoluzione del Parlamento europeo del 2 luglio 2013, «*sul contributo delle cooperative al superamento della crisi (2012/2321)*», la quale riconosce espressamente «*l'importanza crescente delle "cooperative di comunità" che consentono, soprattutto nelle zone remote e svantaggiate, la partecipazione diretta dei cittadini in relazione a diverse esigenze come ad*

5 Cfr. Caffè F. (1984), *Lezioni di politica economica*, Editore Boringhieri, Torino, pp. 132 ss.

6 Un modello basato su di un "ordine naturale", per dirla con Gallino L., (2011 e 2013), *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino, p. 27, attraverso cui «*occorre impedire che lo stato, o il governo per esso, interferiscano con l'attuazione e il buon funzionamento di tale ordine*».

7 Per approfondire si considerino, Cassese S. (2000), *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza Roma-Bari, pp. 31 ss.; Pivetti M. (2011), Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia, in Paggi L. (a cura), *Un'altra Italia in un'altra Europa*, Carocci editore, Roma, pp.45 - 59. Sull'integrazione europea nella fase successiva all'esplosione della crisi dei "debiti sovrani" nella UE si veda Benvenuti M. (2016), *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli. Sulle prospettive dell'integrazione alla luce della pandemia si vedano Paparella E. (2020), Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile", *Osservatorio Costituzionale*, n. 6; Scuto F. (2022), *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli Editore, Torino.

8 Angelini F. (2012), L'iniziativa economica privata, in Angelini F., Benvenuti M. (2012), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene editore, Napoli, p.133.

9 Si veda in merito Tridico P. (2019), P. Produttività, in Bernardi A., Monni S. (a cura), *Parole chiave per l'impresa cooperativa del futuro*, Il Mulino, Bologna, pp. 147 - 159.

10 È importante, tuttavia, rimarcare la differenza tra il legame con la comunità della moderna cooperativa di comunità rispetto alle precedenti esperienze. Sul punto si veda Mori P. A. (2015), *Comunità e cooperazione: l'evoluzione delle cooperative verso nuovi modelli di partecipazione democratica dei cittadini alla gestione dei servizi pubblici*, Euricse, Working Paper n. 77, p. 8.

11 Sforzi J. (2018), Quando la cooperazione riscopre la comunità, pubblicato in Borzaga C. (a cura), *Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente*, Donzelli Editore, Roma, p. 119.

*esempio i servizi sociali e sanitari, quelli scolastici, i servizi commerciali, le comunicazioni, ecc.». Lo stesso Consiglio europeo, nelle Conclusioni ai suoi lavori del 20 maggio 2014 relative “alla promozione dell'imprenditorialità giovanile per favorire l'inclusione sociale dei giovani”, non ha mancato di riconoscere che «il modello dell'“imprenditoria sociale”<sup>12</sup>, principalmente inteso a contribuire al benessere generale della società, può costituire un'attrattiva per i giovani e offrire loro la possibilità di trovare risposte innovative alle attuali sfide economiche, sociali e ambientali. L'idea di un'imprenditoria sociale vicina alla gente e alle comunità locali garantisce la coesione sociale per mezzo del coinvolgimento dei giovani, compresi quelli appartenenti a gruppi vulnerabili».*

Lo stretto legame tra cooperazione e comunità non è, del resto, un fatto di interesse solamente italiano: si pensi, a tal proposito, alla Società cooperativa d'interesse collettivo in Francia, istituita nel 2001; o, ancora, alle *community benefit societies*, alla *company limited by shares*, alla *company limited by guarantee* e, in generale, alle *community enterprises* sotto il controllo e la gestione della comunità nel Regno Unito; alla cooperazione sociale volte alla produzione di beni e servizi (come lo sfruttamento di fonti energetiche rinnovabili) in favore della comunità su modello greco o tedesco<sup>13</sup>. Tale fenomeno societario ha conosciuto vasta diffusione in Italia grazie, essenzialmente, all'opera di legislazione regionale.

## **Il riparto di potestà legislativa Stato-Regioni sulla cooperazione**

Notoriamente, la L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”, ha innovato profondamente la disciplina del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni. Nella riscrittura dell'art. 117 Cost., si è determinato un rovesciamento contenutistico: sono ora, infatti, tassativamente esplicitate le materie attribuite in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato, con una sostanziale traslazione del potere legislativo in favore delle Regioni, con il vincolo rappresentato dal «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Questa diversa configurazione della potestà legislativa tra Stato e Regioni ha determinato interrogativi *in subiecta materia*, non essendo la stessa esplicitamente contemplata negli elenchi di cui ai commi due, tre e quattro dell'art. 117. Tale constatazione potrebbe indurre a ritenere che la cooperazione sia da ricondurre alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Ma una simile interpretazione, con ogni evidenza, trascurerebbe il portato del comma due, lett. l), dello

---

<sup>12</sup> Nello stesso documento, a chiarificazione del significato della categoria di imprenditoria sociale, si afferma: «Diversi attori, nei settori sia pubblico che privato, nella società civile e nelle organizzazioni dell'economia sociale (fra queste, il Consiglio europeo include cooperative, fondazioni, associazioni e mutue, nonché imprese sociali in forma di società private o s.p.a., ndr), affrontano le principali sfide cui è confrontata la nostra società intrecciando la dimensione sociale a quella imprenditoriale. Questa tendenza è detta «imprenditoria sociale», e i nuovi tipi di organizzazioni che sono emerse, «imprese sociali».

<sup>13</sup> Sforzi J. (2018), Quando la cooperazione riscopre la comunità, cit., pp. 120-121.

stesso art. 117, il quale attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia di «*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*». La dottrina maggioritaria ricomprende il diritto societario, e quindi anche la cooperazione, nella materia dell'ordinamento civile<sup>14</sup>, per garantire il principio costituzionale di uguaglianza e di uniformità nella disciplina dei rapporti tra privati<sup>15</sup>. Già prima della riforma del Titolo V, la Corte costituzionale si era chiaramente pronunciata favorevolmente alla legislazione esclusiva dello Stato<sup>16</sup>. Pur ponendo il baricentro dell'analisi negli ambiti materiali nei quali le imprese cooperative operano concretamente e prendendo in esame le statuizioni della Corte costituzionale, ad inizio degli anni Novanta, a proposito di cooperative sociali<sup>17</sup>, è necessario evidenziare lo stretto legame esistente tra la normativa nazionale e l'intervento del legislatore regionale, così come il ruolo propulsivo svolto centralmente dalla L. n. 381 del 1991, che ha posto in capo alle regioni l'onere di attuare, promuovere e sviluppare la propria normativa sulla cooperazione sociale<sup>18</sup>. Nell'ambito dell'equilibrio nella suddivisione delle potestà legislative così esposto, nel corso degli anni hanno cominciato a susseguirsi, a partire dall'iniziativa degli organismi consiliari regionali, normative volte a disciplinare le cooperative di comunità.

### La sentenza 20 maggio 2020, n. 131, della Corte costituzionale

Il conflitto latente tra potestà legislativa statale e regionale nella materia di cui sopra ha trovato in diverse circostanze possibilità di manifestazione, da ultimo nella questione di legittimità costituzionale, sollevata con ricorso dello Stato alla Corte costituzionale avverso l'art. 5, comma uno, lettera *b*), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2, «*Disciplina delle cooperative di comunità*». Oggetto della contestazione mossa dall'Avvocatura generale dello Stato è stato il sostanziale ampliamento alle cooperative di comunità dei soggetti espressamente menzionati nel Codice del Terzo Settore come enti del Terzo Settore (ETS), ai sensi dell'art. 4 dello stesso D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117; tipologia esclusa, al contrario, dalla normativa statale. Le ragioni a suffragio della richiesta di una pronuncia di illegittimità venivano individuate nella omologazione sostanziale di queste forme di cooperazione agli ETS, ampliando, di fatto, il novero dei soggetti del Terzo Settore, secondo quanto disciplinato dalla legge statale e dal diritto positivo, con uno «sconfinamento» nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, *ex*

---

**14** In Campobasso G. F. (2012), *Diritto Commerciale. 1. Diritto dell'impresa*, Campobasso M. (a cura), UTET Giuridica, Torino, p. 3 si afferma: «*il diritto commerciale moderno è appunto quella parte del diritto privato che ha per oggetto e regola l'attività di impresa. È il diritto privato delle imprese, parte centrale del diritto privato dell'economia*».

**15** Principio espresso nella sentenza del 5 febbraio 1992, n. 35 della Corte costituzionale.

**16** Si veda, in proposito, la sentenza 24-26 marzo 1993, n. 115 della Corte costituzionale.

**17** A riguardo, è utile far riferimento alla sentenza 28 aprile 1992, n. 202 della Consulta.

**18** L'art. 9 della L. 8 novembre 1991, n. 381, «*Disciplina delle cooperative sociali*», infatti ha posto oneri di adeguamento e attuazione in capo alle regioni, per mezzo di provvedimenti legislativi, entro un anno dall'entrata in vigore della legge in questione.

art. 117, comma due, lettera l), della Costituzione, operato da parte della Regione Umbria. Di diverso segno, come ovvio, sono state le argomentazioni addotte dall'ente regionale, il quale ha basato l'assimilazione di tali cooperative agli ETS in virtù delle finalità squisitamente sociali di tali imprese, richiamando la definizione di *“impresa sociale”* data dall'art. 1, comma uno, d. lgs. 3 luglio 2017, n. 112, *“Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106”*.

Nelle considerazioni in diritto contenute nella sentenza della Corte costituzionale, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, vi sono diversi passaggi d'interesse notevole: in primo luogo, la Consulta ha chiarito la natura dei rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, individuata nell'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, *ex art. 118, comma quattro, Cost.* Secondo la Consulta, *«si è identificato così un ambito di organizzazione delle ‘libertà sociali’ (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle ‘forme di solidarietà’ che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese ‘tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente’ (sentenza n. 309 del 2013). (...) Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell’art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico».*

Il modello richiamato dall'art. 55 CTS è, però, appannaggio esclusivo degli enti tassativamente citati all'art. 4 dello stesso Codice. Al legislatore regionale, perciò, la Consulta riconosce, nell'ambito delle proprie competenze, quelle prerogative volte *«a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS»*, affermando, contestualmente, che quello stesso legislatore *«non può, dall'altro, alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici»*. Nel caso di specie, la Corte non aveva ravvisato, da parte della norma regionale in questione, una violazione dei principi di riparto della potestà legislativa sopra menzionati. La Regione Umbria non ha, in sostanza, equiparato le cooperative di comunità agli ETS. La norma regionale, ha sottolineato la Corte costituzionale, all'art. 2 della L.R. umbra 11 aprile 2019, n. 2, riconosce a dette imprese la facoltà di scelta di un *sottotipo* formale tra cooperativa sociale, cooperativa a mutualità prevalente, cooperativa priva dei requisiti di prevalenza *ex art. 2514 cc.*

La norma oggetto del giudizio di legittimità, secondo quanto statuito dalla Consulta, contiene una distinzione tra due sistemi riconducibili a fonti diverse e non identificabili in un medesimo regime, appalesata formalmente dall'uso della congiunzione *“e”*, tra i compiti affidati alla regione nella disciplina di attuazione

della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento *ex art.* 55 CTS, da un lato, e le forme per il coinvolgimento delle cooperative di comunità, dall'altro.

Attraverso tale pronuncia, dunque, la Corte costituzionale sembrerebbe avere sostanzialmente ricondotto tale tipologia d'impresa, in assenza di una legislazione nazionale della cooperazione comunitaria, alle forme sociali cooperative e d'impresa tipizzate dal legislatore, riproponendo quindi l'esigenza di disciplinare *ope legis* il fenomeno comunitaristico «*all'interno della comune forma societaria cooperativa*».

## La legislazione regionale sulle cooperative di comunità

Ad oggi, esistono in Italia 14 Regioni che hanno disciplinato la forma comunitaria dell'impresa cooperativa. Si tratta delle seguenti regioni: Puglia (2014)<sup>19</sup>, Emilia-Romagna (2014)<sup>20</sup>, Lombardia (2015)<sup>21</sup>, Liguria (2015)<sup>22</sup>, Abruzzo (2015)<sup>23</sup>, Basilicata (2015)<sup>24</sup>, Sardegna (2018),<sup>25</sup> Sicilia (2018)<sup>26</sup>, Toscana (2019)<sup>27</sup>, Umbria (2019)<sup>28</sup>, Campania (2020)<sup>29</sup> e, più recentemente, Lazio (2021)<sup>30</sup>, Piemonte (2021)<sup>31</sup>, Trentino-Alto Adige (2022)<sup>32</sup>. È bene sottolineare, in più, la presenza di una proposta di legge nei lavori della X Legislatura del Consiglio regionale delle Marche<sup>33</sup>. In ultimo, si deve segnalare la presentazione di una recentissima proposta di legge anche nella XII Legislatura (in corso) del Consiglio regionale della Calabria<sup>34</sup>.

## Il radicamento giuridico

- 
- 19 L.R. Puglia 20 maggio 2014, n. 23, “*Disciplina delle Cooperative di comunità*”.
- 20 L.R. Emilia-Romagna 17 luglio 2014, n. 214, “*Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. Abrogazione della Legge Regionale 4 febbraio 1994, n. 7, ‘Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della Legge 8 novembre 1991, n. 381’*”.
- 21 L.R. Lombardia 6 novembre 2015, n. 36, “*Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21*”.
- 22 L.R. Liguria 7 aprile 2015, n. 14, “*Azioni regionali a sostegno delle cooperative di comunità*”.
- 23 L.R. Abruzzo 8 ottobre 2015, n. 25, “*Disciplina delle Cooperative di Comunità*”.
- 24 L.R. Basilicata 20 marzo 2015, n. 12, “*Promozione e sviluppo della cooperazione*”.
- 25 L.R. Sardegna 2 agosto 2018, n. 35, “*Azioni generali a sostegno delle cooperative di comunità*”.
- 26 L.R. Sicilia 27 dicembre 2018, n. 25, “*Norme per la promozione, il sostegno e lo sviluppo delle cooperative di comunità nel territorio siciliano*”.
- 27 L.R. Toscana 14 novembre 2019, n. 67, “*Cooperazione di comunità. Modifiche alla L.R. 73/2005*”.
- 28 L.R. Umbria 11 aprile 2019, n. 2, “*Disciplina delle cooperative di comunità*”.
- 29 L.R. Campania 2 marzo 2020, n. 1, “*Disposizioni in materia di cooperative di comunità, modificata dalla L.R. 24 giugno 2020, n. 12, ‘Modifiche alla Legge Regionale 2 marzo 2020, n. 1 (Disposizioni in materia di cooperative di comunità)’*”.
- 30 L.R. Lazio 3 marzo 2021, n.1, “*Disposizioni in materia di cooperative di comunità*”.
- 31 L.R. Piemonte 28 maggio 2021, n. 13, “*Disposizioni in materia di cooperative di comunità*”.
- 32 L. R. Trentino-Alto Adige 31 gennaio 2022, n. 1, “*Disposizioni in materia di cooperative di Comunità*”.
- 33 Il riferimento è alla P.D.L. “*Disciplina delle Cooperative di comunità*”, n. 305, X Legislatura, 16 settembre 2019, presentata su iniziativa della consigliera Manuela Bora.
- 34 Si tratta della P.D.L. “*Disciplina delle Cooperative di comunità*”, n. 52, XII Legislatura, 4 aprile 2022, presentata su iniziativa del consigliere Antonio Lo Schiavo.

Passando in rassegna le diverse leggi, appare di certo interesse soffermarsi sull'individuazione della radice giuridica dei diversi interventi legislativi posti in essere dai Consigli delle regioni sopra citate. Da un lato, si presentano non sorprendenti gli espliciti riferimenti al dettato costituzionale contenuto agli artt. 45 (in materia di cooperazione), 117 (in materia di potestà legislativa e riparto Stato – Regioni) e 118 (di principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) della Costituzione.

Ciò che, invece, risulta meno scontato è la presenza, con alcune eccezioni, nelle leggi regionali di riferimenti giuridici alle norme del Codice civile. Queste sono, precisamente individuate negli artt. 2511 cc e seguenti, con iscrizione all'albo di cui agli artt. 2512 cc e 223-*sexiesdecies* delle Disposizioni attuative per l'attuazione del Codice civile. In tal guisa, il legislatore regionale ha ovviato alla carenza di una normativa generale, individuando l'*ubi consistam* per la disciplina delle cooperative di comunità.

In tale stato delle cose, la Legge Regionale emiliano-romagnola presenta tratti caratteristici. Per ciò che concerne l'Emilia-Romagna, infatti, tale assenza è sicuramente dovuta ad un fatto del tutto peculiare che caratterizza la Legge Regionale del 17 luglio 2014, n. 214, "*Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. Abrogazione della legge regionale 4 febbraio 1994, n. 7 'Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381'*". Nell'atto normativo considerato, la disciplina della cooperazione di comunità, *in veritate*, si configura tendenzialmente come regolamentazione sostanziale di una peculiare veste assunta da una più generale e formale normativa dedicata alle cooperative sociali. Pertanto, tra queste ultime e le cooperative di comunità, nel caso dell'Emilia-Romagna, sembra sussistere un rapporto di *genere a specie*<sup>35</sup>, come "mutualità allargata" capace di legare in un unico fascio gli interessi sociali mutualistici da perseguire (beni e servizi specifici per la comunità, come servizi educativi o socioassistenziali)<sup>36</sup>.

È utile evidenziare, a questo riguardo, che le normative regionali qui prese in esame si distinguono, tra le altre cose, per un elemento "strutturale", consistente nel fatto che, per alcune tra queste, si tratta di leggi interamente dedicate alla disciplina del fenomeno comunitario nella cooperazione; per altre, si tratta di normative di dettaglio dedicate alle cooperative di comunità nel quadro di un piccolo "*corpus*" legislativo più generale. Tra le prime – e prevalenti – troviamo i casi di Puglia, Sardegna, Sicilia, Campania, Abruzzo, Umbria, Liguria, Lazio, Piemonte e Trentino-Alto Adige; tra le seconde, Lombardia, Emilia-Romagna, Basilicata e Toscana.

---

35 Tale assunto si evince chiaramente alla mera lettura dell'art. 2, commi tre e quattro, della L.R. 17 luglio 2014, n. 214, della Regione Emilia-Romagna, che esplicitamente disciplina in tal senso la relazione tra cooperative sociali e di comunità.

36 Sforzi J. (2018), Quando la cooperazione riscopre la comunità, cit., pp. 117 ss.

Tuttavia, in virtù di quanto sopra detto, tra queste ultime è possibile evidenziare l'esistenza di un ulteriore sottoinsieme rappresentato dal caso dell'Emilia-Romagna, per la peculiare relazione esistente tra cooperative sociali e cooperative di comunità<sup>37</sup>. Nei casi di Lombardia e Basilicata, infatti, pur essendo la disciplina delle cooperative qui oggetto di esame parte di un quadro normativo più ampio dedicato alla cooperazione nelle sue diverse articolazioni, è possibile cogliere chiaramente la tendenza di questa forma d'impresa a prefigurare elementi basilari per uno statuto giuridico autonomo.

### Definizioni e scopi

Di certo interesse e sicura utilità appare soffermarsi su alcune definizioni del modello comunitario di cooperazione nell'ambito delle leggi regionali che, almeno dal 2014, hanno via via diffuso su larga parte del territorio nazionale questo modello d'impresa.

Si consideri, inizialmente, quanto statuito dalla prima regione che ha legiferato in materia di cooperative di comunità: nella L.R. 20 maggio 2014, n. 23, approvata dal Consiglio regionale della Puglia, all'art. 1, sono elencate le seguenti finalità generali: «(...) iniziative di sostegno allo sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale volte a rafforzare il sistema produttivo integrato e a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali (...)». Se sulla tensione allo sviluppo economico, in senso lato, dell'attività delle cooperative in questione non è necessario spendere ulteriori parole, vista l'autoevidenza del loro significato nel solco dei precetti dell'art. 45 Cost., è importante operare una chiarificazione in merito ai concetti di *coesione* e *solidarietà sociale*. Sul nesso in termini astratti esistente tra comunità e coesione sociale, parole utilmente riportabili all'analisi delle cooperative sono contenute nel lavoro di ricerca sulla coesione realizzato da Unioncamere, Symbola e Consorzio AASTER: «*la comunità, infatti, è quello spazio in cui le imprese che nascono dai saperi del territorio producono non solo profitto ma rafforzano di valore la comunità stessa, perché, grazie alle forti relazioni che instaurano in loco, sono promotrici di benessere diffuso e di coesione sociale (...); imprese orientate alla salvaguardia del valore del territorio stesso, puntando sul capitale umano<sup>38</sup> (lavoratori e famiglie) e produttivo (compresi i fornitori) del luogo, rinunciando ai potenziali (talvolta apparenti nel breve e medio-termine) benefici di una delocalizzazione produttiva in paesi a più bassi costi di produzione, anche per senso di*

---

37 Sulla questione della relazione esistente tra cooperative sociali e cooperative di comunità si è soffermato anche lo Studio di Fattibilità per lo sviluppo delle Cooperative di Comunità, commissionato dal Ministero dello Sviluppo Economico, da Invitalia e IRECOOP, 7 settembre 2016, p. 22, [http://www.legacoop.coop/cooperativedicomunita/wp-content/uploads/sites/27/2017/02/STUDIO\\_DI\\_FATTIBILITA\\_PER\\_LO\\_SVILUPPO DELLE\\_COOPERATIVE\\_DI\\_COMUNITA.pdf](http://www.legacoop.coop/cooperativedicomunita/wp-content/uploads/sites/27/2017/02/STUDIO_DI_FATTIBILITA_PER_LO_SVILUPPO DELLE_COOPERATIVE_DI_COMUNITA.pdf).

38 Il concetto di "capitale umano", in verità, ha suscitato nel tempo un intenso dibattito ed è stato sottoposto a critiche di vario segno culturale. Si veda recentemente quanto illustrato in Galli Della Loggia E. (2021), *Quell'ideologia che penalizza le discipline umanistiche*, Corriere della Sera, 5 marzo 2021, [https://www.corriere.it/editoriali/21\\_marzo\\_04/quell-ideologia-che-penalizza-le-discipline-umanistiche-d224a436-7doa-11eb-a8b8-332e1131cc2c.shtml](https://www.corriere.it/editoriali/21_marzo_04/quell-ideologia-che-penalizza-le-discipline-umanistiche-d224a436-7doa-11eb-a8b8-332e1131cc2c.shtml).

*responsabilità nei confronti della comunità di appartenenza»*<sup>39</sup>. Del valore fondante, di rango costituzionale nel nostro ordinamento, della solidarietà sociale e della partecipazione alle sue forme, anche in relazione alla vita economica della società, ha avuto modo costantemente di esprimersi la Consulta<sup>40</sup>.

Prendendo ancora in considerazione la L. R. pugliese, l'art. 2 della stessa riconosce come cooperative di comunità, con una definizione funzionalista, quelle imprese che svolgono la propria attività «*valorizzando le competenze della popolazione residente, delle tradizioni culturali e delle risorse territoriali, perseguendo lo scopo di soddisfare i bisogni della comunità locale, migliorandone la qualità, sociale ed economica, della vita attraverso lo sviluppo di attività economiche eco-sostenibili finalizzate alla produzione di beni e servizi, al recupero di beni ambientali e monumentali, alla creazione di offerta di lavoro e alla generazione, in loco, di capitale "sociale"*». Emerge, in tutte le sue molteplici accezioni, il baricentro identitario rappresentato dal legame comunitario dell'attività cooperativa. In questa prospettiva, la soddisfazione di bisogni resta il cuore della mutualità espressa dalla forma comunitaria della cooperazione. Non esiste, in questa idea di cooperazione, una visione semplicemente "sviluppista": lo sviluppo economico è fortemente e organicamente avvinto ai tratti peculiari della comunità, che ne definiscono la vita stessa<sup>41</sup>.

Non deve sorprendere, a questo punto, la certamente lungimirante menzione dell'aggettivo "*eco-sostenibili*" a qualificare le attività economiche da svilupparsi nella comunità. L'attribuzione di tale natura e della strada della ricerca di una compatibilità socio-ambientale dell'attività economica delle cooperative di comunità è stata esplicitamente richiamata nella lettera delle leggi regionali adottate dalle regioni Basilicata, Sicilia, Toscana, Abruzzo e Lazio. In quest'ultimo caso, la L.R. Lazio n. 1 del 2021 ha ricondotto in capo alle cooperative di comunità non solo l'impegno teleologico al contrasto alle «*criticità ambientali*», ma anche l'onere di perseguire il fine mutualistico mercé lo sviluppo di «*attività economiche sostenibili*», dando di queste ultime una precisa definizione legislativa<sup>42</sup>.

Risulta interessante rilevare, però, che le più recenti legislazioni regionali, vale a dire quella del Piemonte e quella del Trentino-Alto Adige, non contengano, tra le finalità attribuite alle cooperative di comunità, un riferimento parimenti esplicito a quella ecologista e sostenibile, pur in presenza di un indubbio sviluppo della sensibilità generale sulla cd. "transizione ecologica" negli ultimi anni. Cionondimeno, la L.R. Piemonte n. 13 del 2021, contiene un riferimento, senza

---

39 Unioncamere, Fondazione Symbola, Consorzio Aaster, (2014), *Coesione e Competizione. Nuove geografie della produzione del valore in Italia*, I Quaderni di Symbola, p. 66.

40 *Ex multis*, si faccia riferimento alla sentenza, già evidenziata, 10 dicembre 2013, n. 309, della Corte costituzionale.

41 Tratto peculiare della cooperazione è la ricerca di un'attività economicamente rilevante in grado di coniugare sviluppo e qualità della vita. Si consideri a riguardo Mannino V. (2019), *Q. Qualità (cooperativa)*. Un'impresa diversa e migliore, in Bernardi A., Monni S. (a cura), cit, pp. 164-165.

42 Tale esplicitazione è contenuta all'art. 2, comma due, della L.R. Lazio 1/2021.

precedenti in altri contesti normativi regionali, alle “comunità energetiche”<sup>43</sup>, come soggetti terzi con cui le cooperative di comunità devono collaborare per il perseguimento dei loro fini. Al contrario, la P.D.L. della Calabria contempla, tra i progetti integrati che possono essere predisposti dalle cooperative quelli relativi alla «cura e valorizzazione dell'ecosistema comunitario»<sup>44</sup>.

Lo scopo di generare un *capitale “sociale”* in seno a ciascuna comunità, condiviso nelle legislazioni di Puglia e Basilicata, racchiude l'intenzione di un processo sociale che si distingue dalle mere dinamiche di incontro tra domanda e offerta. Sulla falsariga di queste considerazioni, diviene un necessario corollario l'attenzione posta al contrasto dei fenomeni della *rarefazione demografica*, dell'*impoverimento demografico*, dello *spopolamento* come nei casi delle legislazioni di Basilicata, Abruzzo, Sicilia, Toscana, Umbria, Liguria, Campania, Lazio, Piemonte e Trentino-Alto Adige. Nella identificazione dei problemi peculiari delle comunità, accade inoltre che le leggi in questione facciano chiaro riferimento ad alcune tipologie ben definite di aree, del tipo di quelle *montane e marginali*, come nel caso delle leggi regionali della Campania, della Toscana, del Lazio, o di quello delle *comunità rurali*, nel caso della Sardegna e del Piemonte, o ancora delle *aree metropolitane, periferie urbane e periurbane*<sup>45</sup>, nel caso della Toscana e del Lazio, o di *piccole realtà comunali*, nel caso della Basilicata. Si denota, così, l'attitudine della cooperazione comunitaria ad esercitare la propria peculiare funzione sociale, intervenendo trasversalmente anche nella storica antinomia tra contesti rurali e urbani, caratterizzati da quello che è stato storicamente definito, con lungimiranza, in un rapporto generale «molto complesso e [che] si manifesta in forme che apparentemente sembrano contraddittorie»<sup>46</sup>.

Scopi comuni a tutti i diversi interventi legislativi regionali rappresentati da *produzione di beni e servizi*, assieme alla *creazione di offerta di lavoro*. Accanto ad essi, diviene assiduo il riferimento alla valorizzazione delle *tradizioni* (riferimento presente anche nella P.D.L. Calabria), le quali, lungi dal divenire a loro volta oggetto di reificazione o mercificazione, sono invece repute parte precipua della storia della comunità, della sua unicità e irripetibilità.

43 È utile, a tal proposito, rammentare la definizione di “comunità di energia rinnovabile”, data all'art. 2, par. 16, della Direttiva UE 2018/2001, intese come soggetto giuridico «a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari».

44 Art. 6, comma uno, lett. b), P.D.L. Calabria del 4 aprile 2022, n. 52.

45 Sulle problematiche relative alle zone di confinamento “sociale”, oltre che urbano, si veda Besostri C. F., della Croce F. V., Libutti G. (2021), Roma Capitale: uno status giuridico d'equilibrio tra “capitalità” e “metropolitanità”, in *Consulta OnLine*, Fasc. I, in cui sono contenuti approfondimenti relativi allo specifico caso romano, ma facilmente adattabili alla più generale questione.

46 Gramsci A. (1975), Il rapporto città-campagna nel Risorgimento e nella struttura nazionale, in Fubini E. (1975), *Antonio Gramsci. Sul Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma, p. 100.

Tuttavia, accanto a costanti e sempre presenti ragioni della cooperazione, se ne affacciano di nuove e, probabilmente, inedite nella loro esplicitazione nei testi normativi. Un esempio eloquente viene dalla L.R. Lombardia, la quale, all'art. 11, individua tra gli scopi delle cooperative di comunità quello della «*valorizzazione e gestione di beni comuni quali, a titolo esemplificativo, la salute, la cultura, il paesaggio, l'educazione*». Il richiamo ai *beni comuni*, si rinviene altresì nella L.R. Liguria 7 aprile 2015, n. 14<sup>47</sup>, come anche nella L.R. Lazio 3 marzo 2021, n.1<sup>48</sup>. Non manca un riferimento a tale categoria di beni anche nella recente P.D.L. presentata in Calabria<sup>49</sup>. Punto di riferimento importante per una disciplina di questa categoria giuridica è rappresentato certamente dal dibattito generato nei lavori della Commissione di tecnici, istituita con decreto del Ministro della Giustizia del 14 giugno 2007, presieduta da Stefano Rodotà, col compito di modificare il Codice civile ed offrire una definizione di detti beni<sup>50</sup>. Lo schema di disegno di legge delega prodotto, in realtà, ha suscitato negli anni seguenti e fino ai giorni nostri, un confronto su tesi dicotomicamente differenti.

Da un lato è emersa la riproposizione integrale del prodotto del lavoro della Commissione istituita nel 2007<sup>51</sup>, sulla premessa che «*in relazione ai beni comuni, ci si muove al di fuori della categoria giuridica della proprietà pubblica, uscendo dal rapporto domenicale dominus-bene*»<sup>52</sup>.

Dall'altro, è stata sottolineata con forza la necessità di un ulteriore lavoro legislativo per giungere ad una disciplina adeguata per tali figure giuridiche, «*passando dalla visione individualistica dei diritti a quella collettivistica di una società che si organizza e nella quale si scoprono i diritti fondamentali e si distribuiscono i diritti sociali, tenendo presente le reali condizioni del paese e agendo secondo il principio indefettibile dell'eguaglianza economica e sociale di tutti i cittadini*»<sup>53</sup>. Di tal

---

47 All'art. 4 comma uno, lett. a), della L.R. Abruzzo 14/2015, tra i progetti integrati che le cooperative devono adottare per soddisfare adeguatamente le esigenze della comunità vi è la «*valorizzazione dei beni comuni, culturali e ambientali*».

48 L'art. 8, comma uno, lett. b) della L.R. Lazio 1/2021, pone in capo alle Regione medesima l'onere di favorire «*la partecipazione della cooperazione di comunità alla gestione dei beni comuni*».

49 L'art. 6, comma uno, lett. a), della P.D.L. Calabria 4 aprile 2022, n. 52, prevede tra i progetti integrati che possono essere predisposti dalle cooperative di comunità proprio la «*valorizzazione dei beni comuni, culturali e ambientali*».

50 L'art. 1, comma tre, lett. c), dello schema di delega al governo elaborato dalla Commissione Rodotà offre la seguente definizione di beni comuni: «*cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona*».

51 Per alcuni esempi eloquenti di tale orientamento si vedano, *ex multis*, Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari; Lucarelli A. (2013), *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Laterza, Roma-Bari. Tale orientamento, inoltre, ha trovato una sua traduzione normativa più recentemente nella XVIII Legislatura, con la proposta di legge 4 aprile 2019, n. 1744, «*Modifiche al codice civile in materia di classificazione e regime giuridico dei beni, nonché definizione della nozione di ambiente*», con primo firmatario l'On. Giuseppe D'Ippolito.

52 Lucarelli A. (2021), *Beni comuni*, pubblicato in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET Giuridica, Milano, pp. 21 – 28, p. 23.

53 Maddalena P. (2014), *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli Editore, Roma, p. 17. Tali postulati sono stati assunti, ancora nella XVIII Legislatura, nella proposta di legge 21 febbraio 2019, n. 1617, «*Modifiche al codice civile in*

guisa, la categoria in questione «rientra pienamente nel concetto di proprietà pubblica demaniale, e di conseguenza, nel concetto di patrimonio pubblico del Popolo sovrano»<sup>54</sup>.

Come sostenuto in tempi risalenti da un'autorevole dottrina, «la disciplina dei beni refluisce sulla disciplina dell'attività imprenditoriale, nel senso che l'impresa la quale usi o voglia usare di quei certi beni, con ciò stesso si trova regolata nella propria attività»<sup>55</sup>. E, in verità, la circostanza che la norma regionale lombarda, in relazione ai beni comuni, si assesti sugli esclusivi obiettivi di «gestione» e «valorizzazione», e non di «acquisizione» – ponendo, così, la questione dell'idoneità o meno delle cooperative in questione a determinare diverse configurazioni degli assetti proprietari nelle comunità di riferimento. Risultano quindi significative, a questo riguardo, le considerazioni recenti di Di Sisto e Troisi a proposito dell'arretratezza delle prassi e delle sperimentazioni relativamente al rapporto tra esperienza cooperativa e tutela dei beni comuni<sup>56</sup>.

Si tratta di guardarsi bene da quella percezione dello Stato che, citando parole di una celeberrima opera di Carlo Levi, visto da Sud in particolare, «è più lontano del cielo, è più maligno, perché sta sempre dall'altra parte»<sup>57</sup>.

Di sicuro interesse, ai fini di questa trattazione, è quanto, in modo del tutto peculiare, previsto dalla L.R. ligure in materia di cooperative di comunità. All'art. 1 della L.R. Liguria 7 aprile 2015, n. 14, tali imprese sono definite come «strumento di sviluppo dell'economia civile, basato su crescita, innovazione e qualità». L'interesse per il concetto di economia civile, che attinge alla teoresi di Antonio Genovesi e delle sue *Lezioni di economia civile* del 1753, si rafforza in considerazione del riferimento esplicito contenuto all'art. 1 della P.D.L. n. 52 del 2022 presentata in Calabria, che ribadisce il carattere strumentale delle cooperative di comunità ai fini dello sviluppo dell'economia civile<sup>58</sup>.

L'ulteriore previsione, contenuta ancora nella L.R. Liguria all'art. 2, comma uno, della tensione dell'attività della cooperazione comunitaria alla «fruizione piena dei diritti di cittadinanza e al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini che vi appartengono» allude all'assolvimento, da parte dell'impresa, di una funzione sociale molto ampia e plurale nel suo significato<sup>59</sup>.

*materia di beni comuni e di disciplina del diritto di proprietà*», presentata dall'On. Stefano Fassina, e nel disegno di legge 24 luglio 2019, n. 436, presentato dalla Sen. Paola Nugnes e altri, «Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di contenuti del diritto di proprietà».

- 54 Maddalena P. (2020), *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Diarkos editore, Santarcangelo di Romagna, p. 95.
- 55 Giannini M. S. (1993), *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, p. 78.
- 56 Di Sisto M., Troisi R. (2020), Cooperative e beni comuni, in Berranger C., Monni S., Realini A. (a cura), *Cooperative bene comune*, Romatre-Press, Roma., p. 36.
- 57 Levi C. (1990), *Cristo si è fermato a Eboli*, Einaudi, Torino, p. 67.
- 58 Per un'analisi più compiuta della moderna teoria dell'economia civile si veda, a titolo esemplificativo, Bruni L., Zamagni S. (2015), *L'economia civile*, Il Mulino, Bologna.
- 59 Sui diritti di cittadinanza, loro funzione e tutela, specialmente nella fase storica inaugurata dalla cd. globalizzazione, si veda quanto con prospettato, in anni cruciali nel dibattito in seno al costituzionalismo, in Rodotà S. (1992), *Repertorio di fine secolo*, Editori Laterza, Bari, pp. 91 ss.; contenuti poi

### *Forme dello scopo mutualistico e soci*

Passando ad un'analisi strutturale delle prescrizioni contenute nelle LL.RR., è opportuno evidenziare l'esistenza di una macrodistinzione tra due blocchi: nel primo, sono ricomprese quelle normative regionali che, esplicitamente, richiamano la possibilità, da parte delle cooperative di comunità di costituirsi come cooperative di produzione e lavoro, di supporto, di utenza, sociali oppure miste (come anche nel caso della P.D.L. calabrese); nel secondo, sono ricomprese quelle leggi regionali che non prevedono questa esplicitazione. Fanno parte di questo secondo gruppo Basilicata, Sicilia, Toscana, Umbria, Campania, Lazio, Piemonte e Trentino-Alto Adige. Ferma la possibilità della relazione ad uno o molteplici scambi mutualistici.

Per quanto, invece, attiene all'individuazione delle figure dei soci delle imprese cooperative in questione, lo scenario normativo regionale si presenta assai diversificato. Colpisce, sicuramente, nell'analisi delle legislazioni più volte citate trovarsi addirittura in alcuni casi *facie ad faciem* all'assenza della descrizione delle categorie dei soci, se non indirettamente e in modo generico riconducibili a soggetti operanti nelle comunità di riferimento. È il caso di Umbria, Lombardia e Piemonte. Nella disciplina regionale delle categorie di soci appaiono pacifici i riferimenti a persone fisiche residenti nel territorio della comunità<sup>60</sup> ed alle persone giuridiche che abbiano fissato la propria sede legale in detto perimetro o in esso operanti. Sulla falsa riga di queste considerazioni, la L.R. del Trentino-Alto Adige pone, come vincolo necessario, il fatto che la compagine sociale delle cooperative in questione debba essere costituita per almeno il 40 per cento da persone residenti o domiciliate nel territorio su cui si propone di agire l'impresa<sup>61</sup>

Tra le ulteriori tipologie di soci, riconosciute esplicitamente dalla lettera delle norme regionali di Liguria, Sardegna, Toscana, vi sono le organizzazioni del Terzo settore<sup>62</sup>, purché radicate nel territorio della comunità. Accanto a queste, le Leggi Regionali di Puglia, Basilicata e Abruzzo riconoscono ad associazioni e fondazioni senza scopo di lucro la possibilità di essere soci nelle imprese cooperative di comunità.

---

ulteriormente oggetto di studio e riflessione come, ad esempio, in Rodotà S. (2015), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari.

**60** L'art. 4, comma uno, lett. a), della L.R. Campania 2 marzo 2020, n. 1, così come modificato dalla L.R. 25 giugno 2020, prevede, in verità, una formulazione estensiva di tale categoria.

**61** Art. 3, comma due, L.R. Trentino-Alto Adige del 31 gennaio 2022, n. 1.

**62** Nel caso della L.R. Liguria, la definizione per tali organizzazioni è quella contenuta nel Titolo II della L.R. n. 42/2012, mentre in quello della L.R. Toscana 14 novembre 2019, n. 67, viene esplicitato il riferimento alla definizione di tali organizzazioni contenuto nel decreto legislativo 3 luglio 2007, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma due, lettera b) della legge 6 giugno 2016, n. 106). È interessante notare come nella L.R. Lazio 3 marzo 2021, n. 1, a differenza della proposta di legge originaria, non vi sia una specificazione dell'ambito sociale del Terzo settore, ma un riferimento, contenuto all'art. 3, ad «*organizzazioni aventi sede nel medesimo territorio o che in esso operano con carattere di continuità*».

Le leggi adottate in Sardegna, Emilia-Romagna e Puglia, inoltre, prevedono la possibilità che gli stessi Enti pubblici possano diventare soci delle cooperative di comunità. Proprio a quest'ultimo riguardo, è di necessaria attenzione la previsione, contenuta nelle norme di Puglia, Basilicata, Sardegna, Emilia-Romagna e Trentino-Alto Adige, degli Enti locali come possibili soci delle cooperative in questione.

Vi è, invece, un caso di esplicito divieto di tale possibilità, che è contenuto nella L.R. adottata dall'Abruzzo<sup>63</sup>. In altri casi, come quello della L.R. del Trentino-Alto Adige, si prevedono meccanismi di "coinvolgimento" strutturato delle comunità locali, le quali non entrano tuttavia nella compagine societaria<sup>64</sup>.

Con evidente fine di rafforzare qualitativamente il legame tra questo tipo d'impresa e la comunità di riferimento, talune discipline regionali prevedono un rapporto proporzionale *ex lege* tra numero di soci e numero di abitanti nel territorio di riferimento: è il caso della Puglia e dell'Abruzzo<sup>65</sup>. Tale previsione è ugualmente presente nella P.D.L. Calabria<sup>66</sup>.

#### *Rapporto con gli enti regionali e iniziative per la promozione della cooperazione comunitaria*

Per una disamina delle relazioni tra cooperative di comunità e regioni di appartenenza non si può non prendere le mosse da un ulteriore elemento di differenziazione, vale a dire la previsione o meno di uno specifico Albo o Registro regionale dedicato alle cooperative in parola. Se per molte, specialmente in relazione ai rapporti con l'ente regionale<sup>67</sup>, l'Albo è realtà pacifica, per un numero

**63** L'art. 3, comma quattro, della L.R. Abruzzo 8 ottobre 2015, n. 25, testualmente recita «non possono assumere la qualifica di soci gli enti locali in cui opera la Cooperativa di Comunità».

**64** L'art. 4, comma due, della L.R. Trentino-Alto Adige del 31 gennaio 2022, n. 1, intende tale coinvolgimento come «un meccanismo di consultazione periodica o di partecipazione mediante il quale i soggetti interessati alle attività siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni della cooperative con particolare riferimento alle questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro».

**65** Si vedano in merito l'art. 4, comma due e tre, della L.R. Puglia 20 maggio 2014, n. 23, e l'art. 4, comma due e tre, della L.R. Abruzzo 8 ottobre 2015, n. 25. È opportuno riservare attenzione a quanto avvenuto nel Lazio, in cui la proposta di legge originariamente presentata, all'art. 3, commi quattro e cinque, contemplava l'esistenza di detta relazione di proporzionalità, similmente a quanto visto per Puglia e Abruzzo. Tuttavia, tale previsione è stata completamente superata in via definitiva con l'approvazione della L.R. 1/2021, scomparendo dal testo normativo in vigore.

**66** Tale rapporto è esplicitato e disciplinato all'art. 4 della P.D.L. Calabria del 4 aprile 2022, n. 52.

**67** È utile a tale riguardo citare l'art. 6 dell'Allegato A concernente lo Schema di regolamento regionale Puglia approvato con Deliberazione della Giunta Regionale Pugliese 11 luglio 2017, n. 1122, "Approvazione del Regolamento 'Iscrizione e tenuta dell'albo regionale delle Cooperative di Comunità' previsto dall'art. 5 della L.R. 23/2014", il quale indica, come effetto diretto dell'iscrizione a detto Albo da parte delle cooperative, la possibilità di accedere alle diverse tipologie di finanziamento regionale e la partecipazione delle stesse imprese all'esercizio della funzione pubblica, mediante schemi di convenzione-tipo disciplinanti i rapporti delle stesse con le Pubbliche Amministrazioni nell'ambito regionale.

non trascurabile di esse si registra l'assenza di disposizioni a tal proposito. Non si ritrova, infatti, riferimento alcuno all'istituzione di uno specifico Albo o Registro regionale delle cooperative di comunità nelle leggi regionali adottate da Lombardia, Emilia-Romagna, Sardegna, Toscana, Liguria e Abruzzo. Si evidenzia, a questo proposito, che la normativa regionale adottata dalla Basilicata ha istituito un'apposita sezione dedicata a questa tipologia di imprese cooperative nell'Albo regionale delle società cooperative.

È possibile operare una tipizzazione di interventi, diretti e strumenti, di raccordo normati dalle discipline regionali così come segue: tra i primi, sono costantemente annoverabili finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale ed in conto occupazione; tra i secondi, sono enumerabili gli schemi di convenzione-tipo tra pubbliche amministrazioni e cooperative, la promozione da parte delle Regioni di azioni volte a favorire le capacità progettuali e imprenditoriali, il sostegno ed il coinvolgimento della cooperazione comunitaria nel sistema di produzione di beni e servizi, il riconoscimento delle cooperative di comunità quale strumento – anche privilegiato, come nei casi di Puglia e Umbria – per l'attuazione di politiche attive del lavoro per nuova occupazione, la messa a disposizione di immobili ed aree non utilizzate dalle PA per il perseguimento degli scopi sociali e l'individuazione dei criteri e delle modalità di affidamento e conferimento di lavori e servizi alle cooperative. Alcune normative regionali individuano, in più, la possibilità di sostenere, nelle forme di intervento già citate, progetti integrati, come nel caso di Campania e della Liguria<sup>68</sup>, in cui emergano nettamente il carattere multifunzionale ed il perseguimento di obiettivi sociali e scopi mutualistici molteplici.

La L.R. del Trentino-Alto Adige richiama esplicitamente l'attuazione di attività co-progettazione e co-programmazione per le cooperative accreditate ai sensi del Codice del Terzo Settore e della legge 6 giugno 2016, n. 106. Tuttavia, l'art. 6, comma tre, della legge in parola, presuppone per l'espletamento di dette attività un «*adeguato confronto concorrenziale*»<sup>69</sup>.

Secondo altre legislazioni, come nel caso di quella siciliana, l'intervento regionale è sostanzialmente ricondotto in capo all'Assessorato alle Attività Produttive, con compiti di agevolazione, per mezzo degli enti locali, dell'esercizio delle funzioni pubbliche, di promozione delle capacità progettuali e imprenditoriali delle cooperative<sup>70</sup>. Impegno alla promozione sui siti internet istituzionali della Regione sono esplicitamente contemplati dalla L.R. Lazio, assieme al sostegno

---

**68** Così dispongono, infatti, l'art. 7, commi uno e due, della L.R. Campania 3 marzo 2020, n. 17, e l'art. 4, comma uno, della L.R. Liguria 7 aprile 2015, n. 14.

**69** Sulla base del D.M. n. 72 del 2021 del Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali, contenenti «*Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore negli artt. 55-57 del D.LGS. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore)*», tale confronto non può che assumere la veste dell'avviso pubblico o, comunque, di una procedura ad evidenza pubblica. Tale procedura si deve intendere necessaria anche per attività e servizi, a titolo gratuito, giusta la sentenza n. 4614 del 3 ottobre 2017 del Consiglio di Stato, Sez. V.

**70** Art. 6, L.R. Sicilia 27 dicembre 2018, n. 25.

alla figura e alle funzioni dell'agricoltura nei centri urbani, con numero inferiore ai cinquemila abitanti, con la valorizzazione dell'agricoltore come "custode del paesaggio"<sup>71</sup>.

Nelle norme adottate dalla Regione Toscana, in relazione all'intervento stesso dell'ente regionale a supporto della cooperazione comunitaria si coglie un'attenzione specificamente rivolta alla concessione di aree o di beni del patrimonio immobiliare inutilizzate, nella disponibilità della Regione stessa, degli enti locali o di aziende ed enti del servizio sanitario regionale. La Proposta di Legge della Calabria sintetizza, fondamentalmente, molte delle modalità e delle finalità sopra richiamate: dall'adozione di convenzioni-tipo tra Amministrazioni e cooperative, alla partecipazione di queste ultime alla funzione pubblica attraverso il loro coinvolgimento nel sistema di produzione di beni e servizi, passando per lo status di soggetto attivo per l'attuazione di politiche attive del lavoro, di soggetto legittimato all'affidamento di servizi e/o lavori e alla concessione di edifici e aree non utilizzati dalle PA<sup>72</sup>.

### **Ipotesi per una legislazione nazionale**

Più volte, nel corso di questo studio, è stato evidenziato il problema annoso dell'inerzia, o insipienza, del legislatore parlamentare sul riconoscimento normativo delle cooperative di comunità. Negli ultimi anni, e specialmente nella XVIII Legislatura, non sono mancati tentativi di infrangere tale assordante mutismo, per mezzo di alcune ipotesi di adozioni di atti legislativi. È il caso della Proposta di Legge, "*Disciplina delle cooperative di comunità*", n. 28, XVIII Legislatura, 23 marzo 2018, e del Disegno di Legge "*Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità*", n. 1650, XVIII Legislatura, 23 dicembre 2019, su cui ci si soffermerà di seguito.

*La P.D.L. n. 288, XVIII Legislatura, 23 marzo 2018*

La Proposta di Legge del 2018, presentata dai deputati Incerti, Cenni, De Maria, Pagani, Zardini, parte dal presupposto esplicitato per il quale la cooperazione di comunità rappresenta la più moderna riformulazione e rideterminazione dello spirito originario della cooperazione. La definizione di cooperative di comunità formulata radica questa fattispecie sociale nelle norme del Codice civile dedicate alla cooperazione (artt. 2511 e seguenti), nel solco delle iniziative allo scopo di «*contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico e degrado sociale*»<sup>73</sup>. La Proposta indica come criteri qualificanti, alternativamente, l'attività svolta dalle stesse cooperative, oppure lo stabilimento della sede nei comuni classificati come aree interne. A tali tipologie di cooperative e loro consorzi sono applicate le norme in materia di impresa

---

71 Per un inquadramento di tale figura la L. 1° dicembre 2015, n. 194, "*Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*".

72 Art. 7, P.D.L. Calabria 4 aprile 2022, n. 52.

73 Art. 1, comma uno, P.D.L. 23 marzo 2018, n. 288.

cooperativa ed a queste è riconosciuta, al pari delle cooperative sociali, il carattere di mutualità prevalente, trascendendo le previsioni dell'art. 2513 cc, ai sensi del D. LGS. n. 6 del 2003, entrato in vigore il 1° gennaio 2004. La P.D.L., all'art. 1, comma tre, prevede l'obbligatorietà, nell'atto costitutivo, della qualifica di cooperativa di comunità assieme alla denominazione sociale tipica, la delimitazione dell'ambito territoriale in cui questa opera accanto ai requisiti di appartenenza e collegamento dei soci alla comunità e le clausole mutualistiche di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma uno dell'art. 2514 cc.

Per quanto attiene ai casi di liquidazione o perdita della qualifica di cooperativa di comunità, si prevede che il patrimonio *ex art.* 2514 cc, comma uno, lett. *d)*, sia devoluto all'ente locale o ad un ente pubblico operante nel territorio in cui ha sede legale la cooperativa stessa. Il vincolo comunitario è ulteriormente rafforzato dalla previsione di indicazione specifica, in sede di approvazione del bilancio di esercizio nelle relazioni di cui all'art. 2545 cc, dei criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento dei benefici e delle utilità in generale per la comunità in cui la cooperativa esercita la propria attività. Queste disposizioni sono, inoltre, estese anche ai consorzi costituiti come cooperative e formati integralmente da cooperative di comunità. Si prevede, inoltre, l'onere in capo a ciascun ente regionale di istituire un albo specificamente dedicato alle cooperative di comunità ed ai loro consorzi. La proposta dispone che le misure di sostegno delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti territoriali alla cooperazione comunitaria ricadano sulle disponibilità ordinarie degli enti erogatori, compresi i fondi dell'Unione europea che incrocino le finalità della legislazione in parola.

Per quanto attiene segnatamente alle misure di sostegno economico alle cooperative di comunità, l'art. 3 della proposta di legge "Incerti e altri" fonda tale supporto lungo due assi. Da un lato, sono applicate agli investimenti effettuati nel capitale delle cooperative le agevolazioni fiscali, deduzioni e detrazioni previste per le *start up* a vocazione sociale *ex art.* 29, comma sette, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

Dall'altro, si prevede la riforma del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al D. LGS. 24 febbraio 1998, n. 58. Si inserisce un comma cinque-*duodecies*, all'art. 1 di detto decreto, in cui è contenuta la definizione normativa di cooperativa di comunità, affiancando questo tipo di impresa alle piccole e medie imprese ed alle imprese sociali, quali destinatari delle norme di cui sopra, al fine di favorire l'accesso al credito, per mezzo anche dell'esenzione, prevista all'art.3, comma quattro, della P.D.L., da ogni forma di imposta, tassa o diritto relativi ad un numero significativo di costi per adempimenti burocratici<sup>74</sup>.

È, inoltre, previsto un ulteriore regime di agevolazione per le cooperative di comunità, operanti nelle aree interne, qualora in possesso della qualifica di imprese agricole<sup>75</sup>.

---

74 Così dispone l'art. 3, comma quattro, P.D.L. 23 marzo 2018, n. 288.

75 Le agevolazioni citate sono quelle previste agli art. 16 e 17 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, "Nuove disposizioni per le zone montane".

*Il D.D.L., n. 1650, XVIII Legislatura, 13 dicembre 2019*

La *ratio* del Disegno di Legge 13 dicembre 2019, n. 1650, presentato dai senatori Fenu, D'Alfonso, Comincini e De Petris, è quella di assimilare la cooperazione comunitaria all'impresa sociale, introducendo nell'ordinamento l'impresa sociale di comunità<sup>76</sup>. La strada seguita dai proponenti, per riconoscere e dare un assetto giuridicamente rilevante a queste imprese, è quella di intervenire, con modifiche legislative, sul D. LGS. 3 luglio 2017, n.112, che ha revisionato della disciplina sull'impresa sociale; sul D. LGS. 3 luglio 2017, n. 117, Codice del Terzo settore; sul D. LGS. 6 settembre 2011, n. 159, Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione; e, infine, sulla L. 8 novembre 1991, n. 381, sulla disciplina delle cooperative sociali.

Attraverso la riforma della disciplina sull'impresa sociale in generale, aggiungendo alle norme contenute all'art. 2 un comma cinque-*bis*, si prospetta l'inserimento, tra le attività d'interesse generale di cui all'art. 2, comma cinque, del D.LGS. 112/2017, di scopi perseguiti notoriamente dalla cooperazione di comunità, come il contrasto ai fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale o urbanistico.

Essenziale, ai fini della qualificazione del legame comunitario, risulta che l'impresa sociale di comunità abbia sede legale o operi in uno o più comuni delle aree interne italiane, come individuate dall'art. 1, comma tredici, della L. 27 dicembre 2013, n. 147; nei "piccoli comuni" *ex art.* 1, comma due, della L. 6 ottobre 2017, n. 158; o nelle aree qualificate come degradate ai sensi dell'articolo 1, comma quattrocentotrentuno, della L. 23 dicembre 2014, n. 190.

Nelle aree territoriali così identificate, il D.D.L., all'art. 1, comma uno, lett *b*), aggiungendo *ex novo* un comma cinque-*ter* all'art. 2 della normativa sull'impresa sociale, riconduce alle attività proprie delle imprese di comunità molte tra le attività tipiche che sono state già oggetto dell'esposizione nelle pagine che precedono e di altre, in via originale, elencate nella revisione normativa:

- riqualificazione, potenziamento e adeguamento di beni pubblici e privati di valore storico o artistico d'interesse pubblico, per il decoro urbano, riduzione di marginalità e disagio;
- realizzazione e gestione di reti a banda larga, nell'ambito della digitalizzazione di cittadini e imprese;
- autoproduzione ed autoconsumo di energie rinnovabili;

---

**76** Tale parallelismo tra figura societarie si evince chiaramente all'art. 1, comma uno, lett. c) della norma in esame, che introduce all'art. 6 del d. lgs. 112/2017 un nuovo comma uno-*bis* che testualmente afferma: «*1-bis. La denominazione o ragione sociale delle imprese costituite ai sensi dell'articolo 2, comma 5-bis, deve contenere l'indicazione di "impresa sociale di comunità" o "società cooperativa di comunità"*». E, invero, tale previsione nel corpo del D.D.L. in esame è (l'unico) canale attraverso cui il dettato normativo evidenzia il legame tra impresa sociale di comunità e cooperative di comunità.

- recupero e valorizzazione di terreni abbandonati o incolti, oppure di aree edificate, ad uso industriale, artigianale, commerciale e turistico-ricettivo, in stato di abbandono e che siano a titolarità comunale;
- produzione e consumo di prodotti agricoli, locali e biologici, realizzazione di filiere territoriali di raccolta e riciclo;
- produzione e vendita di prodotti dell'artigianato artistico locale;
- assistenza prenotazione telefonica o online di visite mediche e supporto tecnico per servizi sanitari e servizi di telemedicina;
- servizi con modalità innovative, altrimenti non erogabili ai cittadini in assenza di prestazioni analoghe da parte di soggetti pubblici o privati, tra cui raccolta e successivo invio della corrispondenza nei centri abitati privi di ufficio postale, per mezzo di convenzione con il gestore del servizio postale; servizio di biblioteca o noleggio libri; servizi di mobilità; vendita di generi alimentari e di prodotti di prima necessità; rivendita di giornali, quotidiani e riviste; ordine e consegna di medicinali; servizi di pagamento e servizio bancomat.

I contesti territoriali delle attività restano centrali, visto l'onere di indicare, già nell'atto costitutivo, la delimitazione del loro ambito territoriale e la contestuale previsione di soci che risiedano od abbiano sede legale, oppure operino continuativamente, in tale comunità<sup>77</sup>. Il D.D.L. "Fenu e altri" si preoccupa di preservare, in via diretta, precise garanzie in termini di democraticità nella definizione degli assetti della *governance*, poteri di proposta, controllo e verifica nei confronti dell'organo amministrativo<sup>78</sup>.

Per sostanziare finanziariamente la promozione delle imprese di comunità, il D.D.L. n.1650/2019, all'art. 4, incrementa di 10 milioni di euro annui la dotazione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca *ex art. 1, comma trecentocinquataquattro*, della L. 30 dicembre 2004, n. 311, provvedendo, secondo l'art. 6 del disegno di legge, alla contestuale riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del MEF.

## Conclusioni

L'itinerario di questo studio comparatistico, prendendo le mosse dal portato della recente pronuncia n. 131/2020 della Corte costituzionale, ha posto in evidenza la virtuosa relazione tra la funzione di "guardiano della Costituzione", esercitata dalla Consulta, e le prerogative volte all'inveramento e all'attuazione della legislazione nazionale ad opera dei Consigli regionali. Ciò che rappresenta, tuttavia, un vero e proprio *punctum dolens* è proprio l'assenza di una specifica

---

<sup>77</sup> Art. 1, comma uno, lett. b), che introduce nella disciplina dell'impresa comunitaria uno specifico comma 5-*quater* all'art. 2 del D. LGS. 112/2017.

<sup>78</sup> Il D.D.L., all'art. 1, comma uno, lett. c), inserisce un nuovo comma quattro-*bis* all'art. 11, del D.LGS. 112/2017.

normativa generale sulla cooperazione di comunità. Se sono comprensibili i caratteri propria della “spinta” proveniente da comunità locali consapevoli, di cui si è parlato ad esergo di questo studio, raccolti fino ad oggi in via sussidiaria efficacemente dalla Regioni, è bene non sottovalutare o, addirittura, omettere la funzione inderogabile ed insostituibile di una normativa generale plasmata dalla volontà del legislatore parlamentare. Che inveri, prima di tutto il carattere rappresentativo e quantitativo della relazione tra composizione societaria e comunità. Ciò, essenzialmente, per le stesse caratteristiche peculiari che la cooperazione di comunità presenta, per l’ampia diffusione nazionale del fenomeno, per l’innata tensione a rendere concreto quel pluralismo della mutualità, rifugge da ogni misoneismo, posto all’ordine del giorno del movimento cooperativo. Specialmente, in più, per la funzione peculiare che questa tipologia di impresa può svolgere nel contesto *post* pandemico: come leva di una “resilienza” intesa non come mera “sospensione attiva” o “desistenza temporanea” di rapporti sociali, economici e produttivi consolidati, e per una effettiva realizzazione dell’onere costituzionale di promozione, ricondotto alla legge in senso generale, della innata funzione sociale riconosciuta alla cooperazione.

## Bibliografia

- Angelini F. (2012), *L'iniziativa economica privata*, in Angelini F., Benvenuti M. (2012), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Jovene editore, Napoli.
- Benvenuti M. (2016), *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Besostri C. F., della Croce F. V., Libutti G. (2021), *Roma Capitale: uno status giuridico d'equilibrio tra "capitalità" e "metropolitanità"*, in Consulta OnLine, Fasc. I.
- Bruni L., Zamagni S. (2015), *L'economia civile*, Il Mulino, Bologna.
- Caffè F. (1984), *Lezioni di politica economica*, Editore Boringhieri, Torino.
- Campobasso G. F. (2012), *Diritto Commerciale*. 1. Diritto dell'impresa, Campobasso M. (a cura), UTET Giuridica, Torino.
- Cantaro A. (2021), *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli Editore, Torino.
- Cassese S. (2000), *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza Roma-Bari.
- Di Sisto M., Troisi R. (2020), *Cooperative e beni comuni*, in Berranger C., Monni S., Realini A. (a cura), *Cooperative bene comune*, Romatre-Press, Roma.
- Galli Della Loggia E. (2021), *Quell'ideologia che penalizza le discipline umanistiche*, Corriere della Sera, 5 marzo 2021, [\[Link\]](#)
- Gallino L., (2011 e 2013), *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino.
- Giannini M. S. (1993), *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, p. 78.
- Gramsci A. (1975), *Il rapporto città-campagna nel Risorgimento e nella struttura nazionale*, in Fubini E. (1975), Antonio Gramsci. Sul Risorgimento, Editori Riuniti, Roma.
- Levi C. (1990), *Cristo si è fermato a Eboli*, Einaudi, Torino.
- Lucarelli A. (2013), *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Laterza, Roma-Bari.
- Lucarelli A. (2021), *Beni comuni*, pubblicato in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET Giuridica, Milano.
- Maddalena P. (2014), *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli Editore, Roma.
- Maddalena P. (2020), *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Diarkos editore, Santarcangelo di Romagna.
- Mannino V. (2019), *2. Qualità (cooperativa). Un'impresa diversa e migliore*, in Bernardi A., Monni S. (a cura), *Parole chiave per l'impresa cooperativa del futuro*, Il Mulino, Bologna.
- Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari.
- Ministero dello Sviluppo Economico, da Invitalia e IRECOOP, Studio di Fattibilità per lo sviluppo delle Cooperative di Comunità, 7 settembre 2016, [\[Link\]](#)
- Mori P. A. (2015), *Comunità e cooperazione: l'evoluzione delle cooperative verso nuovi modelli di partecipazione democratica dei cittadini alla gestione dei servizi pubblici*, Euricse, Working Paper n. 77.

- Nigro A. (1975), Commento all'articolo 45, in Branca G. (a cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna.
- Paparella E. (2020), Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”, *Osservatorio Costituzionale*, n. 6.
- Pivetti M. (2011), Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia, in Paggi L. (a cura), *Un'altra Italia in un'altra Europa*, Carocci editore, Roma.
- Raffaelli L., D'Albergo S. (1982), L'impresa cooperativa nella costituzione e nella realtà, *Riv. Cooperaz.*, n. 13.
- Rinella A. (1989), La tutela costituzionale della cooperazione ex art. 45 della Costituzione. Riflessi normativi e profili evolutivi negli ordinamenti regionali, *Il Consiglio di Stato*.
- Rodotà S. (1992), *Repertorio di fine secolo*, Editori Laterza, Bari.
- Rodotà S. (2015), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Romboli R. (1977), Problemi costituzionali della cooperazione, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I.
- Scuto F., (2022), *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli Editore, Torino.
- Sforzi J. (2018), Quando la cooperazione riscopre la comunità, pubblicato in Borzaga C. (a cura), *Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente*, Donzelli Editore, Roma.
- Tridico P. (2019), P. Produttività, in Bernardi A., Monni S. (a cura), *Parole chiave per l'impresa cooperativa del futuro*, Il Mulino, Bologna.
- Unioncamere, Fondazione Symbola, Consorzio Aaster, (2014), *Coesione e Competizione. Nuove geografie della produzione del valore in Italia*, I Quaderni di Symbola.

## INDICE

<i>Simona Elmo</i>	
<i>Francesco Monaco</i>	
<b>Prefazione</b> .....	4
<i>Rosetta Alberto</i>	
<i>Karen Urso</i>	
<b>Introduzione al volume</b> .....	12
<b>PARTE I</b>	
<b>La cooperativa di comunità come strumento innovativo per la gestione e valorizzazione dei “beni comuni”</b>	
<i>Karen Urso</i>	
Nuova frontiera della cooperazione: il modello di cooperativa di comunità .....	24
<i>Paolo Venturi e Andrea Baldazzini</i>	
Cooperative di comunità. Il neo-mutualismo come leva per la rigenerazione e lo sviluppo territoriale .....	40
<i>Michele Bianchi</i>	
Pratiche e processi di inclusione sociale attraverso le cooperative di comunità .....	60
<i>Andrea Bernardoni</i>	
Caratteristiche, dimensioni economiche e prospettive della cooperazione di comunità .....	72
<i>Jacopo Sforzi</i>	
Il ruolo delle imprese di comunità nella gestione socioeconomica dei beni comuni .....	82
<i>Francesco Valerio della Croce</i>	
Dalla legislazione regionale di oggi alla prospettiva di una normativa generale di domani .....	96
<i>Paolo Scaramuccia</i>	
Cooperative di comunità: istruzioni per l'uso .....	118

**PARTE II****Strumenti e modelli di gestione territoriale ed esperienze di successo***Karen Urso*

Introduzione ..... 130

*Lorenzo Berardinetti*

Cooperativa di comunità Setteborghi ..... 134

*Roberta Caruso*

Cooperativa di comunità I live in Vaccarizzo ..... 138

*Felice Scozzafava*

Cooperativa di comunità Scherìa ..... 142

*Oreste Torri*

Cooperativa di comunità Valle dei Cavalieri ..... 146

*Sara Luciano*

Consorzio Sale della Terra e rete dei piccoli comuni del Welcome ..... 152

*Emiliana Brasacchio*

La società cooperativa Borgo Petelia ..... 154

**PARTE III****La voce dei soggetti locali. Cosa emerge dal territorio***Karen Urso*

L'indagine qualitativa sul campo: prospettive e criticità ..... 158

*Massimo Fotino*Partecipare al bene comune. Coinvolgimento, empowerment  
e sviluppo delle comunità SIBaTer ..... 162*Alessandra Ghibaudi*I beni collettivi e relazionali come strategia di sviluppo locale.  
Il caso dell'area Grecanica ..... 176

GLI AUTORI

INDICE



## Notebook Social Life

I **NOTEBOOKS SOCIAL LIFE** di *The diagonales* nascono online per pubblicare contributi che sviluppino vari temi legati sia alla stretta attualità che a riflessioni generali sulla società diagonale.

Il numero delle pubblicazioni non è fisso e i contributi teorici riguardano metodologie, ricerche, esperienze e confronti interdisciplinari su tematiche di interesse per i temi trattati dalla piattaforma in un contesto internazionale. Sono scaricabili gratuitamente e pubblicati sia in italiano che nella lingua originale dell'autore.

**Norme editoriali.** I contributi sono valutati dal team editoriale di *The diagonales* di cui fanno parte studiosi riconosciuti nell'ambito delle scienze sociali.

The Diagonales' SOCIAL LIFE NOTEBOOKS are born online to publish contributions that develop various themes linked to both current affairs and general reflections on diagonal society.

The number of publications is not fixed and the theoretical contributions concern methodologies, research, experiences and interdisciplinary comparisons on topics of interest for the arguments covered by the platform in an international context.

The Notebooks can be downloaded for free and published both in Italian and in the original language of the author. Editorial rules. The contributions are evaluated by the editorial team of The Diagonales which includes recognized scholars in the field of social sciences.



---

Finito di stampare nel mese di maggio 2022  
da Edizioni *The diagonales*  
10, Vico III Gelso Bianco - 88100 Catanzaro (IT)