

***Cooperative di comunità: la legislazione regionale vigente e la prospettiva di una normativa generale\****

***di Francesco Valerio della Croce – Dottore in Giurisprudenza***

**ABSTRACT:** In recent years, particularly in the last decade, the community cooperative has appeared as a new form of enterprise in the history of the cooperative movement. This new business rationale and legal status are in line with the history of cooperatives in Italy. Community cooperatives have experienced a strong expansion in Italy, accompanied and encouraged by various regional legislative initiatives aimed at regulating this corporate phenomenon. The various regional regulations in force today have notable common traits, but they also differ for their numerous peculiar characteristics and prospects. These well represent the problems and issues of 'extended mutuality' and the link with the community. However, community cooperatives are now increasing in both numbers and nation-wide presence, making a general regulation of this form of enterprise increasingly necessary, starting from the projects and draft laws that have recently been presented for discussion in the parliamentary halls.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2 Il riparto di potestà legislativa Stato-Regioni sulla cooperazione. – 2.1 La sentenza 20 maggio 2020, n. 131, della Corte Costituzionale. – 3. La legislazione regionale sulle cooperative di comunità. – 3.1 Il radicamento giuridico. – 3.2 Definizioni e scopi. – 3.3 Forme dello scopo mutualistico e soci. – 3.4 Rapporto con gli enti regionali e iniziative per la promozione della cooperazione comunitaria. – 4. Elementi di verifica dell'impatto legislativo. – 5.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Ipotesi per una legislazione nazionale. – 5.1. La P.D.L. n. 288, XVIII Legislatura, 23 marzo 2018. – 5.2. Il D.D.L. n. 1650, XVIII Legislatura, 13 dicembre 2019. – 6. Le cooperative di comunità nel contesto *post* pandemico e nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Nelle pieghe di tornanti storici fondamentali della storia recente dell'Italia, e della comunità internazionale più in generale, dinnanzi alla cooperazione si sono parati problemi e questioni di portata storica che ne hanno condizionato forme, priorità, ma non il *télos* indefettibile rappresentato dalla “funzione sociale”, “a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata” che a questa tipologia di attività d’impresa è assegnato dall’art. 45 della Costituzione, nel cuore della c.d. “Costituzione economica”<sup>1</sup>, riconoscendo così, nella Carta fondamentale, un posto speciale alla cooperazione rispetto alle diverse forme societarie ed al più generale riferirsi all’iniziativa economica privata, così come delineata all’art. 41 della Carta. Le potenzialità dell’impresa cooperativa, sul terreno della tutela e della dignità dei cooperatori, intesi quali attori che ricercano l’autorealizzazione della persona e non come meri fattori della produzione da remunerare, si esprimono anche nella costruzione di un sistema sociale complesso e articolato su più livelli in relazione tra loro.

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 nel mentre si portava prepotentemente avanti una progressiva transizione dal modello di Stato sociale novecentesco – capace di inverare il disegno keynesiano della occupazione piena e di una distribuzione razionale ed equa di ricchezze e redditi<sup>2</sup> - ad un modello di Stato minimo in economia, anche prodotto del salto

---

<sup>1</sup> A tal proposito, sulla portata dell’art. 45 Cost., *ex multis* si vedano A. NIGRO, *Commento all’articolo 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975; R. ROMBOLI, *Problemi costituzionali della cooperazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, I, P. 105; A. RINELLA, *La tutela costituzionale della cooperazione ex art. 45 della Costituzione. Riflessi normativi e profili evolutivi negli ordinamenti regionali*, in *Il Consiglio di Stato*, 1989, 4, p. 654; L. RAFFAELLI, S. D’ALBERGO, *L’impresa cooperativa nella costituzione e nella realtà*, pubblicato in *Riv. Cooperaz.* 1982, fasc. 13, p. 9.

<sup>2</sup> Cfr. F. CAFFÈ, *Lezioni di politica economica*, Editore Boringhieri, Torino, 1984, pp. 132 ss.

di qualità nel processo storicamente determinato di integrazione europea<sup>3</sup>. L'impresa cooperativa, nella fattispecie considerata, ha saputo svolgere una funzione straordinaria in tale contesto, *sine ira et studio*, assumendo su di sé l'onere di «*perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini*», come nelle intenzioni dichiarate della L. 381/1991, per mezzo della gestione dei servizi educativi e socio-sanitari e lo svolgimento di attività volto all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

In questo complesso frangente storico, le cooperative i sono dimostrate pienamente competitive e più efficienti rispetto alle imprese capitalistiche, come emerge dall'analisi delle performance *post* crisi finanziaria del 2008<sup>4</sup>, ed, in particolar modo, a misurarsi con la lettera del settimo tra i Principi internazionali d'identità della cooperazione<sup>5</sup>, vale a dire l'attenzione e la cura per la comunità. Il pluralismo dei bisogni ha facilitato ed alimentato una vera espansione della portata degli scopi perseguiti dalla mutualità cooperativa; un insieme multiforme che ha visto la propria espressione anche nelle 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>6</sup>.

Le stesse istituzioni europee, nel corso degli anni, hanno dimostrato attenzione rispetto al carattere comunitaristico assunto dalla cooperazione, con particolare riguardo agli anni immediatamente successivi alla crisi dei debiti sovrani: lo conferma, *prime facie*, la Risoluzione

---

<sup>3</sup> Per approfondire si considerino, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza Roma-Bari, 2000, pp. 31 ss.; S. GIACCHETTI, *Le privatizzazioni*, pubblicato in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, P. JARACCI (a cura di), Edizioni Kappa, Roma, 2001, pp. 89 – 106; M. PIVETTI, *Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia*, pubblicato in *Un'altra Italia in un'altra Europa*, L. PAGGI (a cura di), Carocci editore, Roma, 2011, pp.45 – 59. Sull'integrazione europea nella fase successiva all'esplosione della crisi dei “debiti sovrani” nella UE si veda M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016. Sulle prospettive dell'integrazione alla luce della pandemia si vedano E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in Osservatorio AIC, Fasc. 6/2020, 1 dicembre 2020; A. D'ATTORRE, *L'Europa e il ritorno del ‘politico’. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2020.

<sup>4</sup> Si vedano, in merito, elaborazione e commento degli indici di produttività e dei dati relativi all'occupazione a proposito di imprese cooperative e capitalistiche contenuti in P. TRIDICO, *P. Produttività*, in A. BERNARDI, S. MONNI (a cura di), *Parole chiave per l'impresa cooperativa del futuro*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 147 – 159.

<sup>5</sup> È importante, tuttavia, rimarcare la differenza tra il legame con la comunità della moderna cooperativa di comunità rispetto alle precedenti esperienze, si consideri in merito P. A. MORI, *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, 2015, p. 8.

<sup>6</sup> J. SFORZI, *Quando la cooperazione riscopre la comunità*, pubblicato in C. BORZAGA (a cura di), *Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente*, Donzelli Editore, Roma, 2018, p. 119.

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 esempio i servizi sociali e sanitari, quelli scolastici, i servizi commerciali, le comunicazioni, ecc.*»; ricercando, così, un quadro normativo di parità delle cooperative con le altre imprese e di rafforzamento di quella che, in modo lungimirante, veniva già definita come capacità di *resilienza* delle imprese cooperative. 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>7</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, assieme alla conseguente sintesi nella forma giuridico-societaria, non è, in verità, un fatto di interesse solamente italiano: si pensi, a tal proposito, alla Società cooperativa d'interesse collettivo in Francia, istituita nel 2001; od ancora alle *community benefit societies*, alla *company limited by shares*, alla *company limited by guarantee* ed 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>8</sup>.

Tale fenomeno societario, in Italia, ha trovato concreta esplicitazione non per mezzo di un intervento del legislatore parlamentare ma grazie, essenzialmente, all'opera di legiferazione regionale. Ciò è tanto più degno di essere evidenziato in presenza di una risalente e, recentemente, riaffermata giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha confermato la competenza in materia

---

<sup>7</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>8</sup> J. SFORZI, *Quando la cooperazione riscopre la comunità*, pubblicato in C. BORZAGA (a cura di), *Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente*, cit., pp. 120-121.

cooperazione, come espressione parziale del generale ordinamento civile. Invero, quanto in ultimo esposto è stato oggetto della sentenza 20 maggio 2020, n. 131 della Consulta a proposito della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti di una legge approvata dal Consiglio regionale dell'Umbria, respinta dalla Corte, tesa a disciplinare proprio la figura delle cooperative di comunità. Tuttavia, accanto alla pacifica permanenza della competenza di cui sopra nelle mani dello Stato, dal 2014 ad oggi, si è assistito ad un copioso susseguirsi di leggi regionali, caratterizzate dalla compresenza di tratti del tutto peculiari e di elementi essenziali comuni. Tale spinta ha prodotto come conseguenza la costituzione di cooperative di comunità anche in diverse regioni a tutt'oggi prive di una disciplina, parziale od organica che sia, dedicata a questa tipologia d'impresa. Anche per un siffatto contesto "fattuale" sono giunte alla discussione del legislatore parlamentare proposte e disegni di legge, pure plurali nella disciplina individuata, con l'obiettivo di offrire una cornice normativa generale ad un fattispecie societaria oramai pienamente affermatasi in Italia. Il riferimento è alla P.D.L. n. 288, XVIII Legislatura, 23 marzo 2018, che propone di normare specificamente il fenomeno della cooperazione comunitaria, ed al D.D.L. n. 1650, XVIII Legislatura, 13 dicembre 2019, che invece prospetta una normativa di riferimento per tali imprese grazie all'assimilazione alla più generale tipologia dell'impresa sociale di comunità, oggetto specifico del Disegno Di Legge in questione.

## **2. 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, invertendo completamente il criterio fondato su una tassativa elencazione di materie sulle quali le Regioni avevano il potere di legiferare. Nella riscrittura dell'art. 117 Cost., si è determinato un rovesciamento contenutistico: sono ora, infatti, tassativamente esplicitate le materia 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». Si è aperta, così, una prospettiva tendenzialmente federalistica del sistema istituzionale italiano<sup>9</sup>.*

*Naturaliter*, tale diversa configurazione della potestà legislativa tra Stato e Regioni ha posto interrogativi sulla materia della cooperazione, non essendo la stessa esplicitamente contemplata negli elenchi di cui ai commi due, tre e quattro dell'art. 117. Tale costatazione 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 2, lett. l), dello 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>10</sup>, anche in virtù della peculiare funzione del diritto privato come limite alla legislazione regionale, per soddisfare l'esigenza di garanzia del principio costituzionale di uguaglianza e di uniformità nella disciplina dei rapporti tra privati<sup>11</sup>. Già prima della riforma del Titolo V, la Corte Costituzionale si era chiaramente pronunciata favorevolmente alla legislazione esclusiva dello Stato per la disciplina di alcuni aspetti specifici e centrali della cooperazione<sup>12</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>13</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. 381/1991, che ha posto in capo alle regioni l'onere di attuare, promuovere e sviluppare la propria normativa sulla cooperazione sociale<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> La letteratura scientifica in materia è estremamente copiosa ed articolata. *Ex multis*, per un'analisi *ex post* della riforma del Titolo V della Costituzione e dei successivi passi verso il federalismo od il regionalismo si veda quanto recentemente proposto in M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 25.

<sup>10</sup> In G. F. CAMPOBASSO, *Diritto Commerciale. 1. Diritto dell'impresa*, M. CAMPOBASSO (a cura di), UTET Giuridica, Torino, 2012, 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*».

<sup>11</sup> Principio espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 5 febbraio 1992, n. 35.

<sup>12</sup> Si veda a proposito la sentenza 24-26 marzo 1993, n. 115 della Corte Costituzionale.

<sup>13</sup> A riguardo, è utile far riferimento alla sentenza 28 aprile 1992, n. 202 della Consulta.

<sup>14</sup> 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.

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.

## **2.1 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 1, 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, escluse, al contrario, dalla normativa statale. Le ragioni a suffragio della richiesta di una pronuncia di illegittimità sono 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 privato, con uno "sconfinamento" nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, *ex art. 117, secondo comma, lettera l*), della Costituzione, operato da parte della Regione Umbria. Di diverso segno, come ovvio, sono state le argomentazioni adottate dall'ente regionale, il quale ha ricordato l'assenza di una disciplina nazionale delle cooperative di comunità, ed 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<sup>15</sup>. 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 configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».*

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 ravvisa, da parte della norma regionale in questione una violazione dei principi

---

<sup>15</sup> Così la Consulta si esprime nella sentenza 131/2020, con utile approfondimento, in merito ai caratteri di socialità e al legame con la mutualità che innerva la cooperazione ed al loro legame con le statuizioni dell'art. 118 Cost.: *«Quest'ultima previsione, infatti, ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della "profonda socialità" che connota la persona umana (...): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso».*



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 Corte, dunque, ha affermato la possibilità per le cooperative di comunità di essere costituite o come cooperative sociali, o come imprese sociali. 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 normare il fenomeno comunitaristico *«all'interno della comune forma societaria cooperativa»*.

### 3. La legislazione regionale sulle cooperative di comunità

Ad oggi, esistono in Italia 12 Regioni che hanno disciplinato la forma comunitaria dell'impresa cooperativa. Si tratta delle seguenti regioni: Puglia (2014)<sup>16</sup>, Emilia-Romagna (2014)<sup>17</sup>, Lombardia (2015)<sup>18</sup>, Liguria (2015)<sup>19</sup>, Abruzzo (2015)<sup>20</sup>, Basilicata (2015)<sup>21</sup>, Sardegna (2018),<sup>22</sup> Sicilia

<sup>16</sup> L.R. 20 maggio 2014, n. 23, “Disciplina delle Cooperative di comunità”.

<sup>17</sup> L.R. 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’”.

<sup>18</sup> L.R. 6 novembre 2015, n. 36, “Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21”.

<sup>19</sup> L.R. 7 aprile 2015, n. 14, “Azioni regionali a sostegno delle cooperative di comunità”.

<sup>20</sup> L.R. 8 ottobre 2015, n. 25, “Disciplina delle Cooperative di Comunità”.

<sup>21</sup> L.R. 20 marzo 2015, n. 12, “Promozione e sviluppo della cooperazione”.

<sup>22</sup> L.R. 2 agosto 2018, n. 35, “Azioni generali a sostegno delle cooperative di comunità”.

(2018)<sup>23</sup>, Toscana (2019)<sup>24</sup>, Umbria (2019)<sup>25</sup>, Campania (2020)<sup>26</sup> e, più recentemente, Lazio (2021), con l'approvazione di una specifica proposta di legge regionale per una disciplina delle cooperative di comunità da parte del Consiglio regionale in questione<sup>27</sup>. È bene sottolineare, in più, la presenza di una proposta di legge nei lavori della X Legislatura del Consiglio regionale delle Marche<sup>28</sup>.

### 3.1 Il radicamento giuridico

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) e 117 (in materia di potestà legislativa e riparto Stato – Regioni) 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, per quanto generale, idoneo a ricondurre questa figura giuridica particolare non solamente alle disposizioni degli ordinamenti regionali, ma anche e necessariamente a quelle dell'ordinamento generale. Fa eccezione a tale stato delle cose, la Legge regionale emiliano-romagnola. 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. 2014, *“Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. Abrogazione della legge*

---

<sup>23</sup> L.R. 27 dicembre 2018, n. 25, *“Norme per la promozione, il sostegno e lo sviluppo delle cooperative di comunità nel territorio siciliano”*.

<sup>24</sup> L.R. 14 novembre 2019, n. 67, *“Cooperazione di comunità. Modifiche alla L.R. 73/2005”*.

<sup>25</sup> L.R. 11 aprile 2019, n. 2, *“Disciplina delle cooperative di comunità”*.

<sup>26</sup> L.R. 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)”*.

<sup>27</sup> Si tratta della L.R. 3 marzo 2021, n.1, *“Disposizioni in materia di cooperative di comunità”*, presentata nel 2019 dai consiglieri Eleonora Mattia, Salvatore La Penna, Emiliano Minucci.

<sup>28</sup> 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.

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>29</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 socio-assistenziali)<sup>30</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 volto, in ossequio alle previsioni dell’art. 45 Cost., alla promozione e sviluppo della cooperazione. Tra le prime – in modo prevalente - troviamo i casi di Puglia, Sardegna, Sicilia, Campania, Abruzzo, Umbria, Liguria e Lazio; tra le seconde, Lombardia, Emilia-Romagna, Basilicata e Toscana.

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. 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. In verità, una chiarificazione in merito alla questione della “sovrapposizione” tra queste due forme di cooperative si rende sicuramente necessaria, alla luce dell’affermarsi progressivo *extra ordinem* del modello di cooperativa di comunità<sup>31</sup>. Ciò non può che passare, in

---

<sup>29</sup> Tale assunto si evince chiaramente alla mera lettura dell’art. 2, commi tre e quattro, della legge regionale 17 luglio 2014, n. 214, della Regione Emilia-Romagna, che esplicitamente disciplina in tal senso la relazione tra cooperative sociali e di comunità.

<sup>30</sup> J. SFORZI, *Quando la cooperazione riscopre la comunità*, cit., pp. 117 ss.

<sup>31</sup> 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->

ultima istanza, attraverso l'improcrastinabile adozione di una legislazione statale che riconosca questa nuova forma di cooperazione.

### **3.2. 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: da qui il termine di imprese "coesive". Imprese attente alla cura dei lavoratori, che investono nelle loro competenze e instaurando un rapporto di forte fiducia e solidarietà reciproca che va oltre il semplice piano professionale; imprese pronte ad ascoltare i bisogni della collettività, cercando di promuovere benessere, direttamente (investendo nel campo della solidarietà, della cultura e dello sport) o indirettamente per mezzo di un rafforzamento dei legami con il mondo del non profit; imprese impegnate nella tutela e nella valorizzazione*

dell'ambiente, impegnandosi in processi di riconversione in chiave green delle proprie produzioni; imprese orientate alla salvaguardia del valore del territorio stesso, puntando sul capitale umano<sup>32</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 responsabilità nei confronti della comunità di appartenenza»<sup>33</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>34</sup>.

Prendendo ancora in considerazione la legge regionale pugliese del 2014, 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" slegata dalla qualità, ma, di contro, lo sviluppo economico è fortemente e organicamente avvinto ai tratti peculiari della comunità, che ne definiscono la vita stessa<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> 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 E. GALLI DELLA LOGGIA, *Quell'ideologia che penalizza le discipline umanistiche*, Corriere della Sera, 5 marzo 2021, [https://www.corriere.it/editoriali/21\\_marzo\\_04/quell-ideologia-che-penalizzale-discipline-umanistiche-d224a436-7d0a-11eb-a8b8-332e1131cc2c.shtml](https://www.corriere.it/editoriali/21_marzo_04/quell-ideologia-che-penalizzale-discipline-umanistiche-d224a436-7d0a-11eb-a8b8-332e1131cc2c.shtml). Confrontandosi con la definizione di "capitale umano" data dall'OCSE, Galli della Loggia afferma che «si tratta di un'espressione congrua all'universo delle conoscenze economico-tecnico-scientifiche con un ovvio e forte risvolto di tipo produttivo» tesa ad affermare una concezione quantitativistica del benessere dalla stessa evocato, più che di tipo qualitativo.

<sup>33</sup> UNIONCAMERE, FONDAZIONE SYMBOLA, CONSORZIO AASTER, *Coesione e Competizione. Nuove geografie della produzione del valore in Italia*, I Quaderni di Symbola, 2014, p. 66.

<sup>34</sup> *Ex multis*, si faccia riferimento alla sentenza, già evidenziata, 10 dicembre 2013, n. 309, della Corte Costituzionale.

<sup>35</sup> La qualità, del resto, è elemento caratterizzante della stessa forma sociale cooperativa, la quale, pertanto, si configura preferenzialmente, rispetto alle imprese capitalistiche, nella ricerca di un'attività economicamente rilevante in

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. 1/2021 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>36</sup>.

Lo scopo di generare un *capitale “sociale”* in seno a ciascuna comunità, condiviso nelle leggi regionali di Puglia e Basilicata, racchiude l’intenzione di un processo sociale che si distingua dalle mere dinamiche di incontro tra domanda e offerta, proprio per la sintesi tra le molteplici relazioni e scambi mutualistici, cui la cooperazione comunitaria è in grado di dare luogo, e per il vincolo “sociale” così apposto al processo di accumulazione. 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 e Lazio. 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, o ancora delle *aree metropolitane, periferie urbane e periurbane*<sup>37</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

---

grado di coniugare sviluppo e qualità della vita. Si consideri a riguardo V. MANNINO, *Q. Qualità (cooperativa). Un’impresa diversa e migliore*, in A. BERNARDI, S. MONNI (a cura di), cit. pp. 164-165.

<sup>36</sup> Tale esplicitazione è contenuta all’art. 2, comma due, della L.R. Lazio 1/2021.

<sup>37</sup> Le problematiche relative alle zone di confinamento “sociale”, oltre che urbano, sono parte del generale e moderno processo di urbanizzazione fuori controllo di molte metropoli. In C. F. BESOSTRI, F. V. DELLA CROCE, G. LIBUTTI, *Roma Capitale: uno status giuridico d’equilibrio tra “capitalità” e “metropolitanità”*, pubblicato su Consulta OnLine, Fasc. I, 19 gennaio 2021, sono contenuti approfondimenti relativi allo specifico caso romano, ma facilmente adattabili alla questione generale in parola.

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>38</sup>.

Scopi comuni a tutti i diversi interventi legislativi regionali rappresentati da *produzione di beni e servizi*, assieme alla *creazione di offerta di lavoro*. Sono queste le forme in cui più tradizionalmente si è manifestata l'espressione di quella *funzione sociale* che l'art. 45, primo comma, della Costituzione riconosce alla cooperazione. Ma oltre agli strumenti materiali ed ai classici fattori della produzione, diviene assiduo il riferimento alla valorizzazione di quelle che, pur con dubbia condivisibilità, si suole definire anche nel linguaggio della scienza economica oggi prevalente "risorse immateriali", identificata nelle norme come *tradizioni*, le quali, lungi dal divenire a loro volta oggetto di reificazione o mercificazione, sono invece reputate parte fondamentale della storia della comunità, della sua unicità e irripetibilità.

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>39</sup>, come anche nella recente L.R. Lazio 3 marzo 2021, n.1<sup>40</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>41</sup>. Lo schema di disegno di legge delega prodotto, in realtà, ha suscitato negli anni seguenti e fino ai giorni nostri, un confronto dialettico sulla prospettiva della disciplina dei beni comuni. In particolare, in modo dicotomico, da un lato è

<sup>38</sup> A. GRAMSCI, *Il rapporto città-campagna nel Risorgimento e nella struttura nazionale*, in *Sul Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma, 1975, p. 100.

<sup>39</sup> 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*».

<sup>40</sup> 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*».

<sup>41</sup> 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*».

emersa la riproposizione integrale del prodotto del lavoro della Commissione istituita nel 2007<sup>42</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>43</sup>, dall'altro, è stata sottolineata con forza la necessità di un ulteriore approfondimento e lavoro legislativo per giungere ad una disciplina adeguata di 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>44</sup>, nella prospettiva di «*una visione costituzionalmente orientata del Codice civile che pone i cittadini quali soggetti attivi nella gestione del patrimonio pubblico, in conformità con quanto disposto dall'art. 118, ult. co., Cost.*»<sup>45</sup>. Di tal 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>46</sup>.

Non v'è chi non veda come tali problematiche finiscano per coinvolgere il mondo cooperativo. Confortano tale evidenza risalenti parole di autorevole dottrina, secondo cui «*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>47</sup>. Ed, in verità, la circostanza che la norma regionale lombarda, in relazione ai beni comuni, si assesti sugli esclusivi

<sup>42</sup>Per alcuni esempi eloquenti di tale orientamento si vedano, *ex multis*, U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Laterza, Roma-Bari, 2013. 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.

<sup>43</sup> A. LUCARELLI, *Beni comuni*, pubblicato in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET Giuridica, Milano, gennaio 2021, pp. 21 – 28, p. 23.

<sup>44</sup> P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, cit., 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 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*”.

<sup>45</sup> C. F. BESOSTRI, G. LIBUTTI, *Per una corretta applicazione della deliberazione n. 140 del 30 aprile 2015 di Roma Capitale recante “Linee guida per il riordino, in corso, del patrimonio indisponibile in concessione” Una visione costituzionalmente orientata della gestione del patrimonio pubblico (passando per la categoria dei c.d. Beni Comuni)*, pubblicato online su “*Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*”, 15 maggio 2020, p. 37.

<sup>46</sup> P. MADDALENA, *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Diarkos editore, Santarcangelo di Romagna 2020, p. 95.

<sup>47</sup> M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 78.



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 – come, invece, espressamente affermato in relazione alle azioni collettive possibili per i «*beni o servizi d'interesse generale*», suggerisce l'evidente pertinenza delle riflessioni sopra proposte. 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, negli anni addietro: «*il sentiero strettissimo aperto tra la gestione comunitaria e/o cooperativa dei beni comuni, in dialogo con le istituzioni da un lato, e dall'altro la loro esplicita dismissione da parte pubblica come la loro esternalizzazione camuffata da un malinteso principio di sussidiarietà, è il crinale lungo il quale si sono mosse le esperienze europee e italiane che hanno provato a pensare e concretizzare il dettato costituzionale nella direzione indicata da Rodotà*»<sup>48</sup>.

Di sicuro interesse ai fini di questa trattazione è quanto, in modo del tutto peculiare, previsto dalla legge regionale 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*». La presenza in un testo normativo del riferimento all'*economia civile*, forse più che nel caso dei beni comuni, costituisce motivo di riflessione, data l'originalità palese di un tale riferimento. Questa peculiare teoria dell'economia, che attinge dalla teoresi di Antonio Genovesi e delle sue *Lezioni di economia civile* del 1753, si fonda sulla centralità del *bene comune*, sui pilastri di *virtù*, *socialità* e *felicità*, alternativi alle teorizzazioni neoclassiche e *mainstream*, le quali, per decenni, hanno finito per costituire un vero e proprio pensiero unico egemone nei centri economici e finanziari, specialmente, occidentali<sup>49</sup>.

L'ulteriore previsione, contenuta ancora nella L.R. Liguria all'art. 2, comma 1, 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 e che cerca di

<sup>48</sup> M. DI SISTO, R. TROISI, *Cooperative e beni comuni*, in C. BERRANGER, S. MONNI, A. REALINI (a cura di), *Cooperative bene comune*, cit., p. 36.

<sup>49</sup> Per un'analisi più compiuta della moderna teoria dell'economia civile si veda, a titolo esemplificativo, L. BRUNI, S. ZAMAGNI, *L'economia civile*, Il Mulino, Bologna, 2015.

incontrare i bisogni nuovi e peculiari della comunità e delle popolazioni, come prodotto della modernità dello sviluppo<sup>50</sup>.

### **3.3 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; nel secondo, sono ricomprese quelle leggi regionali che non prevedono questa esplicitazione. Fanno parte di questo secondo gruppo Basilicata, Sicilia, Toscana, Umbria, Campania e Lazio. È da sottolineare che, nelle normative a quest'ultimo insieme di regioni riferite, è comunque contemplata la possibilità della relazione ad uno o molteplici scambi mutualistici. Nelle considerazioni ora proposte, va tenuto in considerazione il caso particolare rappresentato dalla Regione Emilia-Romagna, di cui si è già detto in precedenza.

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 e Lombardia. Nella disciplina regionale delle categorie di soci appaiono pacifici i riferimenti a persone fisiche residenti nel territorio della comunità<sup>51</sup> ed alle persone giuridiche che abbiano fissato la propria sede legale in detto perimetro o in esso operanti. Per quanto riguarda altre figure di soci, c'è da dire che ciascuna delle figure di seguito prese in esame sono riconosciute solamente da una parzialità delle Regioni che attualmente possiedono una disciplina legislativa della cooperazione di comunità.

---

<sup>50</sup> 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 S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Editori Laterza, Bari, 1992, pp. 91 ss.; contenuti poi ulteriormente oggetto di studio e riflessione come ad esempio in S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

<sup>51</sup> L'art. 4, comma 1, 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 tali categorie.

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>52</sup>, purchè le stesse siano 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.

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. Tale previsione è sicuramente degna di interesse, in quanto richiama esplicitamente, da un lato, i problemi già visti relativamente all'esame di alcune delle attività peculiari della cooperazione comunitaria, come gestione e valorizzazione dei *beni comuni*, dall'altro, contribuiscono a evidenziare lo stretto rapporto che intercorre tra le società e la comunità. Proprio a quest'ultimo riguardo, è di conseguente necessaria attenzione la previsione contenuta nelle norme di Puglia, Basilicata, Sardegna ed Emilia-Romagna degli Enti locali come possibili soci delle cooperative in questione. È opportuno sottolineare che, insieme al silenzio delle altre norme in merito al riconoscimento della qualifica di socio per gli Enti locali, vi è un caso di esplicito divieto di tale possibilità, che è contenuto nella Legge Regionale adottata dall'Abruzzo<sup>53</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 tra numero di soci e numero di abitanti nel territorio di riferimento, sancendo *ex lege* una relazione percentuale tra numero di soci e abitanti della comunità, come risultanti dall'ultimo censimento ufficiale: è il caso della Puglia e dell'Abruzzo<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> 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*».

<sup>53</sup> 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 Cooperative di Comunità*».

<sup>54</sup> 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 utile 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.

### **3.4 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 che sussiste tra le diverse legislazioni regionali, vale a dire la previsione o meno di uno specifico Albo o Registro regionale dedicato alle cooperative in parola. Se per molte tra le normative già considerate la previsione di un simile strumento, con evidenti funzioni ed effetti di perfezionamento, specialmente in relazione ai rapporti con l'ente regionale<sup>55</sup>, è realtà pacifica, per un numero 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, in termini generali, 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

---

<sup>55</sup> 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.

Campania e della Liguria<sup>56</sup>, in cui emergano nettamente il carattere multifunzionale ed il perseguimento di obiettivi sociali e scopi mutualistici molteplici. 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>57</sup>. Impegno alla promozione sui siti internet istituzionali della Regione sono esplicitamente contemplati dalla L.R. Lazio, diffondendo per questa via le pratiche virtuose promosse dalle cooperative di comunità per la riproducibilità delle medesime. Nella stessa legge regionale laziale, si rinviene l'impegno assunto dalla regione per sostenere all'interno delle cooperative di comunità la figura e le funzioni dell'agricoltura nei centri urbani con numero inferiore ai cinquemila abitanti. La norma in esame prevede la valorizzazione della figura dell'agricoltore come "custode del paesaggio"<sup>58</sup>, volta al contrasto all'abbandono delle attività agricole, dei paesaggi rurali, al recupero dell'architettura e delle risorse rurali tradizionali, nel quadro della valorizzazione turistico-ricreativa. 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.

Laddove, in sostanza, la disciplina delle cooperative di comunità risulta essere ricompresa come parte di una normativa più generale inerente sviluppo e promozione della cooperazione, gli strumenti individuati per gli interventi a sostegno della fattispecie cooperativa d'interesse nella presente trattazione, risultano dotati di caratteristiche di parzialità o di sostanziale indirizzo, rispetto ad una disciplina più organica offerta da una legislazione specifica. Lo conferma, una volta di più, il caso della Basilicata, dove si attende l'approvazione del regolamento delle cooperative di comunità

---

<sup>56</sup>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.

<sup>57</sup> Art. 6, L.R. Sicilia 27 dicembre 2018, n. 25.

<sup>58</sup> 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*".

ed una adeguata dotazione finanziaria di sostegno, necessità pressanti su cui, in tempi recenti, è tornata l'Alleanza delle Cooperative Italiane<sup>59</sup>.

#### **4. Elementi di verifica dell'impatto legislativo**

A partire dalle considerazioni sopra esposte e sulla base dello studio realizzato nel novembre 2019 dall'Area Studi di Legacoop<sup>60</sup>, è possibile trarre alcune somme dell'affermarsi di tale modello cooperativo nella penisola intera. Alla data dello studio citato, sulla base dei dati forniti dall'Associazione Nazionale delle Cooperative di Comunità Legacoop, risultano affiliate alla centrale 55 cooperative di comunità, tutte classificabili tra piccole e medie imprese attive in Italia. Come affermato nella ricerca citata, *«la distribuzione sul territorio nazionale appare piuttosto omogenea tra Nord e Sud del Paese. Tuttavia le regioni dove si riscontra una maggiore concentrazione sono la Liguria, la Toscana, la Puglia, la Calabria, l'Emilia-Romagna e le Marche, mentre si nota l'assenza nelle isole, in Basilicata e in Valle d'Aosta»*<sup>61</sup>. Ad una prima valutazione, risulta certamente confermato il nesso tra quelle leggi regionali qui oggetto di esame, dotate di maggiore organicità e maggiore sviluppo, anche quantitativo della cooperazione comunitaria. Fanno, naturalmente, eccezione realtà regionali come quella dell'Emilia-Romagna o della Toscana dove la tradizione ed il movimento cooperativo hanno un retroterra ed un insediamento sociale-territoriale tale da ovviare, per questa via, all'assenza di una normativa dedicata integralmente alle cooperative di comunità. Sicuramente colpisce, nell'elencazione per maggiore livello di concentrazione sopra trascritta, la presenza di realtà regionali come Calabria (6 cooperative) e Marche (5 cooperative), in cui non vi è, ad oggi, né una normativa organica regionale delle cooperative di comunità, né una disciplina parziale nell'ambito di quella più generale regionale relativa alla cooperazione. Nel corso degli anni che vanno dal 2011 al 2019, la tendenza registrata è stata quella ad una progressiva e tendenziale espansione del numero delle cooperative di comunità.

---

<sup>59</sup> ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE, *BASILICATA COOPERATIVA. 16 goal della cooperazione lucana*, 15 dicembre 2020, p. 6.

<sup>60</sup> AREA STUDI LEGACOOOP, *Le cooperative di comunità Legacoop: una realtà in crescita*, novembre 2019, [https://areastudi.legacoop.coop/wp-content/uploads/2020/01/Le-cooperative-di-comunit%C3%A0\\_note-brevi\\_nov.pdf](https://areastudi.legacoop.coop/wp-content/uploads/2020/01/Le-cooperative-di-comunit%C3%A0_note-brevi_nov.pdf)

<sup>61</sup> *Ivi*, p. 2.

Il valore della produzione complessivamente conseguito, al 2018, da parte dell'insieme delle cooperative di comunità nel territorio italiano si attesta ad oltre 18 milioni di euro, con la presenza, al 2019, di 2.752 soci e 466 dipendenti. Quanto alla settorializzazione delle attività delle cooperative, emerge fortemente quella pluralità di obiettivi societari ed, ovviamente, scopi mutualistici dalle stesse perseguiti: citando ancora dallo studio Legacoop, *«per quanto attiene la distribuzione settoriale effettuata, è visibile una maggiore numerosità campionaria nei servizi (turismo, ristorazione e alloggio e attività artistiche, sportive e d'intrattenimento) e nell'agroalimentare. Tuttavia, se la distribuzione del numero dei soci segue la numerosità settoriale, l'occupazione e il valore della produzione sono nettamente concentrati nei servizi di ristorazione e alloggio (rispettivamente il 36% e il 36% del totale), nel turismo (rispettivamente il 26% e il 21% del totale) e nelle attività professionali, scientifiche e tecniche (rispettivamente il 10% e il 15% del totale). (...) Circa il 47% delle cooperative aderisce all'associazione di settore Legacoop Culturmedia, mentre il valore della produzione e il numero degli occupati si concentrano prevalentemente nelle Sociali (rispettivamente il 61% e il 66% del totale) e in Culturmedia (il 27% e il 21% del totale). Il dato delle Sociali, che non trova conforto nella numerosità campionaria, è spiegato dalla maggiore concentrazione di imprese storiche, che hanno sviluppato negli anni una solida struttura economica e produttiva»*<sup>62</sup>. Tale distribuzione appare di utile informazione, in quanto consente la verifica fattuale sulla mutualità allargata, evidenziando il particolare legame che sussiste con la cooperazione sociale in senso lato.

Sicuramente, i dati in esame non tengono conto dell'*annus horribilis* del 2020, segnato storicamente dalla pandemia da SARS CoV-2 e dal suo impatto sociale ed economico, oltre che naturalmente sanitario. Uno studio specifico degli effetti sulla cooperazione in generale e su quella comunitaria nello specifico, nel 2020, ma anche nel 2021 (come anno di transizione da una condizione drammaticamente emergenziale ad una di superamento graduale della pandemia), sarà imprescindibile per analizzare le qualità di resilienza delle imprese cooperative e la capacità di approntare soluzioni alle esigenze imposte dalla pandemia in sé – un contesto tale da animare un dibattito importante sulle prospettive dagli stessi assetti di garanzia previsti dalla Costituzione<sup>63</sup> - e

<sup>62</sup> Ivi, p. 4 - 5.

<sup>63</sup> Si vedano, *ex multis*, in proposito M. LUCIANI, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, nell'intervista a cura di F. DE STEFANO, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Consulta OnLine, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 11 aprile 2021. Sulla prospettiva di un'emergenza

dalle conseguenti restrizioni alle libertà individuali (si pensi, a solo titolo di esempio, all'importanza dell'esatta comprensione del ruolo svolto, o che sia possibile essere svolto, dalle cooperative di comunità in un contesto di limitazione della libertà di circolazione, uno tra i diritti fondamentali forse più ontologicamente parte del concetto di territorialità, essenziale per qualsiasi comunità locale, e di centralità assoluta delle definizioni territoriali delle attività possibili o meno per la legislazione d'emergenza)<sup>64</sup>. Allo stato, è possibile affermare – sulla base delle stime contenute nel Rapporto congiunturale dell'Area Studi Legacoop, pubblicato ad aprile 2021 – che il settore della cooperazione sociale (utile riferimento in assenza di rilevazioni statistiche specifiche sulle cooperative di comunità, per le ragioni già esposte), meglio di altri, ha dimostrato capacità di adattamento e conservazione dei livelli occupazionali negli ultimi mesi, prospettando, tuttavia, una tendenza al peggioramento della propria posizione concorrenziale nei mercati di riferimento, un calo atteso degli occupati, una condizione problematica in termini di liquidità a fronte delle esigenze operative.

## 5. Ipotesi per una legislazione nazionale

Più volte, nel corso di questo studio, è stato evidenziato il problema annoso dell'inerzia del legislatore parlamentare sul riconoscimento normativo delle cooperative di comunità o, comunque, di un adattamento esplicito della normativa in vigore.

Negli ultimi anni e specialmente nella XVIII Legislatura, tuttavia, non sono mancati tentativi di rompere 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.

---

“normalizzata”, si veda R. MICCÙ, *Audizione resa il 19 novembre 2020 nell'ambito dell'esame del Disegno di legge n. 1834 recante “Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, in Osservatorio Costituzionale, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 1 dicembre 2020.

<sup>64</sup> Come utile approfondimento al rapporto tra contesto emergenza e libertà nel quadro giuridico costituzionalmente dato si veda S. G. GUIZZI, *Stato costituzionale di diritto ed emergenza COVID-19: note minime*, pubblicato su [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it), 18 aprile 2020.



### **5.1. 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. Ciò che definisce la natura delle cooperative di comunità è la valorizzazione della società in cui queste imprese sono presenti, in termini di tenuta sociale, garanzia di beni e servizi di importanza pubblica, promozione della condivisione, creazione di ambiti o spazi per lo sviluppo comune, manifestazione delle caratteristiche di un tipo, del tutto peculiare, di aggregazione sociale. Per tradurre in termini normativi una tale caratterizzazione, nella P.D.L. in questione, 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>65</sup>. La definizione di questa tipologia di imprese, assume la qualità di una “filiera”, partendo da una specifica previsione generale, la quale è intrinsecamente legata e soggetta a sviluppo in base ai peculiari contesti locali. Da questo punto di vista, 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 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 primo comma 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

---

<sup>65</sup> Art. 1, comma uno, P.D.L. 23 marzo 2018, n. 288.

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.

L'art. 2 della P.D.L. in esame, pone in capo alle regioni l'onere di adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge le norme attuative, con particolare attenzione alla definizione dei fondamentali requisiti di appartenenza e collegamento dei soci alla comunità e degli ambiti territoriali in cui operano le stesse cooperative. È evidente, a questo riguardo, che per le regioni che presentano già una legislazione in materia, si tratterà di un dovere di conformazione e adeguamento, mentre per le restanti sarà necessario recepire integralmente la disciplina nazionale. 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 7, 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, inserendo un comma *5-duodecies*, all'art. 1, di detto decreto, in cui è contenuta la definizione normativa di cooperativa di comunità, e 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>66</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>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Così dispone l'art. 3, comma quattro, P.D.L. 23 marzo 2018, n. 288.

<sup>67</sup> Le agevolazioni citate sono quelle previste agli art. 16 e 17 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, "Nuove disposizioni per le zone montane". .

## **5.2. 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>68</sup>. Queste tipologie d'impresa, in definitiva, si caratterizzano per il beneficio creato in favore delle comunità di riferimento, per mezzo dell'attività imprenditoriale svolta e per partecipazione dei membri della stessa, in ultima istanza veri destinatari dei benefici prodotti. 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; ed, 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 *5-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 disegno di legge, all'art. 1, comma uno, lett *b*), aggiungendo *ex novo* un comma *5-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

---

<sup>68</sup> 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 1-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.

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;
- 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.

Tale elencazione ben appalesa le molteplici possibilità che imprese sociali e cooperative di comunità possono concretamente tramutare in servizi ed attività in favore dei diversi contesti territoriali. Questi ultimi 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>69</sup>.

---

<sup>69</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.

Il D.D.L. “Fenu e altri” ovviamente, contempla, indirettamente le garanzie proprie della forma societaria della cooperazione per le imprese che scelgano di costituirsi secondo la forma cooperativa, ma 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>70</sup>. È previsto, inoltre, l’onere in capo alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano di adeguare, entro un anno, la propria legislazione in materia di imprese sociali, con particolare riferimento alla necessità di adottare esenzioni e agevolazioni relativi ai tributi di competenza di tali enti, e contributi per i servizi svolti in favore delle comunità.

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.

## **6. Le cooperative di comunità nel contesto post pandemico e nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Si è già avuto modo di illustrare l’intreccio importante tra le peculiari caratteristiche delle cooperative di comunità e talune macro questioni portate alla ribalta dalla pandemia e dalla conseguente emergenza socio economica, che oggi accompagnano il dibattito sull’adozione e l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tale consonanza è facilmente verificabile alla sola menzione delle Missioni, citate in premessa al documento, che il Piano si prefissa di perseguire: testualmente, «*digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute*».

---

<sup>70</sup> Il D.D.L., all’art. 1, comma uno, lett. c), inserisce un nuovo comma 4-*bis* all’art. 11, del D.LGS. 112/2017.

Per ciò che concerne la transizione digitale, il PNRR pone un'attenzione particolare al ruolo delle PMI nell'ambito di quel sistema produttivo destinatario dell'opera di innovazione e digitalizzazione nell'ambito della Componente 2 della Missione 1. Ma non si tratta solo di un "indiretto" coinvolgimento: le cooperative di comunità affondano il proprio radicamento spesso nei territori caratterizzati da endemiche problematiche come assenza di competenze digitali diffuse, di imprese caratterizzate da un alto di livello di apporto delle moderne tecnologie nei processi produttive e delle necessarie infrastrutture tecnologiche. Risulta evidente come i tratti peculiari della cooperazione comunitaria possano assolvere una funzione "ancillare" al processo di modernizzazione per quelle comunità locali che, più di altre, patiscono il *gap* tecnologico di cui si è detto. Tutto ciò rende verosimile la possibilità della fruizione, da parte di queste imprese cooperative, dei benefici fiscali inclusi dal Piano Transizione 4.0, così come dei Contratti di Sviluppo per la transizione nelle filiere produttive. Del pari si può dire a proposito della Componente 3, "Turismo e Cultura", vista la dichiarata finalità di recupero del patrimonio culturale e artistico, del paesaggio e delle tradizioni che accomuna le norme regioni, già prese in esame, sulla cooperazione comunitaria.

In virtù di quanto rappresentato nelle pagine precedenti, la Missione 2 del PNRR relativa alla transizione ecologica appare assolutamente nelle corde delle cooperative di comunità e dei loro fini. In tal senso, sicuramente degna d'interesse la funzione che dette imprese possono assolvere per ciò che concerne la transizione e l'efficientamento energetico. Dalla fondazione della prima cooperativa di comunità in Italia<sup>71</sup> e passando per lo sviluppo contemporaneo delle esperienze delle comunità energetiche, la cooperazione può ragionevolmente candidarsi ad assolvere un ruolo importante anche in questa prospettiva.

In ultimo, l'inclusione sociale, il lavoro, terzo settore e la coesione territoriale, su cui insiste la Missione 5 del Piano, sono temi consustanziali alle attività delle imprese cooperative di comunità.

---

<sup>71</sup> Il riferimento è alla cooperativa di comunità di Melpignano, costituita nel 2011, che si è caratterizzata per lo svolgimento di un'attività economica volta, dapprima, all'installazione di impianti fotovoltaici sui tetti delle case dei propri soci e che nel tempo ha coniugato occupazione, valorizzazione del territorio, abbattimento energetico e riconversione ecologica ed energetica.

## 7. Conclusioni

L'itinerario dello studio sopra presentato, prendendo le mosse dal portato della recente pronuncia n. 131/2020 della Corte Costituzionale, che ha confermato la competenza esclusiva dello Stato in materia di cooperazione in modo, tuttavia, non configgente con un processo legislativo innovativo sospinto, prevalentemente, per iniziativa delle Regioni, 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, elemento di debolezza e incertezza nella garanzia di un siffatto delicato equilibrio è proprio l'assenza di una specifica 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. 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 che la contemporaneità ha 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. L'attuazione del PNRR sarà, probabilmente, il terreno fondamentale di verifica di questo apporto della cooperazione. Se non per semplice fatto volontaristico, allora, sarà proprio l'assolvimento di questa funzione "generale" nella transizione, da parte della cooperazione, che chiamerà presto tutti i diversi portatori d'interesse a confrontarsi con l'urgenza pressante di una normativa generale per le cooperative di comunità.