



9 MARZO 2022

# Una declinazione del principio di sussidiarietà: le imprese di comunità

di Vanessa Manzetti

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Pisa

# Una declinazione del principio di sussidiarietà: le imprese di comunità\*

di **Vanessa Manzetti**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Pisa

**Abstract [It]:** Il contributo è volto ad analizzare lo strumento delle c.d. “imprese di comunità”, quali soluzioni sussidiarie innovative, fino a pochi anni fa poco conosciute, intrappolate tra i periodi di massima forza ed espansione dell’impresa classica e quelli dell’intervento pubblico in economia, ed oggi oggetto di un rinnovato interesse, anche a seguito dell’emergenza pandemica, che ha catturato l’attenzione non solo della dottrina, ma anche quello dei policy maker, ed addirittura della Corte costituzionale (sent. n. 131 del 2020). Ed è nell’analizzare questa nuova forma organizzativa, che va al di là della dicotomia tra impresa sociale e impresa *profit*, che si è giunti all’individuazione di una nuova declinazione del principio di sussidiarietà, *rectius* di “comunità”.

**Title:** Community entrepreneurs as an expression of subsidiarity principle

**Abstract [En]:** The paper is aimed at analyzing the innovative and instrument of the so-called “community entrepreneurs” as innovative and subsidiary solutions. These enterprises were little known until a few years ago, trapped between the rough periods of expansion of classical business and those of public intervention in economics. Nowadays the community entrepreneurs are object of renewed interest, also following the pandemic emergency, which has captured the attention not only of the doctrine, but also that of the policy makers, and even of the Court constitutional (ruling no.131 of 2020). The focus of the papers is analyzing this new organizational form that goes beyond the dichotomy between social enterprise and profit enterprise, which has come to the identification of a new declination of the principle of subsidiarity, *rectius* of “community”.

**Parole chiave:** imprese sociali, Terzo settore, principio di sussidiarietà, coesione economica, sociale e territoriale, sviluppo locale, partecipazione, resilienza, innovazione istituzionale

**Keywords:** community entrepreneurs, third sector, principle of subsidiarity, economic, social and territorial cohesion, local development, participation, resilience, institutional innovation

**Sommario:** **1.** Il perché di una ricerca sulle imprese di comunità quale soluzione sussidiaria a fronte dell’emergenza pandemica. **2.** Le imprese di comunità soluzioni giuridiche innovative sin dalle antiche origini. **3.** L’elemento “comunità” quale tratto distintivo: beneficio e partecipazione di comunità. **4.** La sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020: il labile confine tra imprese di comunità e imprese sociali. Velati suggerimenti di una sistematizzazione *de iure condendo* delle imprese di comunità. **5.** L’impresa di comunità quale “nuova” forma di impresa. La prospettiva *de iure condito* e *de iure condendo*: il disegno di legge n. 1650 “Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità”. **6.** Imprese di comunità ed enti locali: la declinazione di “comunità” del principio di sussidiarietà. **7.** Le imprese di comunità nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. **8.** Alcuni spunti di riflessione.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Il perché dell'attualità di una ricerca sulle imprese di comunità quale soluzione sussidiaria a fronte dell'emergenza pandemica

Il 2020 si è presentato come l'anno della pandemia, vale a dire l'anno di una emergenza che ha determinato impatti dirompenti sotto tutti i punti di vista, dando vita a nuove regole, nuove dinamiche istituzionali, nuovi rapporti tra i saperi (giuridici, economici, sociologici, scientifici e così via).

In questo scenario, a risentire in maniera forte di questo cambiamento è stato anche il rapporto con il territorio-comunità che se, negli ultimi anni, sembrava aver perso la sua centralità istituzionale, cedendo il posto ad un ordine globale, ora sembra averlo riconquistato di imperio nelle risposte emergenziali dettate dai governi che, tra le principali misure scientifiche e politiche, hanno dettato regole di contenimento, secondo un sistema di diversificazione territoriale in relazione al tasso dei contagi della pandemia (zone rosse, arancioni e gialle). Ciò ha determinato, infatti, forti limitazioni alla libertà di circolazione non solo tra Stati, ma anche all'interno di uno stesso Stato tra regione e regione e tra comune e comune. Ed anche se l'andamento ondulatorio dell'emergenza e la campagna vaccinale hanno portato ad allentare queste previsioni, l'insegnamento impartito non è certo irrilevante e tanto meno può essere relegato all'arco temporale di adozione di tali misure.

Tali scelte, infatti, hanno un significato ben preciso nel senso che, al dilagare dell'emergenza sanitaria globale, si è risposto (anche) con una "territorializzazione" del virus, per cui assai diversa è la comprensione degli effetti del virus nei diversi territori, e il modo in cui i territori forniscono al virus spazi o resistenze. Questo è ben evidente nella miriade di ordinanze comunali adottate dai quasi 8000 comuni italiani, ma anche nel proliferare di risposte sussidiarie emergenziali da parte delle singole comunità.

Il *dictum* "all'interno del proprio comune" è diventato così un esperimento giuridico, economico e sociale, in quanto "la risposta alla crisi non può e non deve essere quella di accrescere la complessità (anche normativa) del sistema. Si tratta piuttosto di renderlo meno fragile, rafforzandone i *fondamentali* e valorizzando ciò che ha agito da *argine* e, cioè, tradizioni, tessuto sociale e solidarietà, ingredienti essenziali per una vita più piena e di migliore qualità"<sup>1</sup>.

Il riferimento non è dunque esclusivamente al "territorio" ma più specificamente al "territorio-comunità", perché se è vero che è stato osservato che il virus è risultato più aggressivo nei luoghi dello sviluppo spesso insostenibile del nostro Paese nel ciclo lungo della crescita economica e insediativa, e che meno colpite sembrano essere state le aree interne, le montagne, i borghi spopolati, i luoghi dell'Italia più fragile, in ragione della bassa densità, questa diversificazione sembra trovare una ulteriore ragione anche nel

---

<sup>1</sup> Così F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2019, 575-588.

maggiore o minore ancoraggio ai c.d. processi di comunità, vale a dire a quei processi in cui la comunità stessa (un quartiere, un paese, un vicinato...) ha preso parte alla gestione delle attività di interesse generale, come quelle specifiche legate alla pandemia<sup>2</sup>.

Ancora una volta, come nel contesto della crisi economica che ha investito l'Italia negli ultimi dieci anni<sup>3</sup>, è emerso il ruolo strategico di quelli che potremo definire i soggetti della sussidiarietà orizzontale, *rectius* cittadini *singoli* e *associati* che svolgono attività di interesse generale<sup>4</sup>, tra cui quelle delle comunità di riferimento nel *caos* dell'emergenza pandemica<sup>5</sup>.

Il riferimento ai soggetti della sussidiarietà orizzontale chiama in causa, infatti, un *mare magnum* di fenomeni diversi tra loro.

Da quelli riconducibili all'interno della locuzione-contenitore di Terzo settore, che (come emerge più chiaramente *post* Riforma del Terzo settore)<sup>6</sup> racchiude “in sé” una molteplicità di organizzazioni

---

<sup>2</sup> Si veda ANPCI, *Audizione in relazione al disegno di legge n. 1650 del 2019 “Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità” - Comunicazione nella Seduta n. 263 del 22 giugno 2021*, in *senato.it*, 2021, in cui è sottolineato “come l'emergenza sanitaria abbia posto in evidenza l'importanza dei piccoli comuni e dei territori rispetto ai modelli di vita, di lavoro e di sviluppo che favoriscono da sempre le città e i grandi agglomerati urbani. Nei piccoli comuni si vive meglio, si previene meglio il disagio sociale e umano, si presta maggiore attenzione ai veri bisogni delle comunità: non si parla di numeri, ma di persone”.

<sup>3</sup> Come rilevato dall'ISTAT nel “9° Censimento dell'industria, dei servizi e delle istituzioni non profit”, in *istat.it*, 2012, in cui è emerso che il Terzo settore rappresenta l'unico comparto che negli anni della crisi è riuscito a crescere, contraddistinguendosi per il settore più dinamico del sistema produttivo italiano.

<sup>4</sup> Il principio di sussidiarietà non si esaurisce, infatti, nel Terzo settore, essendo in esso ricompreso anche l'apporto delle singole persone e delle varie forme aggregative dei cittadini “attivi” (Si richiama G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Bari-Roma, 2006). Certo è che “dire che i soggetti del Terzo Settore attuano il principio di sussidiarietà promuovendo e realizzando attività di interesse generale è come dire che questi soggetti sono cittadini attivi che applicano l'art. 118 ultimo comma della Costituzione. E poiché lo fanno non in forma temporanea o contingente, come potrebbe farlo un comitato informale di cittadini in un quartiere, ma in coerenza con i propri statuti, quindi in maniera strutturale, si potrebbe concludere dicendo che attuare la sussidiarietà mediante attività di interesse generale è la missione dei soggetti che compongono il Terzo Settore”, così G. ARENA, *Il Terzo Settore trova il suo ancoraggio nella sussidiarietà e nell'interesse generale. La riforma del Terzo Settore attua finalmente l'art. 118 ultimo comma anche sul piano legislativo*, in *labsus.org*, 19 maggio 2015.

<sup>5</sup> C. CAPORALE, A. PIRNI, *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, 2020.

<sup>6</sup> Si ricorda che il Terzo settore è stato oggetto di un riordino normativo volto alla revisione complessiva della disciplina vigente in materia, sia civilistica che fiscale, che ha portato a definire, per la prima volta, il perimetro degli enti che ne fanno parte in maniera omogenea e organica. Si tratta di una complessa riforma operata dalla legge delega n. 106 del 2016 (“Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”) e da un armamentario di decreti legislativi - d.lgs. n. 40 del 2017 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106); n. 111 del 2017 (Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a norma dell'articolo 9, comma 1, lettere c) e d), della legge 6 giugno 2016, n. 106); n. 112 del 2017 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106); n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) -, nonché da quella congerie di atti ministeriali di attuazione a cui rinviano i decreti legislativi, a cui si aggiunge anche il D.P.R. 28 luglio 2017, “Approvazione dello Statuto della Fondazione Italia Sociale”. Questo complesso quadro normativo rappresenta un vero e proprio spartiacque per la collocazione del Terzo Settore nel sistema economico e sociale, che trova così per la prima volta una definizione esplicita. Si veda E. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022, in part. XVII, sottolinea che “Dopo la riforma, invece, è percepibile, con nitidezza, un volto giuridico tendenzialmente unitario del Terzo settore, scolpito dal legislatore: non più, quindi, un Terzo settore ricostruito con metodo induttivo (una categoria “interpretativa” o, addirittura, un concetto evocativo di matrice sociologica, priva di spessore giuridico), a partire dalla concreta esperienza e dalle singole leggi

spontanee della società civile individuate *ex lege* in relazione al loro grado di indipendenza, al loro agire senza scopo di lucro, e allo svolgimento (in via esclusiva o almeno principale) di attività di interesse generale volte al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale<sup>7</sup>, oltreché all'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore<sup>8</sup>, ed a cui in modo “a sé stante” è, invece, collegata la

speciali (anche in relazione alle sensibilità del singolo interprete) o con un approccio residuale (secondo la nota formula né Stato, né mercato), bensì si è delineata la perimetrazione, affidata alla legge, di un rilevante numero di soggetti giuridici, dotati di determinate caratteristiche omogenee, soggetti alla medesima disciplina generale, articolata poi in una serie di discipline speciali dedicate ai singoli enti, alla attività svolta o alla modalità di svolgimento di tale attività”, anche se “occorre essere ben avvertiti di un possibile errore prospettico, presi dall'euforia per questa prima sistemazione normativa del diritto del Terzo settore. L'errore consiste nell'interpretare la portata dei principi e la consistenza delle categorie costituzionali tramite le scelte del legislatore ordinario. In realtà, è necessario assumere una diversa prospettiva. Occorre, infatti, comprendere se nell'orizzonte del diritto costituzionale non siano già iscritti principi e regole che consentano di determinare un profilo costituzionale della nozione di Terzo settore, che condiziona, limita ed orienta l'attività del legislatore ordinario e, più a valle, dell'amministrazione. Assumendo tale angolo visuale, il percorso di ricerca giuridica che si intende proporre non può che partire dalle concrete scelte del legislatore, rapportandole però ai criteri che la Costituzione detta, più o meno esplicitamente, per il riconoscimento di uno spazio di pluralismo sociale che oggi si definisce Terzo settore ma che, nel corso del tempo, ha avuto una molteplicità di denominazioni e declinazioni concettuali. Diversamente, infatti, si perviene alla conclusione di affidare la scelta del riconoscimento giuridico del Terzo settore al legislatore ordinario e, quindi, agli orientamenti mutevoli delle maggioranze che si alternano nel corso del tempo”.

<sup>7</sup> In particolare, secondo l'art. 1 (“Finalità e oggetto) della legge delega n. 106 del 2016 “Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, *senza scopo di lucro*, di *finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale* e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano *attività di interesse generale* mediante forme di azione *volontaria* e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi”, ed in particolare il d.lgs. n. 117/2017 “Codice del Terzo Settore”, all'art. 4 “Enti del Terzo Settore” dispone che “Sono *enti del Terzo settore* le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il *perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale* mediante lo svolgimento, *in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale* in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, *ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore*”. Per approfondimenti sulla riforma del Terzo settore si veda *ex multis* M. CLARICH, B. BOSCHETTI, *Il Codice Terzo Settore: un nuovo paradigma?*, in *Jus-Online*, 3, 2018, 28 ss.; P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore: una nozione innovativa e la necessità di alcune correzioni*, in *Iustitia*, 2018, 156; P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018; S. BENVENUTI, *Finalmente una disciplina organica del Terzo settore: dalla legge delega n. 106 del 2016 ai decreti legislativi di attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 2 ss.; V. BERLINGÒ, *The New Italian Code of the Third Sector: towards a New Model of Welfare*, in *Consulta Online*, 2018, 210 ss.; P. SANNA, *Dalla legge di riforma al “Codice del Terzo settore”: alcuni profili introduttivi*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, 2083 ss.; E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, 708 ss.; R. BRIGANTI, *La riforma del “Terzo settore” tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, 2018, 511 ss.; G. PONZANELLI, *La nuova categoria degli enti del Terzo settore: alcune considerazioni introduttive*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2018, 1 ss.; A. FICI, *Introduzione: la riforma come opportunità per il terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, 15 ss.; G. PONZANELLI, V. MONTANI, *Dal “groviglio di leggi speciali” al Codice del terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore*, cit., 31 ss.; C. BORZAGA, *Opportunità e limiti della riforma del terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore*, cit., 57 ss.; E. ROSSI, L. GORI, *La riforma del Terzo settore: fra libertà, pubblica amministrazione e agevolazioni*, in *Non profit*, 3/2017, 7 ss.; F. PACINI, *L'impianto del Codice del Terzo settore*, in *Non Profit*, 3, 2017, 17; E. POLIZZI, T. VITALE, *Riforma del Terzo settore: verso quale approdo?*, in *Aggiornamenti sociali*, 2, 2017, 111.

<sup>8</sup> Il ritardo nell'avvio del Registro Unico del Terzo settore ha di fatto complicato la situazione creando dei vuoti normativi. Il decreto direttoriale n. 561 del 2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali che ha determinato l'avvio del Registro Unico del Terzo settore ha previsto l'inizio delle procedure di trasmigrazione dal giorno 23/11/2021, procedure che si devono concludere entro 90 giorni e cioè il 21 febbraio 2022 ma l'iscrizione vera e propria degli Enti in corso di trasmigrazione tecnicamente si potrebbe concludere anche ad ottobre 2022. In considerazione del

“singolare” *species* delle fondazioni di origine bancaria<sup>9</sup>. A tutti gli enti *non profit* (concetto diverso e distinto da quello di Terzo settore)<sup>10</sup>, “anche” ai cittadini attivi non iscritti ad enti del Terzo settore (che siano

---

dilatamento dei tempi tecnici previsti per l’iscrizione nel RUNTS e del ritardo appunto della fase di avvio della trasmigrazione, quindi, le ODV e APS non ancora accreditate ai fini del cinque per mille per il 2021 potrebbero non avere i tempi tecnici per essere accreditate entro la data del 10 aprile 2022 (termini ordinari fissati dall’articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2020). Prorogando per tali enti il termine per l’accreditamento al 31 ottobre 2022 viene garantito pertanto l’accesso al contributo nel rispetto dei tempi previsti.

<sup>9</sup> Queste, infatti, risultano contraddistinte proprio dal loro essere fondazioni private di diritto singolare e speciale che perseguono *ex lege* “esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico” (art. 2, d.lgs.17 maggio 1999, n. 153). Per approfondimenti sulle Fondazioni di origine bancaria (o FOB) quale soggetti della sussidiarietà orizzontale sia consentito rinviare a V. MANZETTI, *Fondazioni di origine bancaria e principio di sussidiarietà*, Napoli, 2017. Come sottolinea A. FICI, *La riforma del terzo settore e le fondazioni di origine bancaria*, op. cit., 325 “e) enti privati non lucrativi che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale (categoria che comprende non soltanto *gli enti del terzo settore in senso stretto*, ma anche quelle realtà organizzative, come le fondazioni di origine bancaria, che pur non appartenendo formalmente al Terzo settore agiscono per le medesime finalità)”. Di cui è interessante sottolineare il ricorso all’espressione *enti del terzo settore in senso stretto*, come a dire che questo complesso universo sembra prestarsi ancora, al di là dei tentativi di riordino e dei meriti della Riforma, alla rilevazione accanto agli enti del Terzo settore in senso stretto, anche di altri enti che potrebbero esservi ricondotti utilizzando una accezione di *enti del terzo settore in senso lato*. Questa chiave di lettura, ben si addice al caso delle Fondazioni di origine bancaria, a cui la Riforma del Terzo settore dedica richiami *ad hoc*, che se da un lato sottolineano l’attenzione del legislatore per questa *species*, pur trattandosi di una realtà relativamente recente, sorta in seno al lungo processo di privatizzazione del settore creditizio iniziato negli anni ‘90 (anche solo per il “peso” in termini di risorse sia quantitative che qualitative che queste occupano nel settore economico, sociale e territoriale e per i peculiari rapporti esistenti tra le FOB e il settore pubblico), dall’altro si contraddistingue per il carente *drafting* normativo, che non esclude espressamente le FOB dagli enti del Terzo settore, come invece fa per le associazioni politiche o per i sindacati. Al riguardo sempre A. FICI, *La riforma del terzo settore e le fondazioni di origine bancaria*, op. cit., 344 -346, evidenzia in modo chiaro il sibillino (a nostro avviso) riferimento alle Fondazioni di origine bancaria nella Riforma sul Terzo settore, rilevando che “l’interpretazione che emerge, in forma abbastanza inequivoca, dalle disposizioni testé menzionate è dunque la seguente: - le fondazioni di origine bancaria non sono considerate dal legislatore delegante qualcosa di estraneo al Terzo settore; esse infatti non solo non sono annoverate tra i soggetti che “non fanno parte del Terzo settore”, bensì, al contrario, sono normativamente riconosciute come soggetti che “concorrono al perseguimento delle finalità” della legge delega; - pur non concepibile in principio esterne al Terzo settore, il legislatore delegante ha voluto tuttavia escludere le fondazioni di origine bancaria dall’ambito di applicazione dell’emananda normativa delegata, anche se la giustificazione che dà di questa scelta è incomprensibile, poiché il fatto di essere “enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge”, avrebbe semmai dovuto condurre ad effettuare la scelta contraria; - in definitiva, il legislatore delegante, pur non avendo escluso l’astratta riconducibilità delle fondazioni di origine bancaria al Terzo settore, ha voluto espressamente sottrarle alla nuova normativa, affinché continuasse ad applicarsi loro unicamente la disciplina speciale già vigente (a cominciare dal d.lgs. 153/99). Il legislatore delegato, pur avendo formalmente trattato le fondazioni di origine bancaria in maniera parzialmente diversa, ha sostanzialmente recepito le direttive del delegante sul punto (né poteva avvenire diversamente, considerata la chiarezza della delega al riguardo). ... Allo stesso tempo, rimane anche confermato, se non addirittura rafforzato, che le FOB sono enti che, secondo il legislatore, astrattamente appartengono al Terzo settore. Infatti, ove così non fosse stato, il legislatore non avrebbe avvertito l’esigenza di escluderle espressamente – mediante l’art. 3, 3 comma, CTS – dall’ambito di applicazione della nuova disciplina, e le avrebbe, semmai, trattate nell’art. 4, 2 comma, CTS, insieme con le amministrazioni pubbliche, le formazioni e le associazioni politiche, e tutti gli altri soggetti che “non sono enti del Terzo settore”. Che le fondazioni di origine bancaria possano in principio considerarsi appartenenti al Terzo settore è peraltro una conclusione pienamente compatibile con la normativa speciale loro applicabile”.

<sup>10</sup> La qualifica di Ets è facoltativa, ma è requisito fondamentale per accedere al nuovo sistema del “Terzo settore” che consente di usufruire di una serie di agevolazioni fiscali nel rispetto di precise prescrizioni in materia di controllo e di funzionamento. Per diventare Ets necessario iscriversi al registro nazionale del Terzo settore (Runts), possedendo i requisiti richiesti e, se necessario, adeguando lo statuto alle previsioni del Codice del Terzo settore. Come sottolinea A. FICI, *La riforma del terzo settore e le fondazioni di origine bancaria*, in ACRI (a cura di), XXIII Rapporto Annuale, 2017, 325 “Una veste giuridica cui può fare ricorso chiunque sia animato da finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, e perciò non trovi nel modello delle società lucrative e delle società mutualistiche, così come in quello degli enti

---

(meramente) senza scopo di lucro, adeguate risposte alle proprie esigenze. ... Il sistema complessivo delle organizzazioni può suddividersi nei seguenti sottoinsiemi (di seguito elencati né in ordine di importanza né di priorità logica): a) enti pubblici; b) enti privati lucrativi (tra cui, in particolare, le società per azioni); c) enti privati mutualistici (tra cui, in particolare, le società cooperative); d) enti privati non lucrativi (cioè le associazioni e le fondazioni del primo libro del codice civile ed altri enti senza scopo di lucro contemplati da leggi speciali - in questo gruppo di enti vanno tra gli altri annoverati i sindacati, i partiti politici, le associazioni di rappresentanza di categorie economiche, che ai sensi dell'art. 4, 2 comma, CTS, non possono acquisire la qualifica di enti del terzo settore); e) enti privati non lucrativi che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale (categoria che comprende non soltanto gli enti del terzo settore in senso stretto, ma anche quelle realtà organizzative, come le fondazioni di origine bancaria, che pur non appartenendo formalmente al terzo settore agiscono per le medesime finalità). Come potrà notarsi, il terzo settore, oggi ancora più chiaramente per effetto della riforma, non coincide con il settore non lucrativo”.

singoli o formazioni sociali informali, ecc.)<sup>11</sup>, sino a quei fenomeni *di confine*, espressione di quel dinamismo fisiologico che è proprio dei fenomeni sociali ed economici che cercano di dare una pronta risposta ai nuovi bisogni (e anche alle nuove emergenze)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Distinzione che si ricava dallo stesso Codice del Terzo settore, come sottolineato da G. ARENA, *Codice del Terzo Settore, volontari e beni comuni*, in *labsus.org*, 12 settembre 2017 “L’art. 17, dopo aver affermato che gli enti del Terzo Settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività, definisce il volontario come una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, *anche* per il tramite di un ente del Terzo Settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà. Qui la parola chiave è *anche*. Nel testo originario del Codice si diceva che il volontario è una persona che .... svolge attività in favore della comunità e del bene comune per il tramite di un ente del Terzo Settore, escludendo così di fatto dalla categoria dei volontari i *cittadini attivi che si prendono cura dei beni comuni senza essere iscritti ad organizzazioni del Terzo Settore, anzi, spesso in maniera del tutto informale e spontanea*. Per fortuna, un emendamento introdotto al testo in sede di discussione alla Camera dei Deputati ha consentito di evitare che, anche su questo punto, il Codice nascesse già vecchio, ignorando cioè l’esistenza di quella nuova categoria di volontari chiamati cittadini attivi che, a differenza dei volontari tradizionali, si prendono cura non delle persone ma dei beni comuni, pur facendolo anch’essi per motivazioni solidali. I cittadini attivi sanno infatti che dietro i beni comuni ci sono le persone e che dalla qualità dei beni comuni dipende la qualità delle vite di tutti noi”. Sulla *forza di un “anche”* si veda L. GORI, *Anche per il tramite di un ente del TS. Volontari ovunque?*, in E. ROSSI, L. GORI, *Ridefinire il Terzo settore*, Pisa, 2020, 202, “Lo schema di decreto legislativo trasmesso dal Governo al Parlamento per il parere previsto dalla legge delega n. 106 del 2016 prevedeva esclusivamente che l’attività del volontario potesse avvenire “tramite un ente del Terzo settore. Nel parere approvato dalla XII Commissione della Camera dei deputati, però, si leggeva che la disposizione sembra non essere conforme allo spirito della legge delega [...] in quanto, nella prima parte, si concentra più sugli enti che sui volontari [...]. (*Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 22 giugno 2017, 170). Conseguentemente, nel parere, si formulava la condizione di rivedere la disposizione nel seguente modo: il volontario è colui che per sua libera scelta svolge attività a favore della comunità e del bene comune per fini di solidarietà anche per il tramite di un ente del Terzo settore mettendo a disposizione, in modo gratuito e senza fini di lucro, anche indiretto, il proprio tempo, le proprie capacità relazionali e professionali» (corsivo nostro). Il parere espresso dalla I Commissione del Senato, invece, non conteneva una analoga richiesta, confermandosi quindi la rilevanza dell’attività di volontariato tramite un ente del Terzo settore. La formulazione finale accolta dal Governo nell’art. 17 del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017) ha riprodotto quella congiunzione anche richiesto dalla Camera dei deputati. L’impatto sistematico è di notevolissima importanza: quell’*anche*, infatti, rappresenta sia il punto di chiusura di un risalente (e mai sopito) dibattito sull’ammissibilità, sul piano giuridico, di una attività di volontariato svolta individualmente, non attraverso un ente collettivo, sia il momento di apertura (problematico) dell’ordinamento ad un nuovo paradigma di regolazione giuridica di una attività dai contorni sfuggenti. Tale paradigma fa riferimento alla libera scelta di una persona di svolgere attività in favore della comunità e del bene comune, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà, sia *individualmente* (al di fuori, cioè, di qualsiasi legame con un ente), sia all’interno di enti che possono non perseguire (o perseguire esclusivamente) finalità civiche, solidaristiche o utilità sociale, ma pur sempre senza di lucro (ad es., partiti politici, enti ecclesiastici, associazioni di diritto comune), sia all’interno di enti che possono perseguire anche finalità lucrative (ad es., una impresa), sia, infine, nella relazione diretta ed immediata con l’ente pubblico. La portata normativa dell’*anche* si rivela, quindi, notevole: si è inteso indicare, infatti, che soggetti riconosciuti e destinatari delle misure di sostegno del Codice non sono «soltanto i cittadini che si mobilitano all’interno di associazioni e organizzazioni strutturate, ma anche quelli che si mobilitano individualmente o in forme associative informali, quali possono essere, tipicamente, i comitati di quartiere o le *social streets*» (Arena), nonché, potenzialmente, tutti gli altri soggetti giuridici che decidono di accogliere, al loro interno, una esperienza di volontariato”.

<sup>12</sup> Sul perché della fisiologica nascita di *fenomeni di confine* che si trovano ai margini della Riforma del Terzo settore, seppur estremamente rilevanti, si rinvia alle considerazioni di F. ZANDONAI, L. GORI, *I confini del Terzo settore: una mappa costantemente da riscrivere*, in *Impresa Sociale*, 11, 2018, in cui si richiamano ad esempio anche le c.d. società *benefit*, le *start up* a vocazione sociale, le imprese culturali e creative.

È proprio in questo panorama, infatti, che è emerso il ruolo strategico, da un punto di visto economico, ma soprattutto sociale, degli acquisti “sotto casa”, dei negozi di prossimità, dei pubblici esercizi di comunità, delle attività turistiche sostenibili che hanno disvelato tutto il loro valore quali modelli di sostenibilità economica, sociale e territoriale<sup>13</sup>.

Come è stato giustamente rilevato ciò “vuol dire che in contesti di emergenza pandemica un’interpretazione del ruolo dell’impresa fondata sull’unico ed assorbente riferimento allo scopo «istituzionale» del profitto, contrapposto all’interesse pubblico perseguito esclusivamente dalle Amministrazioni, non corrisponde più all’odierna realtà ordinamentale”<sup>14</sup>.

Partendo da queste premesse, nel presente lavoro si è scelto di andare ad analizzare lo strumento delle c.d. “imprese di comunità” che, a differenza delle imprese sociali non rientrano *ex lege* tra gli enti del Terzo settore, nonostante i molti punti in contatto<sup>15</sup>.

Anche perché se fino a pochi anni fa queste rappresentavano soluzioni giuridiche innovative poco conosciute<sup>16</sup>, intrappolate tra i periodi di massima forza ed espansione dell’impresa classica e quelli dell’intervento pubblico in economia, oggi sembrano essere oggetto di un rinnovato interesse, catturando l’attenzione non solo della dottrina, ma anche quello dei *policy maker*, ed addirittura quello della Corte costituzionale.

## 2. Le imprese di comunità soluzioni giuridiche innovative sin dalle antiche origini

Con l’espressione imprese di comunità si suole identificare una specie di soluzioni imprenditoriali alternative sia all’impresa capitalistica che a quella pubblica. Questo è ben evidente se si vanno a ricercare le origini storiche delle imprese di comunità, che sembrano presentarsi come un fenomeno antico ma, allo stesso tempo, moderno.

Antico, per la ragione che le prime esperienze delle odierne imprese di comunità si possono far risalire alla sottoscrizione da parte del vescovo-principe di Trento nel 1111 d.C. dei c.d. Patti Gebardini, con cui il vescovo si spogliava di una parte dei suoi poteri sulla valle di Fiemme per cederli alla rispettiva comunità

---

<sup>13</sup> D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010 “La stessa relativa “genericità” del termine [sviluppo sostenibile] reca in sé la chiave del suo successo, garantendo la flessibilità necessaria per adattarlo alle differenti esigenze”.

<sup>14</sup>A. BARONE, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *PA Persona e Amministrazione*, 1, 2020, 185-197.

<sup>15</sup> A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell’impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, in part. 343-377.

<sup>16</sup> Sia consentito rinviare a V. MANZETTI, *Soluzioni giuridiche innovative per i comuni: il baratto amministrativo e le imprese di comunità*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca’ Foscari sui comuni. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, Roma, 2020.

locale, dando così origine all'istituzione comunitaria della Magnifica Comunità di Fiemme, tuttora esistente ed attiva nella silvicoltura e nella lavorazione del legname<sup>17</sup>.

E ancora importanti modelli di riferimento per la categoria delle imprese di comunità sono rinvenibili nella istituzione (verso la fine dell'Ottocento) delle prime cooperative produttrici di beni e servizi di interesse generale per una comunità locale, come le cooperative elettriche dell'arco alpino (in parte ancora oggi attive, come la SECAB), le cooperative di credito (casse rurali ed artigiane), alcune cooperative di produzione (come le latterie sociali) e di consumo. Si trattava, invero, di imprese mutualistiche di tipo tradizionale, esplicitamente finalizzate a soddisfare l'interesse dei soci e quindi caratterizzate dalla mutualità dai soci per i soci (senza intenti lucrativi)<sup>18</sup>.

Ma allo stesso tempo le imprese di comunità sono anche un fenomeno recente ed innovativo, poiché vanno a collocarsi nell'alveo dell'impresa moderna, nata con il capitalismo industriale, distinguendosi però sia dall'impresa capitalistica classica che per sua natura è preordinata al perseguimento di un utile, sia dall'impresa cooperativa, il cui scopo è quello della soddisfazione dei bisogni dei soci attraverso lo scambio mutualistico, sia ancora dall'impresa pubblica rivolta *in primis* alla realizzazione di un fine pubblico.

Questa commistione tra passato, presente e aspetti innovativi, è rinvenibile in modo chiaro nella istituzione, in questi ultimi anni, di varie imprese di comunità quale risposta alle gravi crisi finanziarie del 2008-2012 acuite dalla recente crisi sanitaria (ed economica)<sup>19</sup>.

La costituzione di queste imprese segna, infatti, un salto evolutivo rispetto alle più antiche Istituzioni di gestione comunitaria, come ad es. la Magnifica Comunità di Fiemme, posto che se queste ultime

---

<sup>17</sup> Ancora oggi la Magnifica Comunità di Fiemme gestisce un rilevante patrimonio boschivo, cura 12.000 ettari di boschi, da cui ottiene legname pregiato, funghi e molti altri prodotti e servizi di proprietà della Comunità dei vicini (residenti del territorio).

<sup>18</sup> Si ricorda il particolare ruolo riconosciuto dall'art. 45 della Costituzione italiana al sistema cooperativo a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, per il quale è previsto un particolare *favor* (la legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità). Cfr. A. NIGRO, *Commento all'articolo 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980; R. ROMBOLI, *Problemi costituzionali della cooperazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, I, 105 ss.; 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, 654 ss.; L. RAFFAELLI, S. D'ALBERGO, *L'impresa cooperativa nella costituzione e nella realtà*, in *Riv. Cooperaz.*, 1982, fasc. 13, 9 ss.; F. LOTTITO, D. NARDELLA, *Art. 45*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano 2006, 914 ss.

<sup>19</sup> Per alcune riflessioni sul rapporto tra crisi finanziarie 2008-2012 e crisi Covid-19 si veda CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Analisi n. 5 "In che modo l'UE ha tenuto conto degli insegnamenti appresi dalla crisi finanziaria e da quella del debito sovrano del 2008-2012?"*, in [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu), 2020, in cui si sottolinea che "la solidità dei conti pubblici di uno Stato membro anteriormente alla crisi COVID-19 incide fortemente sulla capacità di realizzare politiche e pertanto sull'impatto economico della pandemia". Secondo G. CAPUANO, *Coronavirus, crisi economiche a confronto*, in *Start Magazine*, 8 marzo 2020, "Le crisi economiche prodotte da fattori interni (esogeni) al sistema economico sono di intensità maggiore, quindi più importanti, di medio-lungo periodo e con un recupero rispetto ai valori pre-crisi più lunghi. Inoltre, intaccano la stessa struttura produttiva. Al contrario le crisi economiche provocate da fattori esterni (esogeni) al sistema economico hanno una durata più breve, sono concentrate nel tempo e hanno un recupero più rapido rispetto ai valori pre-crisi".

ruotavano intorno agli usi civici, beni di proprietà comune esistenti in natura, con il compito principale di indicarne la definizione dei diritti d'uso e di controllarne il corretto esercizio, le moderne imprese di comunità non si formano (necessariamente) in correlazione agli usi civici, nascendo in molti casi anche in assenza di questi. Non solo, queste non si formano neppure per finalità mutualistiche. Anche tale finalità, che in passato rappresentava la principale forma di produzione di beni e servizi (es. produzione elettrica), è passata infatti in secondo piano a causa della forte espansione del settore pubblico nell'erogazione di primari servizi pubblici. Si apre così la strada a forme organizzative di impresa "diverse" quali le imprese di comunità rivolte al perseguimento di "attività di interesse generale di comunità" del tutto nuove, come l'incremento occupazionale di prossimità o il turismo sostenibile<sup>20</sup>.

### 3. L'elemento "comunità" quale tratto distintivo: beneficio e partecipazione di comunità

Cos'è dunque una "impresa di comunità"? Rispondere a questo interrogativo non è affatto semplice, forse proprio per la loro origine antica e allo stesso tempo recente. Non esiste infatti al momento una definizione consolidata di impresa di comunità, né nella letteratura accademica, né nella prassi, né nella legislazione nazionale, anche se è in corso di esame al Senato una proposta di legge in materia (A.S. 1650 del 2019)<sup>21</sup>, mentre si hanno ben tredici leggi regionali che, però, si riferiscono non alle imprese di comunità, ma alle c.d. cooperative di comunità<sup>22</sup> (a questa ultima tipologia si riferisce anche la proposta di legge A.C. n. 288 presentata alla Camera il 23 marzo 2018, ma di cui sembrano essersene perse le tracce)<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> M. BIANCHI, *Le cooperative di comunità come nuovi agenti di aggregazione sociale e sviluppo locale*, in *Impresa Sociale*, 2, 2021, "L'idea è quindi quella di strutturare una forma d'impresa che parta dall'analisi dei *bisogni locali* non limitandosi solo a quelli che i soci aggregati portano all'attenzione della cooperativa ... s'interessano in maniera più generale al bisogno dei concittadini che vivono nei medesimi territori".

<sup>21</sup> Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Fenu, Di Piazza, D'Alfonso, Comincini, De Petris, Marilotti e Steger, recante "Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità" (A.S. 1650/2019).

<sup>22</sup> I legislatori regionali hanno esercitato la propria potestà legislativa introducendo una disciplina delle c.d. cooperative di comunità. Si vedano Legge Regione Emilia-Romagna n. 12/2014 "Disposizioni in materia di cooperative Sociali" (in part. art. 2, commi 3 e 4, dove vengono citate le cooperative di comunità), Legge Regione Puglia n. 23/2014 "Disciplina delle Cooperative di Comunità", Legge Regione Abruzzo n. 25/2015 "Disciplina delle Cooperative di Comunità", Legge Regione Lombardia n. 36/2015 "Nuove norme per la cooperazione in Lombardia" (art. 11 "Cooperative di comunità e di autogestione"), Legge Regione Liguria n. 14/2015 "Azioni regionali a sostegno delle cooperative di comunità", Legge Regione Basilicata n. 12/2015 "Promozione e sviluppo della cooperazione" (in part. art. 12, "Cooperative di comunità"), Legge Regione Sardegna n. 35/2018 "Azioni generali a sostegno delle cooperative di comunità", Legge Regione Sicilia n. 25/2018 "Norme per la promozione, il sostegno e lo sviluppo delle cooperative di comunità nel territorio siciliano", Legge Regione Umbria n. 2/2019 "Disciplina delle cooperative di comunità", Legge Regione Toscana n. 67/2019 "Cooperazione di comunità", Legge Regione Campania n. 1/2020 "Disposizioni in materia di cooperative di comunità", Legge Regione Lazio n. 1/2021 "Disposizioni in materia di cooperative di comunità", Legge Regione Piemonte n. 13/2021 "Disposizioni in materia di cooperative di comunità".

<sup>23</sup> Andando a ricercare sul sito della Camera l'*iter legis* della proposta di legge A.C. 288 presentata il 23 marzo 2018 (Iniziativa dei deputati Incerti, Cenni, De Maria, Pagani, Zardini), risulta infatti che dopo la sua assegnazione alle Commissioni riunite X Attività produttive e XI Lavoro in sede Referente il 26 giugno 2018 non sia stata avviato alcun dibattito in commissione, né risulta alcuna documentazione allegata. Diversamente dall'A.S. 1650 del 2019, che oltre a

Scelta, dunque, quest'ultima che produce effetti non neutri, in quanto porta ad eleggere, a livello di legislazione regionale, quella cooperativa quale "unica" forma di impresa di comunità, dando vita così ad una forma di legittimazione postuma a fenomeni sociali *stricto sensu* già esistenti. Tant'è che se è comprensibile il perché di una tale scelta, volta a garantire per l'impresa di comunità l'adozione di forme giuridiche *in re ipsa* strutturalmente democratiche e partecipate, in ragione delle sua singolarità e dello speciale legame con la comunità di riferimento, non può che rilevarsi come la proposta di legge nazionale in materia sembra andare verso una diversa direzione, inquadrando le imprese di comunità nell'ambito normativo delle imprese sociali, e dunque aprendo ad un modello che trova la sua principale ragione d'essere nella possibilità di scegliere tra la pluralità di forme giuridiche esistenti (associazioni, fondazioni, società delle varie specie)<sup>24</sup>.

In altre parole se l'A.S. 1650 del 2019 sembra strutturarsi quale "speciale" sviluppo della legislazione sull'impresa sociale<sup>25</sup>, le varie leggi regionali sulle imprese di comunità sembrano essersi strutturate, più specificatamente, quale sviluppo della legislazione in tema di cooperazione sociale (l. n. 381 del 1991)<sup>26</sup>.

---

risultare in corso di esame in Commissione (la trattazione della proposta è stata oggetto di più sedute, e su questa ha lavorato anche un Comitato ristretto), vede già fissato il termine per la presentazione degli emendamenti (3 marzo 2022), ed è anche corredato da un breve Dossier del servizio studi (n. 287), oltreché da una copiosa documentazione acquisita (Comunicazione nella Seduta n. 263 del 22 giugno 2021 dei pareri di ANPCI, Forum Terzo Settore, ALLEANZA COOPERATIVE, EURICSE, Risorse Sistema Energetico, ANCI, Prof. DEGANI).

<sup>24</sup> Come specificato all'art. 1 "Nozione e qualifica di impresa sociale" del d.lgs. n. 112 del 2017 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, ((a norma dell'articolo 1)), comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106) "Possono acquisire la qualifica di impresa sociale *tutti* gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività".

<sup>25</sup> Per approfondimenti sulle c.d. imprese sociali si veda *ex multis* A. BASSI, F. CICOGLIA (a cura di), *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali. Studi sulla riforma del terzo settore in Italia*, Torino, 2018; D. CALDIROLA (a cura di), *Impresa sociale, welfare e mercato*, Milano, 2019; E. BANI, *Impresa sociale e Terzo settore*, in D. CALDIROLA (a cura di), *Impresa sociale, welfare e mercato*, op.cit., 33 ss.; F. QUARTA, F. CICOGLIANI (a cura di), *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali. Studi sulla riforma del terzo settore in Italia*, Torino, 2018; G. MARASA, *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Torino, 2019; G. BENEDETTO, *Impresa sociale: il giano bifronte della riforma*, in M. SCHIRRIPA (a cura di), *Il Terzo settore e la stella del no profit*, Napoli, 2019, 369; A. FICI, *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2018, 19 ss.; A. FUSARO, *Spunti per un'ermeneutica della Riforma del Terzo Settore e dell'impresa sociale*, in *Federalismi.it*, 2020; P. VENTURI, *L'impresa sociale nel perimetro del Terzo settore*, in A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO, P. VENTURI, *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma-Bari, 2019, 147 ss.; M.L. VITALI, *Riforma del terzo settore, nuova disciplina dell'impresa sociale e regole societarie*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2020, 79 ss.

<sup>26</sup> Il tema della cooperazione sociale è assai più risalente di quello dell'impresa sociale. Una delle prime norme in tema fu, infatti, il Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato del 14 dicembre 1947 n. 1577 (noto anche come Legge Basevi dal nome dell'ispiratore Alberto Basevi) che definì per la prima volta la tipologia di società cooperativa rispondente al riconoscimento della funzione sociale della cooperazione avente carattere di mutualità e senza finalità di speculazione privata, in armonia coi dettami dell'art. 45 della Costituzione repubblicana italiana. Successivamente, fu con la legge 8 novembre 1991, n. 381 ("Disciplina delle cooperative sociali") che si introdusse apposita disciplina riguardante le cooperative sociali, alla quale occorre tutt'ora – anche *post* riforma Terzo settore - fare riferimento per conoscere gli specifici obblighi e divieti ai quali queste cooperative sono sottoposte e che ne giustificano il particolare regime tributario. In linea generale ai sensi della legge del 1991, le cooperative sociali rientrano in una speciale categoria, caratterizzata dal fatto di "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" attraverso: la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, incluse le attività individuate dal d.lgs. n. 112

Anche se poi in fin dei conti le une e le altre sono state dalla riforma del Terzo settore in un certo senso equiparate, posto che il legislatore ha disposto *ex lege* l'acquisizione per le cooperative sociali della qualifica di imprese sociali, a prescindere dal possesso, da parte delle prime, di tutti i requisiti che, per lo stesso decreto delegato, un'impresa deve necessariamente possedere per poter essere qualificata come impresa sociale<sup>27</sup>.

Risulta così già avviata *de iure condito* a livello di legislazione regionale la fase del “riconoscimento” delle cooperative di comunità (più che delle imprese), seppur non in modo omogeneo, sussistendo da Regione a Regione definizioni diverse del fenomeno. Le ragioni di queste incertezze definitorie sono dovute prevalentemente al fatto che tali imprese si contraddistinguono per un *mix* tra aspetti giuridici e sociali che ne rendono complessa la caratterizzazione, essendo fortemente ancorate alle diverse identità culturali presenti nelle varie regioni, nonché alla presenza di specifici bisogni comunitari a seconda dei territori-comunità<sup>28</sup>.

---

del 2017 sull'impresa sociale (tipo A); lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (tipo B). Per approfondimenti sulla cooperazione sociale si veda *ex multis* E. FERIOLI, *ONLUS e cooperative sociali: solidarietà e cooperazione dalla legge n. 381/91 al d. lgs. n. 460/97*, in E. ROSSI, L. BRUSCUGLIA (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Aspetti giuridici, economici e fiscali*, Torino, 2000, 261-271; P. CONSORTI, *Legislazione del terzo settore. Le norme sul nonprofit, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale*, Pisa, 2005; C. BORZAGA, A. IANES, *L'economia della solidarietà (Storia e prospettive della cooperazione sociale)*, Roma, 2006; L. CALLEGARI, *Cooperazione sociale. Mantenere l'anima autogestionaria per un welfare di prossimità*, Trento, 2021. Sull'evoluzione che ha interessato il modello, soprattutto in ragione del particolare legame con la comunità si veda P.A. MORI, *Comunità e cooperazione: l'evoluzione delle cooperative verso nuovi modelli di partecipazione democratica dei cittadini alla gestione dei servizi pubblici*, in Euricse.eu, n. 77, 2015; J. SFORZI, *Quando la cooperazione riscopre la comunità*, in C. BORZAGA (a cura di), *Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente*, Roma, 2018, 119.

<sup>27</sup> Secondo l'art. 1, comma 4, infatti “Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1”. Specificatamente, all'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 8 novembre 1991, n. 381, dopo le parole “servizi socio-sanitari ed educativi”, sono inserite le seguenti: *includere le attività* di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106, lettere a (interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, ed interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni), b (interventi e prestazioni sanitarie), c (prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni), d (educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa), l (formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa), e p (servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori molto svantaggiati e persone svantaggiate o con disabilità). Cfr. E. CUSA, *Le cooperative sociali come doverose imprese sociali*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2019, 948 ss.

<sup>28</sup> La definizione di “cooperativa di comunità” trova, infatti, declinazioni diverse a secondo del contesto sociale di riferimento, e degli specifici obiettivi perseguiti dal legislatore regionale. Diverse sono ad esempio le attività che queste possono svolgere (ad esempio in alcuni casi vi è il riferimento alla cura dei beni comuni in altre no), le tipologie di soci individuate dalle leggi (in alcuni casi sono contemplati anche gli enti pubblici, in altre espressamente esclusi, in alcune vi rientrano gli enti del Terzo settore in altre non sono nominati), come anche diversa è la modalità di iscrizione o meno a

Quel che però le accomuna tutte è la natura promozionale che sta alla base di qualsiasi legislazione in materia, sia di quella regionale che di quella nazionale seppur *in itinere*.

Ed infatti da un punto di vista giuridico queste trovano il principale ancoraggio nella rilettura in combinato disposto degli artt. 118 u.c. e 41 cost., secondo cui gli enti pubblici territoriali devono “favorire” lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini singoli e associati, anche quando queste si plasmano secondo i canoni dell’iniziativa economica privata<sup>29</sup>. Tali riferimenti giuridici non sono però sufficienti a delimitarne in modo chiaro e univoco la specie, potendo al contrario risultare fuorvianti, riconducendo (*sic et simpliciter*) le imprese di comunità nella ben più nota categoria delle c.d. imprese sociali<sup>30</sup>. Infatti quel che va a qualificare in modo chiaro le imprese di comunità è proprio il loro tratto sociale che porta ad identificare l’interesse generale con l’interesse della comunità di riferimento.

L’impresa di comunità, come enfatizza la stessa locuzione, si caratterizza dunque per la simbiosi tra la struttura imprenditoriale e la comunità, ravvisabile oltretutto nella partecipazione dei membri della comunità all’impresa, anche nel beneficio che la comunità trae dall’esercizio di questa. È dunque l’elemento comunità a fare di questo modello di impresa un *unicum*. Vi è chi in dottrina ha esplicitato il termine in una massima secondo la quale l’impresa di comunità “è quella impresa che produce beni e servizi di interesse comunitario con la partecipazione della comunità”<sup>31</sup>. Tale definizione potrebbe apparire ridondante e alquanto generica, ma in realtà consente di individuare tre elementi costitutivi di questo fenomeno: l’impresa, il beneficio e la partecipazione della comunità.

Dunque è, innanzitutto, necessario che l’attività di produzione di beni e servizi sia svolta in forma di “impresa” (dato che sia il beneficio sia la partecipazione sono evidentemente riferite all’impresa), vale a dire mediante una organizzazione produttiva complessa che opera in un mercato e si rivolge ad una pluralità di soggetti, *rectius* “la comunità di riferimento” nel caso delle imprese di comunità<sup>32</sup>.

Ciò significa produrre beni e servizi di interesse della comunità, al fine di dare vita ad un c.d. beneficio di comunità. L’individuazione di tali beni risulta essere però assai complessa, posto che non esistono qualità intrinseche che rendono un bene di interesse della comunità. Tant’è che un bene potrebbe risultare tale

---

Registri regionali (in alcuni casi non previsti). Per approfondimenti si veda F.V. DELLA CROCE, *Cooperative di comunità: la legislazione regionale vigente e la prospettiva di una normativa generale*, in *AIC*, 4, 2021.

<sup>29</sup> Non è irrilevante che la recente riforma costituzionale dell’art. 41, legge cost. n. 1 del 2022, abbia inserito anche la tutela dell’ambiente e della salute nell’ambito dell’iniziativa economica privata.

<sup>30</sup> L. GORI, *Dall’impresa sociale alle “imprese sociali”. La problematica pluralità di modelli normativi di impresa sociale nella riforma del Terzo settore*, in [www.irisnetwork.it](http://www.irisnetwork.it), 2018.

<sup>31</sup> Cfr. P.A. MORI, J. SFORZI, *Imprese di comunità, Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Bologna, 2018.

<sup>32</sup> Il concetto di impresa è legato, dunque, a quello di produzione, ma non tutte le produzioni necessitano di un’organizzazione in forma di impresa; ne necessitano solo quelle che travalicano le capacità produttive del singolo consumatore per rivolgersi ad una collettiva. È dunque il superamento della dimensione individuale a giustificare la nascita di un qualsiasi tipo di impresa, inclusa quella di comunità. Ad esempio, sia l’energia elettrica che il pane sono beni di interesse generale, ma mentre la produzione di elettricità presenta rilevanti economie di scala, queste sono assenti nella produzione del pane, che può essere anche prodotto dal singolo nel forno delle loro case.

per una comunità ma non per un'altra (ad esempio perché legato a tradizioni popolari), e che questo interesse potrebbe poi anche mutare nel tempo, cessando o divenendo tale per una comunità (a seconda dei cambiamenti socioculturali)<sup>33</sup>. Ecco le ragioni che danno conto del perché sussistono diversità di contenuti nelle tredici legislazioni regionali presenti nel territorio nazionale.

Inoltre il beneficio di comunità può avere carattere diretto o indiretto. Basta pensare ad un asilo di paese, questo interessa direttamente le famiglie con figli (che usufruiscono del servizio educativo), ma interessa indirettamente tutta la comunità (anziani, *single*...) che pur non usufruendo del servizio, possono, tuttavia, trarne un beneficio indiretto per la sopravvivenza stessa della comunità, questo infatti contribuisce a favorire la permanenza delle giovani coppie sul territorio e quindi a contrastare il problema dello “spopolamento” di alcune comunità, in particolare dei piccoli comuni<sup>34</sup>.

Ma tutto questo non è sufficiente per qualificare una impresa “impresa di comunità”. Di enti che producono benefici a favore di una comunità ce ne sono tanti, ma imprese di comunità sono solo quelle in cui vi è la “partecipazione” dei membri della comunità. Ebbene l'aspetto della partecipazione non è di facile configurazione sia da un punto di vista soggettivo che oggettivo.

Da un punto di vista soggettivo, infatti, sarebbe utopistico e difficilmente realizzabile la partecipazione di “tutti” i membri della comunità. La partecipazione a cui occorre far riferimento è dunque quella “potenziale” e non quella effettiva dei membri della comunità, vale a dire quella collegata al principio dell'accesso non discriminatorio, alla possibilità di far parte dell'impresa o anche solo alla potenzialità di utilizzare i beni e i servizi prodotti dall'impresa alle stesse condizioni per tutti. Le imprese di comunità si contraddistinguono, così, per un sistema di *governance* caratterizzato dai requisiti della c.d. “porta aperta” e della inclusività<sup>35</sup>, il che dovrebbe determinare una forte capacità di “adeguamento” dell'offerta dei beni

---

<sup>33</sup> La natura di comunità di un bene non dipende dunque solo dalle sue caratteristiche intrinseche, ma anche da fattori esterni, come potrebbe essere il mercato nel quale il bene viene immesso per essere venduto o utilizzato.

<sup>34</sup> Sul tema R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, 625-650, sottolinea “la scarsa accessibilità ai servizi di base, oggi considerati in Europa servizi che identificano il diritto di cittadinanza, riduce grandemente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti. Questi problemi sono direttamente collegati al tema dello spopolamento, che ne è al contempo conseguenza e causa, poiché in epoca di contenimento della spesa pubblica, l'offerta di servizi pubblici è spesso modulata sul dato numerico degli utenti di riferimento”.

<sup>35</sup> Al riguardo si ricorda che l'impresa di comunità può avere una *governance* sia *mono-stakeholder* (quando è coinvolta un'unica categoria di soggetti, come avviene ad esempio nelle cooperative agricole o anche per le storiche cooperative elettriche, che pur essendo *mono-stakeholder*, sono “aperte” a tutta la comunità, ad es. perché tutti sono utenti del servizio elettrico), che *multi-stakeholder*, quando nella gestione dell'organizzazione sono coinvolte più categorie funzionali (lavoratori, consumatori, volontari, finanziatori), tipicamente portatrici di interessi eterogenei che non necessariamente devono essere coinvolti direttamente (ad esempio nel consiglio di amministrazione), potendo realizzarsi con modalità diverse anche attraverso sistemi di sola consultazione. In generale la *governance multi-stakeholder* ha il compito di far interagire tra loro gruppi di soggetti che possono apportare alle attività di impresa risorse economiche, risorse cognitive (es. informazioni e conoscenze) e relazionali (es. fiducia), che vengono poi utilizzate dall'organizzazione permettendo ai partecipanti di raggiungere obiettivi che non potrebbero altrimenti realizzare o che lo sarebbero a costi molto più elevati (es. sviluppare nuove competenze, migliorare e innovare beni e servizi prodotti...). Cfr. C. BORZAGA, L. MITTONE, *The Multi-Stakeholders versus the Nonprofit Organisation, Working Papers*, Trento, 1997.

e servizi al mutare dell'esigenze socio-economiche della comunità (cambiamenti demografici e culturali, "nuove" diseguaglianze economiche e sociali, aumento dei flussi migratori, ecc.); capacità che invece risulta assai complessa per gli enti territoriali, imbrigliati spesso in modelli procedurali eccessivamente burocratizzati, nonostante i vari interventi legislativi che in questi ultimi anni hanno portato avanti lo *slogan* della semplificazione (ora anche una delle riforme chiave previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza)<sup>36</sup>.

Da un punto di vista oggettivo sussistono poi almeno tre modalità di partecipazione ad un'impresa, quella di partecipare alle decisioni riguardo alla gestione, quella di partecipare al godimento dei frutti dell'attività, quella di partecipare al finanziamento. Ma affinché si possa parlare di impresa di comunità sembra imprescindibile il coinvolgimento (almeno potenziale) dei membri della comunità nelle scelte gestionali, diversamente si potrebbe parlare (tuttalpiù) di "imprese per la comunità".

I tratti distintivi delle imprese di comunità portano quindi a configurarle come una *species* ben individuata all'interno dell'ampio *genus* dei soggetti della sussidiarietà orizzontale, in ragione dell'elemento "comunità" che porta a plasmare il riferimento all'interesse generale dell'art. 118 u.c. cost., come quelli di "utilità sociale" e "fini sociali" dell'art. 41 Cost.

L'elemento caratterizzante "comunità" diventa dunque una vera e propria *condicio sine qua non* della *species* imprese di comunità, e proprio per questo necessita di alcuni chiarimenti, o meglio "punti fermi".

Ebbene, se è vero che all'espressione "comunità" potrebbero essere associati tanti significati, soprattutto nell'era di *internet* in cui il riferimento al territorio è andato sempre più affievolendosi, e sempre più spesso si sente parlare di comunità di interessi prive di connotati spaziali, quali le comunità virtuali, è anche vero che, nel caso delle imprese di comunità, tale espressione è strettamente collegata al concetto di territorio, quale perimetro che va ad individuare un insieme di soggetti che hanno in comune il fatto di vivere in un luogo preciso, con caratteristiche fisiche e culturali specifiche, e a cui sono associati particolari beni e/o servizi (bisogni), che possono essere soddisfatti anche dall'attività posta in essere da questa particolare tipologia di impresa<sup>37</sup>.

Questa emersione dell'elemento qualificante "comunità" porta, dunque, ad individuare dei soggetti che svolgono in modo vocazionale, quindi proprio per loro compito fisiologico, attività di interesse generale per la comunità di riferimento. In una parola attività "espressione" del perseguimento di una qualche

---

<sup>36</sup> La semplificazione rientra tra le c.d. Riforme abilitanti del PNRR, insieme alla concorrenza.

<sup>37</sup> A. MAGNAGHI, *Il territorio come soggetto di sviluppo delle società locali*, in *Etica ed Economia*, 2, 2007.

utilità sociale e di fini sociali per la comunità, quali affermazioni della declinazione territoriale della coesione<sup>38</sup>, che va ad aggiungersi (e non a duplicare) i contenuti della coesione economica e sociale<sup>39</sup>.

#### **4. La sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020: il labile confine tra imprese di comunità e imprese sociali. Velati suggerimenti di una sistematizzazione *de iure condendo* delle imprese di comunità**

A fornire alcune indicazioni rilevanti in merito alle imprese di comunità è intervenuta, di recente, anche la Corte costituzionale, interessata della questione nell'ambito di un ricorso in via principale promosso dal governo nei confronti dell'art. 5 "Strumenti e modalità di raccordo" della legge regionale Umbria 11 aprile 2019, n. 2 "Disciplina delle cooperative di comunità" che, al comma 1, prevede, tra l'altro, che la Regione "riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica ... delle cooperative di comunità in particolare ... b) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore...) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale".

Il riferimento è alla nota sentenza n. 131 del 2020, che colloca il principio di sussidiarietà orizzontale quale "cardine" di quel modello di democrazia sociale e solidale da cui dipende la tenuta della nostra

---

<sup>38</sup> Per approfondimenti sulle varie declinazioni del "principio di coesione" si veda G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in ID. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016 11 "L'essenza della coesione territoriale ... consiste allora non nell'omologazione tra i vari territori, ma nella valorizzazione di quella diversità nell'ambiziosa prospettiva di offrire pari opportunità anche alle collettività e alle singole persone che vi abitano e vi lavorano, in linea con il diritto primario dell'Unione, attento al rispetto delle identità territoriali e, soprattutto, dei patrimoni regionali e delle autonomie locali". Si veda anche G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011; S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011.

<sup>39</sup> Così M. MONTEDURO, *Le figure soggettive ed i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, op.cit., 136-137, che sottolinea come il «Territorio» «è in primo luogo ambiente e terra, ma non è solo *locus* fisico: è anche *locus* storico, giuridico, culturale, identitario di comunità, ossia, ad esempio, paesaggi, modelli di organizzazione, tradizioni, lingue. In questo senso, emerge un «mutato significato della stessa nozione di territorio», per cui «il territorio, dunque, è sempre meno un dato e sempre più un prodotto degli uomini che lo abitano: la stessa costruzione dei luoghi diventa una costruzione di senso». (Pinelli, 2013: 777-779). È stato efficacemente detto in proposito che «il concetto di coesione territoriale deve aggiungere qualcosa e non duplicare i contenuti della coesione economica e sociale, deve essere collegato con la problematica della sostenibilità. Esso può essere interpretato come la dimensione territoriale della sostenibilità ed essere applicato nelle seguenti tre componenti: nella qualità territoriale (qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; comparabili livelli di benessere e di qualità della vita tra i territori, simile accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza); nella efficienza territoriale (in termini di uso delle risorse naturali, di suolo, di paesaggio e in termini di uso dell'energia; competitività e attrattività; accessibilità interna ed esterna); e nella identità territoriale (presenza di capitale sociale; patrimonio culturale e paesistico; costruzione di visioni condivise del futuro; salvaguardia delle specificità e delle vocazioni produttive; vantaggio competitivo proprio di ciascun territorio)» (Gibelli, 2007: 423)".

democrazia, e lo fa riconoscendo l'art. 118 Cost. non tanto quanto affermazione di principio, quanto ragionando intorno alle “dirompenti” implicazioni che porta con sé per la tenuta dello Stato sociale.

Infatti questa sentenza sembra sancire (seppur implicitamente) la nascita di un diritto costituzionale del Terzo settore<sup>40</sup>, perché porta a riconoscere la c.d. amministrazione condivisa non quale eccezione, ma quale soluzione ordinaria nella costruzione (o meglio co-costruzione) dei rapporti tra il pubblico ed il privato sociale, in quanto parte integrante della Costituzione italiana. In sostanza la Corte va a definire e riaffermare quegli spazi improntati su “relazioni di solidarietà”<sup>41</sup> quali espressione di quel principio solidaristico disciplinato non a caso tra i principi fondamentali della nostra Costituzione (art. 2) salvaguardato anche dal diritto e dalla giurisprudenza europea<sup>42</sup>. Lo dimostrano le recenti modifiche al Codice dei contratti introdotte dal d.l. n. 76 del 2020 come modificato in sede di conversione che, all'art. 8, c. 5, ha previsto tutta una serie di misure di coordinamento fra il Codice dei contratti ed il Codice del Terzo settore<sup>43</sup>. In tal modo il legislatore ha riconosciuto ai due codici una pari dignità<sup>44</sup>, ed al tempo stesso ha posto “una pietra tombale” sulle incertezze interpretative sollevate dal parere del Consiglio di

---

<sup>40</sup> Sull'importanza della sentenza n. 131 del 2020 quale “pietra miliare” di un diritto costituzionale del Terzo settore L. GORI, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Impresa Sociale*, 27 giugno 2020; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

<sup>41</sup> Sul riconoscimento costituzionale del paradigma sussidiario, più esattamente dell'Amministrazione condivisa, su cui oggi si fonda il nostro sistema amministrativo (accanto a quello tradizionale-bipolare) si veda *ex multis* F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus.it*, 6 luglio 2020; E. ROSSI, *Il cammino adesso è aperto a un'amministrazione condivisa*, in *Avvenire.it*, 1 luglio 2020.

<sup>42</sup> Come ricorda la Corte Costituzionale al *considerato in diritto* 2.1 “Del resto, lo stesso diritto dell'Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 Spezzino e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) - mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)”.

<sup>43</sup> Le modifiche al Codice dei contratti sono tre – art. 30 “Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni”, art. 59 “Scelta delle procedure e oggetto del contratto” e art. 140 “Norme applicabili ai servizi sociali e ad altri servizi specifici dei settori speciali” - e si concretizzano in un possibile rinvio al Codice del terzo settore.

<sup>44</sup> G. MAROCCHI, *DL semplificazioni: Codice contratti e Codice Terzo settore hanno pari dignità*, in *Impresa Sociale*, 2020 “Il diritto diventa oggi del tutto neutro rispetto alla scelta e si limita a evidenziare la presenza di due sottosistemi giuridici di *pari legittimità*, con punti di contatto ma anche con un corpus normativo di riferimento indipendente, per gestire l'una e l'altra situazione. Semmai – ma si tratta di questione inerente alle politiche sociali, e non al diritto – la sempre maggiore attenzione verso gli strumenti collaborativi diventa un esito di un orientamento consolidato delle strategie di intervento sociale che – per utilizzare il linguaggio della 328/2000 – mirano a costruire “sistemi integrati di interventi e servizi” e dunque a costruire sinergie e collaborazioni, più che meccanismi tipici della competizione di mercato; senza però per questo escludere che in molte situazioni questi ultimi risultino funzionali alla realizzazione di buoni servizi per i cittadini”.

Stato n. 2052 del 20 agosto 2018, che aveva invece stabilito una sorta di subordinazione del Codice del Terzo settore al Codice dei contratti<sup>45</sup>.

Una sentenza dunque che, come ha affermato la stessa Corte costituzionale, “ci cambiano la vita” in quanto rappresenta un insegnamento, una lezione altisonante sul fatto che la nostra Costituzione sancisce *anche* un “mondo” che è diverso da quello delle regole del profitto, del mercato, della gara, che non nasce da un rapporto sinallagmatico<sup>46</sup>.

Ma la Corte costituzionale nell'affrontare il rapporto esistente tra cooperative di comunità e confini del Terzo settore, dice anche molto altro riguardo al principio di sussidiarietà, sul suo atteggiarsi e sulle sue possibili declinazioni.

Nel ricorso statale assume, infatti, un ruolo centrale il contenuto dell'art. 55 del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017)<sup>47</sup>, che prevede il coinvolgimento attivo “solo” degli enti del Terzo settore (ETS) nelle attività di co-programmazione, co-progettazione e dell'accreditamento degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale, e che invece la norma regionale impugnata sembrerebbe riferire anche ad un soggetto (la cooperativa di comunità) privo della qualifica di ETS<sup>48</sup>.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la formulazione adottata dalla legge regionale comporterebbe “l'omologazione delle imprese di comunità agli enti del Terzo settore i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale”. In altre parole, si tratterebbe, secondo il governo, di una “indebita omologazione”, che andrebbe ad invadere la competenza esclusiva del legislatore nazionale in materia di ordinamento civile, che ricomprende non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle “regole

---

<sup>45</sup> Per approfondimenti si veda *ex multis* M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020*, n. 131, in *Federalismi.it*, n. 32, 2020.

<sup>46</sup> Così la nuova serie di *podcast* della Corte costituzionale “Le sentenze che ci hanno cambiato la vita”, in particolare G. AMATO, *La rivoluzione del ruolo del Terzo settore nella sentenza 131/2020*, in *cortecostituzionale.it*, 4 gennaio 2022.

<sup>47</sup> La Corte sottolinea che l'art. 55 “che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost. ... è in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria ...” (Così, Sent. Corte cost. 131 del 2020, *considerato in diritto* n. 2.1). Per approfondimenti sull'art. 55 CTS si veda E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021.

<sup>48</sup> Ed ancora la Corte evidenzia che gli ETS “sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a perseguire il bene comune (art. 1), a svolgere attività di interesse generale (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)”, e proprio “tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale” (Così, Sent. Corte cost. 131 del 2020, *considerato in diritto* n. 2.1).

essenziali di correlazione con le autorità pubbliche” (come ha espressamente precisato la Corte costituzionale nella sentenza n. 185 del 2018).

Di fronte a tali argomentazioni, e al di là delle argomentazioni della Regione Umbria, alla Corte costituzionale non è restato altro che dare vita ad un difficile gioco di equilibrismo, al fine di mantenere i punti fermi in materia di ordinamento civile da un lato, ed allo stesso tempo valorizzare le nuove manifestazioni della sussidiarietà orizzontale, come quella ravvisabile nella *declinazione di comunità*, dall’altro.

La Corte ha così operato una rilettura della norma della legge della Regione Umbria, dando vita ad una sentenza interpretativa di rigetto, ancorando la sua motivazione ad una (artificiosa) interpretazione letterale del testo, basata tutta sul riferimento all’uso della congiunzione «e» nell’ultima parte della norma impugnata. In buona sostanza la Corte ha riconosciuto alla regione la competenza a disciplinare le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell’accreditamento previste dall’articolo 55 del CTS - «e» le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, valorizzando (strategicamente) il ricorso all’uso della congiunzione «e», sostenendo che “la disciplina delle modalità di attuazione degli istituti previsti dall’art. 55 CTS è *tenuta distinta* da quella delle forme di coinvolgimento che le cooperative di comunità, in quanto tali (quando cioè non qualificabili come ETS), possono avere con i soggetti pubblici: essendo gli ambiti concettuali dei due sistemi riconducibili a fonti diverse, questi non sono assimilati quanto a regime”.

E a dir il vero la legge regionale in nessuna sua disposizione contiene un’espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS, anche se questo non significa che le imprese di comunità in alcuni casi non possano essere qualificate come tali, posto che all’interno del contenitore “imprese di comunità” rientrano diverse forme giuridiche private (idonee di per sé, ma che necessitano di essere ri-adattate alla *species* di comunità).

Questa pluralità di forme giuridiche è dovuta all’eterogeneità delle esperienze di imprenditorialità di comunità, alle diverse culture dei fondatori, alla presenza di leggi regionali diverse tra loro, nonché all’assenza di una specifica normativa di settore a livello nazionale<sup>49</sup>, anche se la forma giuridica più usata risulta essere quella cooperativa<sup>50</sup>. In particolare a questo modello sembrano ben adattarsi sia le

---

<sup>49</sup> È infatti possibile individuare nel contesto nazionale il proliferare di imprese di comunità sotto forme giuridiche diverse: dalle storiche cooperative elettriche distribuite lungo l’arco alpino costituite come cooperative di utenza che perseguono l’interesse generale della comunità, alle imprese impegnate nella rivitalizzazione delle aree montane lungo la dorsale appenninica e in alcune valli alpine che hanno la forma della cooperativa sociale, alle imprese di comunità impegnate nella promozione del turismo di località marginali che hanno assunto la forma di cooperative del lavoro, per arrivare ad incontrare, soprattutto nelle aree urbane, imprese di comunità in forma di cooperativa con la qualifica di impresa sociale e anche imprese di comunità in forma di società di capitali, fondazione o associazione.

<sup>50</sup> Questo perché la forma cooperativa è in grado di offrire ampie garanzie rispetto alla “non scalabilità” e al limite della distribuzione degli utili, requisiti intrinseci ed indispensabili nella dimensione di comunità. Cfr. EURICSE, *Libro Bianco*.

cooperative di utenza, in cui i soci sono gli stessi cittadini-comunità interessati a soddisfare uno specifico bisogno a carattere generale, quale l'accesso al cibo, alla casa o all'energia (si pensi, in ottica comparata, alle reti idriche in America latina e alle reti elettriche nelle aree rurali degli Stati Uniti), che le cooperative di lavoro in cui i soci sono gli stessi cittadini-comunità-lavoratori, o anche le cooperative sociali in cui si conciliano attività di impresa e solidarietà di comunità<sup>51</sup>. Tutti casi in cui si creano organizzazioni strettamente legate alla comunità di riferimento, che si struttura in qualità di utenti, lavoratori, volontari<sup>52</sup>. Diversamente deve argomentarsi per le società per azioni (spa) e per le società a responsabilità limitata (srl), dato che per queste appare più difficoltosa la riconduzione al modello dell'impresa di comunità, nonostante siano rinvenibili alcune (seppur rare) esperienze<sup>53</sup>.

Certo è che, quale che sia la forma giuridica individuata per costituire l'impresa di comunità, in considerazione del legame con il territorio, l'atto costitutivo deve indicare chiaramente (oltre alla qualifica di impresa di comunità accompagnata dalla denominazione sociale tipica) l'ambito territoriale delimitato in cui la cooperativa opera e i requisiti di appartenenza o il legame dei soci al territorio.

Ne consegue che quando la forma giuridica adottata e/o il rispetto di determinati requisiti porta a qualificare le imprese di comunità come imprese sociali, queste saranno qualificabili anche come enti del Terzo settore<sup>54</sup>.

---

*La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, Trento, 2016.

<sup>51</sup> F. SPINICCI, *Le cooperative di utenza in Italia e in Europa* - Euricse Report, Trento, 2011.

<sup>52</sup> Sul punto si sottolinea il parere espresso dall'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE, *Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1650 "Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità"* - Commissione Affari Costituzionali del Senato 17 giugno 2021, in [senato.it](http://senato.it), 2021, 8, in cui "si insiste perché l'impresa sociale di comunità, a differenza delle imprese sociali tout court, adotti necessariamente le forme strutturalmente democratiche e partecipate dell'associazione e della società cooperativa, in coerenza con il dibattito sinora svolto nel Paese sulla cd impresa comunitaria ed in sintonia con i contenuti della legislazione regionale che ha eletto la forma cooperativa quale unica forma societaria comunitaria. ... La forma giuridica dell'impresa sociale di comunità non potrebbe che essere una forma che garantisca apertura piena ai membri della comunità, democratica nella proprietà ed equa nella ripartizione dei vantaggi comunitari, i cui servizi siano accessibili a tutti. La forma SRL e SPA o quella della fondazione non garantiscono l'applicazione del principio della proprietà diffusa e del governo democratico, tantomeno l'effettiva parità di trattamento tra i soci".

<sup>53</sup> Ciò in ragione del fatto che il modello societario non garantisce *in re ipsa* il perseguimento di finalità di comunità, quali il rispetto del principio della porta aperta, né quello dei limiti nella distribuzione degli utili. Se è vero che le caratteristiche dell'impresa di comunità potrebbero essere perseguite mediante l'introduzione di specifiche disposizioni nello statuto, dall'altro conto ai soci sarebbe sempre consentita la possibilità di apportare modifiche rimuovendo i vincoli posti a garanzia della dimensione di comunità. Sono infatti poche le esperienze di imprese di comunità in forma societaria, tra queste si ricorda l'impresa di comunità di Castel del Giudice, esempio particolare di imprenditoria di comunità che si distingue da iniziative analoghe per il particolare modello di *governance* del processo di sviluppo adottato, tanto da essere definito da Legambiente come un "modello di rinascita per tutti i borghi italiani" e da essersi aggiudicato nel 2014 il premio Angelo Vassallo. A. BELLIGGIANO, M. CALABRESE, C. IEVOLI, *Piccole comunità, grandi progetti: esperienze di sviluppo rurale (neoendogeno) a Castel del giudice (IS)*, in *Economia e Società Regionale*, 1, 2017.

<sup>54</sup> Si tratta dei casi in cui le imprese di comunità 1) sono costituite come cooperative sociali, e questo ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 2017, porta ad acquisire di diritto la qualifica di imprese sociali; 2) queste possono essere qualificate come imprese sociali, in quanto rispettano i requisiti costitutivi previsti dal d.lgs. n. 112 del 2017, tra i quali in primo luogo l'assenza di scopo di lucro e l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese, manifestando

La Corte sottolinea infatti che “nell’ipotesi, invece, che le cooperative di comunità siano differentemente costituite (perché gli statuti non contemplano la clausola di non lucratività di cui all’art. 2514 cod. civ.) o qualificate (perché le cooperative non ritengano di acquisire la qualifica di impresa sociale), rimane fermo – contrariamente all’assunto della difesa regionale secondo cui le evidenti finalità di carattere sociale perseguite dalle cooperative di comunità farebbero sempre ricomprendere queste ultime nell’ambito delle imprese sociali – che alle stesse non sono riferibili le forme di coinvolgimento attivo disciplinate dall’art. 55 CTS”.

L’addivenire a tale conclusione sembra voler sottolineare la centralità del principio di sussidiarietà orizzontale per la tenuta dello Stato sociale, ma anche riconoscere la complessità di un sistema di individuazione *a priori* degli enti del Terzo settore, fortemente ancorati alle evoluzioni socio-economiche che interessano la società, ed anche a dare risposte immediate nelle situazioni emergenziali<sup>55</sup>.

Il riferimento è a tutte quelle esperienze che nascono in modo spontaneo proprio grazie all’attivismo dei cittadini nel rispondere ai bisogni emergenti, *sottintendendo* ad una caratteristica che è propria dei soggetti della sussidiarietà orizzontale, in particolare nella sua declinazione di comunità, qual è quella dell’essere soggetto resiliente *in re ipsa*.

Se è vero, pertanto, che la sentenza n. 131 pone un punto fermo nel distinguo tra enti del Terzo settore e “non”<sup>56</sup>, facendo da un lato rientrare nella prima categoria solo quelli elencati all’art. 4 del Codice, dall’altro riconosce anche l’importanza della legislazione regionale nel farsi “anticipatrice” del riconoscimento di nuove anime della sussidiarietà orizzontale, come è avvenuto nel caso delle imprese di comunità.

Volendo sviluppare ulteriormente il ragionamento della Corte, si potrebbe addirittura giungere a leggere “tra le righe” un velato suggerimento al legislatore nazionale della necessità di apportare un (continuo) adeguamento della normativa sul Terzo settore. Locuzione che se grazie alla legge delega n. 106 del 2016

---

così l’adesione al complessivo regime della impresa sociale, atteso che, per tale tipologia di ETS, il predetto adempimento «soddisfa il requisito dell’iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore» (art. 11, comma 3, CTS).

<sup>55</sup> Non è un caso che per l’individuazione delle attività di interesse generale è stato previsto l’aggiornamento periodico da effettuare con D.P.C.M. da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti (art. 4 “Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore”, comma 1, lett. b), l. n. 106/2016).

<sup>56</sup> Sul punto si rinvia alle riflessioni di G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Impresa Sociale*, 3, 2020, “Le amministrazioni, il *polo dell’interesse pubblico*, hanno rapporti fondati sul principio di sussidiarietà con il *polo dell’interesse generale*, in modo e con strumenti diversi a seconda dei due sottoinsiemi che compongono quest’ultimo. Con gli enti del TS il coinvolgimento attivo da parte delle amministrazioni, che si estrinseca nella co-programmazione e nella co-progettazione, disciplinato in primo luogo dal principio di sussidiarietà e poi dall’art. 55 del CTS e, auspicabilmente, da regolamenti comunali in materia. Con i cittadini attivi il rapporto di collaborazione con le amministrazioni è regolato dal principio di sussidiarietà, dai Regolamenti per l’amministrazione condivisa e dai patti di collaborazione. Ma all’interno del polo dell’interesse generale gli enti del TS possono a loro volta attuare il principio di sussidiarietà sostenendo in vari modi i cittadini attivi nelle attività di cura dei beni comuni. E questi ultimi, a loro volta, anche grazie a questo sostegno, stipulano patti di collaborazione per la cura dei beni comuni con le amministrazioni”.

“Riforma del Terzo settore” è entrata a far parte del linguaggio giuridico, non si deve scordare che è stata coniata per indicare un’area intermedia tra Stato e mercato, costituita proprio per la sua natura *bottom up* da un insieme disomogeneo di organizzazioni spontanee della società civile, come (sostanzialmente, se non formalmente) le imprese di comunità, nate per dare risposta ai bisogni socialmente rilevanti della comunità di riferimento che, ad un certo punto, dovrebbero trovare un riconoscimento *de iure condendo* a livello nazionale (se non - addirittura - essere ricondotte, con le dovute attenzioni, tra gli enti del Terzo settore).

Il venire alla luce delle imprese di comunità ricorda infatti quel processo che ha contraddistinto molti enti del Terzo settore: “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”<sup>57</sup>.

## **5. L’impresa di comunità quale “nuova” forma di impresa. La prospettiva *de iure condito* e *de iure condendo*: il disegno di legge n. 1650 “Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità”**

L’esistenza di un *millefleur* di esperienze di imprese di comunità seppur riconducibile ad una molteplicità di fattori di carattere sociale e amministrativo, trova dunque quale fattore determinante anche il contesto legislativo in materia. Questo, infatti, si caratterizza da un lato per una produzione legislativa regionale sul tema a macchia di leopardo (Emilia-Romagna, Puglia, Abruzzo, Lombardia, Liguria, Basilicata, Sardegna, Sicilia, Umbria, Toscana, Campania, Lazio, Piemonte)<sup>58</sup>, e dall’altro per un vuoto a livello di legislazione nazionale, dato che ancora nessuna delle proposte di legge in materia ha visto concludere il suo *iter legis*.

Il perché di un tale *complessità* normativa sta (probabilmente) nella difficoltà di costruire una legislazione sulle imprese di comunità capace di cogliere le specificità di tale innovativa forma di impresa, posto che

---

<sup>57</sup> Corte costituzionale, Sent. n. 131 del 2020, *considerato in diritto* 2.1.

<sup>58</sup> Cfr. ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE, *Audizione nell’ambito dell’esame del disegno di legge n. 1650 “Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità”*, in cui si sottolinea che “ad oggi, 13 Regioni hanno disciplinato la forma comunitaria dell’impresa cooperativa, purtroppo con svariate modalità e non riuscendo sempre ad incidere sulle leve necessarie per valorizzare e promuovere un fenomeno che si rivela, al momento, l’unica politica industriale per le aree svantaggiate”.

questa trova la sua ragion d'essere nei bisogni del territorio-comunità e si modifica in risposta alle esigenze (sempre più mutevoli) delle comunità di riferimento.

Una legislazione nazionale in materia dovrebbe quindi dettare una normativa aperta, volta ad individuare soltanto i principi cardini del fenomeno, anche nell'ottica di una armonizzazione di base delle diverse legislazioni regionali, lasciando però "spazi" alla legislazione regionale, alla normazione dei vari enti locali, nonché riconoscendo la possibilità di autoregolazione della comunità di riferimento, ed anche alla stessa impresa di comunità<sup>59</sup>.

Se questa è dunque la situazione *de iure condito*, qualcosa sembra si stia muovendo in prospettiva *de iure condendo*.

Il riferimento è all'A.S. 1650 "Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità" presentato al Senato in data 13 dicembre 2019, con l'avvio dell'esame in sede redigente da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato, ed attualmente in corso di esame in Commissione, dopo essere stato esaminato in Comitato ristretto<sup>60</sup>.

Tale disegno di legge vuole, infatti, apportare alcune modifiche alla disciplina normativa dell'impresa sociale, quale posta dal decreto legislativo n. 112 del 2017<sup>61</sup>, onde introdurre, entro la tipologia di soggetti

---

<sup>59</sup> Il riferimento è in generale al tema della pluralità degli ordinamenti giuridici si veda S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1977 (versione originale del 1918), 25 ss.; A.E. CAMMARATA, *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania, 1926; M.S. GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in AA.VV., *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, vol. IV, Roma, 1950, 455 ss.; G. CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in *Opere*, vol. IV, Milano, 1959, 181 ss.; W. CESARINI SFORZA, *voce- Ordinamenti giuridici (Pluralità degli)*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XII, 1965; F. MODUGNO, *voce-Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, 1985, vol. XXXIII, 1 ss. "In questo ambito il primato della legge statale cede di fronte a fenomeni di regolazione sociale proveniente da istituzioni, associazioni, categorie e, in termini più ampi, autorità private, le quali, essendo vicine ai cittadini e alle posizioni giuridiche da tutelare, sono in grado di raggiungere in modo più efficace ed efficiente un equilibrato componimento degli interessi in gioco. ... Nella diversa, rinnovata concezione delle fonti del diritto in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione, l'autoregolamentazione privata acquista la dignità di fonte di produzione normativa, idonea, come tale, ad incidere anche sulla sfera giuridica altrui. È il cosiddetto "diritto mite" o "soft law", espressione della frammentazione e articolazione dell'attuale società, la quale richiede sempre di più regole dettagliate e specifiche che vengano proprio dai settori interessati", ed anche dalle comunità. Così A. BELLELLI, *Il problema della giuridicità delle regole deontologiche delle professioni*, in M. NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato. Potere di autoregolamentazione e sistema delle fonti. Autonomia privata e diritto di famiglia. Attività negoziale e composizione alternativa delle liti*, Torino, 2014. Si veda anche G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

<sup>60</sup> Il disegno di legge è stato annunciato nella seduta n. 174 del 13 dicembre 2019. Assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede redigente l'11 novembre 2020. Annuncio nella seduta n. 274 dell'11 novembre 2020. Pareri delle commissioni: 2<sup>a</sup> (Giustizia), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 6<sup>a</sup> (Finanze), 7<sup>a</sup> (Pubbl. istruzione), 8<sup>a</sup> (Lavori pubblici), 9<sup>a</sup> (Agricoltura), 10<sup>a</sup> (Industria), 11<sup>a</sup> (Lavoro), 12<sup>a</sup> (Sanità), 14<sup>a</sup> (Unione europea), Questioni regionali. Proposto ciclo audizioni il 26 maggio 2021: audizioni informali (17 giugno, 8 luglio 2021, 9 settembre 2021, 14 ottobre 2021, 20 ottobre 2021). Costituzione e esame in comitato ristretto: 20 ottobre 2021- 24 febbraio 2022. Fissato termine per la presentazione degli emendamenti: 3 marzo 2022 alle ore 12:00. Si veda Senato della Repubblica XVIII Legislatura, *Fascicolo Iter DDL S. 1650 "Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità"*, in *senato.it*, 2021.

<sup>61</sup> Il decreto legislativo n. 112 del 2017, recante "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale" (che va a modificare il d.lgs. n. 155/2006 "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118" a cui si deve l'introduzione formale nel nostro ordinamento dell'impresa sociale) detta infatti una puntuale disciplina, secondo cui possano acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati (inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile) che esercitino (in conformità alle disposizioni del citato decreto n. 112) in via stabile e principale

qualificabili come impresa sociale, anche le “imprese sociali di comunità”, quale nuovo modo di organizzare la produzione in forma continuativa e professionale di beni e servizi di *interesse di una determinata comunità*, fondato sulla *partecipazione diretta degli abitanti* di un determinato luogo che si fanno carico della costituzione, della definizione degli obiettivi, delle strategie, del finanziamento e anche della gestione.

Questo disegno di legge è dunque espressione di una scelta legislativa ben precisa, qual è quella di innestare la disciplina delle imprese di comunità su quella specifica delle imprese sociali, e non più genericamente in correlazione alla normativa sul c.d. Terzo settore (d. lgs. n. 117 del 2017 “Codice del Terzo settore”)<sup>62</sup>.

Al riguardo vale ricordare, infatti, che il Codice del Terzo settore ammette la presenza di enti del Terzo settore “tipici” e “atipici”, facendo rientrare tra gli enti “tipizzati”, secondo l’enumerazione prevista all’art. 4 del Codice, le imprese sociali, e prevedendo anche la possibilità di individuazione di “enti atipici” in forma di associazione o fondazione, al fine di non ingessare la libertà organizzativa degli enti, soprattutto di nuova costituzione, nonché consentire l’emersione di nuove tipologie organizzative degli enti, in grado di svilupparsi con caratteristiche originali.

Il disegno di legge non introduce pertanto una normativa *ad hoc*, ma segue invece la strada delle modifiche alla normazione sulle imprese sociali, andando così a creare un quadro che vede accanto alle imprese sociali “ordinarie” (articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 112/2017) e alle imprese sociali finalizzate all’inserimento nel mercato del lavoro di lavoratori e persone svantaggiate (articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 112/2017), l’ingresso delle imprese sociali di comunità (e delle cooperative di comunità) al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale o urbanistico<sup>63</sup>. Non è un caso che il disegno di legge adotti l’espressione “imprese sociali di comunità” come nuova qualificazione giuridica, riconducendola ad un duplice criterio definitorio: quello territoriale e quello per tipologia di attività.

---

un’attività d’impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività. Le cooperative sociali e i loro consorzi (oggetto della legge n. 381 del 1991) acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Non possono invece acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica, le amministrazioni pubbliche e gli enti i cui atti costitutivi limitino (anche indirettamente) l’erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati. Tra gli elementi connotanti l’impresa sociale, beninteso, figura l’assenza di scopo di lucro.

<sup>62</sup> Il decreto legislativo n. 117 del 2017 “Codice del Terzo settore” delimita, come si è visto, all’articolo 4 (“Enti del terzo settore”) il perimetro soggettivo del Terzo settore, al fine di fare chiarezza su una espressione-contenitore in cui vi rientrano una pluralità di soggetti dalle diverse forme giuridiche ed organizzative.

<sup>63</sup> L’A.S. n. 1650 del 2019, all’art. 1 “Imprese sociali di comunità” recita infatti “al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, sono apportate ... modifiche).

Secondo il criterio territoriale, l'impresa sociale di comunità per essere riconosciuta tale deve stabilire la propria sede legale ed operativa “prevalentemente”<sup>64</sup> in uno dei tre “ambiti territoriali di comunità” individuati *ex lege*, ovvero: 1) in uno o più Comuni individuati nella Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, 2) in uno o più piccoli Comuni rientranti in una delle tipologie specificate dalla legge 6 ottobre 2017, n. 158 recante “misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni e per la riqualificazione e recupero dei loro centri storici”, 3) in c.d. aree urbane degradate, secondo il dettato della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

Si tratta a ben vedere di “comunità *ex lege*”, che rispondono a specifiche zone territoriali contraddistinte da forti problematiche economiche, sociali e territoriali, oggetto già di specifiche misure di sostegno europee e nazionali.

Specificatamente il primo ambito corrisponde ad una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020, diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza talune aree del Paese, definite come le aree più lontane dai poli di servizio essenziale primario e avanzato, ed a cui sono rivolte sia fondi europei (FESR, FSE e FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia risorse nazionali<sup>65</sup>. Per quanto concerne il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 è previsto inoltre un importante rafforzamento della Strategia nazionale, ricompreso tra le misure rivolte al miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali del Piano nazionale di ripresa e resilienza (il principale strumento finanziario del programma *Next Generation EU* e, più in generale, il maggiore tra gli strumenti definiti dal Quadro finanziario pluriennale europeo 2021-2027)<sup>66</sup>, nonché dagli ulteriori finanziamenti integrativi previsti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Il che significa che le stesse possono esercitare le loro attività anche in territori diversi, ancorché in misura non prevalente.

<sup>65</sup> In questo ambito rientra il 60% della superficie del territorio nazionale, il 52% dei Comuni e il 22% della popolazione italiana. Il processo di selezione delle aree è stato completato nel corso del 2017 e ha interessato aree composte da 1.060 Comuni, da poco meno di 2 milioni abitanti (dato al 2020) e un territorio di circa 51mila kmq, pari ad un sesto del territorio nazionale.

<sup>66</sup> L. MONTI, *I fondi europei. Guida al Next Generation EU e al QFP-Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*, Roma, 2021. Il contributo a valere sul Dispositivo di ripresa e resilienza risulta pari a 825 milioni di euro per il periodo 2021-2026. Tuttavia, come chiarisce il medesimo Piano, tale contributo sarà complementare a un'azione più ampia e organica che, coinvolgendo le risorse del Fondo sviluppo e coesione, dovrebbe portare alla mobilitazione di circa 2,1 miliardi di euro entro il 2026.

<sup>67</sup> Inoltre, l'art. 1, comma 2, lettera c), n. 12, del decreto-legge n. 59 del 2021 recante “misure urgenti relative al Fondo complementare al PNRR e altre misure urgenti per gli investimenti”, convertito con modificazioni dalla L. 1 luglio 2021, n. 101, destina 300 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026 in favore della Strategia nazionale, con riferimento al programma per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade, da realizzazioni nell'ambito del Ministero delle infrastrutture (20 milioni di euro per l'anno 2021, 50 milioni di euro per l'anno 2022, 30 milioni di euro per l'anno 2023, 50 milioni di euro per l'anno 2024, 100 milioni di euro per l'anno 2025 e 50 milioni di euro per l'anno 2026). Le risorse di cui al comma 2, lettera c), punto 12, sono destinate, al fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo

Il secondo ambito si riferisce ai c.d. Piccoli Comuni (compresi quelli istituiti a seguito di fusioni), secondo la definizione dettata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 158 del 2018, ovvero quelli con popolazione residente fino a 5.000 abitanti contraddistinti da gravi profili di arretratezza territoriale, ambientale, sociale e culturale<sup>68</sup>.

Il terzo ambito si riferisce, invece, all'art. 1, commi 431- 434, della legge di stabilità 2015, recante la disciplina del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, per la cui realizzazione è stata prevista la costituzione del Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate. A questo ambito sembrano riferirsi più missioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), da cui dovrebbero derivare progetti diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale<sup>69</sup>. Ed è lo stesso PNRR a specificare che tali interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore e della partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30 per cento. Il riferimento è, dunque, in particolare al suddetto art. 55 del Codice, e chiama in causa implicitamente anche le imprese di comunità.

---

della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, con particolare riferimento alla promozione e al miglioramento dell'accessibilità delle aree interne, al finanziamento di interventi di messa in sicurezza e manutenzione straordinaria della rete viaria delle medesime aree anche rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico o a situazioni di limitazione della circolazione. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con Ministro per il Sud e la coesione territoriale e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, si provvede alla ripartizione delle risorse tra le aree interne, sulla base dei seguenti criteri: a) entità della popolazione residente; b) estensione delle strade statali, provinciali e comunali qualora queste ultime rappresentino l'unica comunicazione esistente tra due o più comuni appartenenti all'area interna; c) esistenza di rischi derivanti dalla classificazione sismica dei territori e dall'accelerazione sismica; d) esistenza di situazioni di dissesto idrogeologico e relativa entità.

<sup>68</sup> Secondo il dettato dell'art. 1, comma 2, l. n. 158 del 2017 si tratta dei seguenti profili: siano collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; o caratterizzati da marcata arretratezza economica; vi si sia verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981; siano caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità; siano caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; siano ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani; la popolazione residente presenti una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato; comprendano frazioni con le caratteristiche sopra ricordate; appartengano alle unioni di Comuni montani (di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010) o comunque esercitino obbligatoriamente in quella forma associata le funzioni fondamentali; abbiano territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta; siano stati istituiti a seguito di fusione; rientrino nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese. In questi casi i piccoli comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'art. 3 della suddetta legge, che istituisce il Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni.

<sup>69</sup> Il riferimento è in particolare agli interventi del PNRR dedicati a rigenerazione urbana e *housing sociale*, con una dotazione di circa 9 miliardi di euro, nonché agli specifici investimenti dedicati alla predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore, a cui sono destinati circa 2,45 miliardi.

In correlazione alle specificità dell'ambito territoriale di comunità, il legislatore ha anche individuato il secondo criterio, quello riferibile alla tipologia di attività da esercitare “in via principale” per essere definibili imprese di comunità<sup>70</sup>.

Questo criterio fa riferimento sia alle attività di interesse generale già previste per le imprese sociali all'articolo 2 del d.lgs. n. 112/2017<sup>71</sup>, che all'ulteriore individuazione da parte dello stesso disegno di legge

---

<sup>70</sup> Questo significa che le imprese di comunità possono svolgere anche attività “diverse”, purché il 70% dei ricavi derivi dalle attività di comunità (o perché propriamente tali, in quanto individuate specificatamente dalla normativa sulle imprese di comunità, o in quanto tali perché rientranti tra quelle di interesse generale individuate dalla normativa sulle imprese sociali).

<sup>71</sup> Secondo il dettato dell'art. 2 (Attività d'impresa di interesse generale) “l'impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Ai fini del presente decreto, si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività d'impresa aventi ad oggetto: a) interventi e servizi sociali ...; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie ...; d) educazione, istruzione e formazione professionale, ..., nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio ...; g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato, e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo; j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ...; k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa; m) servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da imprese sociali o da altri enti del Terzo settore; n) cooperazione allo sviluppo ...; o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato, e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile; p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui al comma 4; q) alloggio sociale, ..., nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; s) micro credito ...; t) agricoltura sociale, ...; u) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; v) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata. Tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ..., nonché delle finalità e dei principi di cui agli articoli 1 e 2 del codice del Terzo settore ..., l'elenco delle attività d'impresa di interesse generale di cui al comma 1 può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi, ..., su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto, decorsi i quali quest'ultimo può essere comunque adottato. Ai fini di cui al comma 1, si intende svolta in via principale l'attività per la quale i relativi ricavi siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale, secondo criteri di computo definiti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ai fini del presente decreto, si considera comunque di interesse generale, indipendentemente dal suo oggetto, l'attività d'impresa nella quale, per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, sono occupati: a) lavoratori molto svantaggiati ...; b) persone svantaggiate o con disabilità ..., nonché persone beneficiarie di protezione internazionale ..., e persone senza fissa dimora iscritte nel registro ..., le quali versino in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia. Ai fini di cui al comma 4, l'impresa sociale impiega alle sue dipendenze un numero di persone di cui alle lettere a) e b) non inferiore

di una elencazione di uno o più servizi che devono essere considerati *in re ipsa* come svolti nell'interesse generale della comunità e del territorio. Questi ultimi sono stati espressamente individuati in otto tipologie: 1) interventi finalizzati alla riqualificazione, potenziamento e adeguamento dei beni pubblici o beni privati di valore storico o artistico ovvero che assolvano ad un interesse pubblico, volti al miglioramento della qualità del decoro urbano ovvero alla riduzione della marginalità e del disagio; 2) interventi finalizzati alla realizzazione e gestione di reti a banda larga per le aree grigie e bianche e alla conseguente digitalizzazione dei cittadini e delle imprese; 3) attività e servizi finalizzati all'autoproduzione e autoconsumo di energia rinnovabile; 4) attività di recupero e valorizzazione (ai sensi del decreto-legge n. 91 del 2017) di terreni abbandonati o incolti ovvero di aree edificate, ad uso industriale, artigianale, commerciale e turistico-ricettivo, in stato di abbandono e che siano a titolarità comunale; 5) attività di produzione e consumo di prodotti agricoli, locali e biologici, nonché realizzazione di filiere locali della raccolta e riciclo; 6) attività di produzione e vendita di prodotti dell'artigianato artistico locale; 7) servizio di assistenza per la prenotazione telefonica o online di visite mediche e supporto tecnico per servizi sanitari; servizi di telemedicina; 8) servizi con modalità preferibilmente innovative che altrimenti non sarebbero erogati ai cittadini in assenza di prestazioni analoghe da parte di soggetti pubblici o privati, tra i quali la raccolta ed il successivo invio della corrispondenza nei centri abitati privi di ufficio postale, previa apposita 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.

Non poche però sono le perplessità di una tale scelta qualificatoria, soprattutto con riferimento a due ragioni di fondo, l'una legata allo stesso *drafting* legislativo, l'altra all'individuazione *ex lege* della tipologia di attività c.d. di interesse di comunità.

Ed infatti, la formulazione legislativa adottata nell'A.S. risulta con tutta evidenza alquanto discutibile, poiché una interpretazione letterale porterebbe a ritenere che le attività da esercitare in via principale da parte delle imprese di comunità debbano essere riconducibili sia a quelle previste per le imprese sociali sia a quelle specifiche previste per le imprese sociali di comunità<sup>72</sup>. Vero è che quando l'interpretazione letterale dà luogo ad incertezze o dubbi riguardanti la costituzionalità della norma, come in questo caso

---

al trenta per cento dei lavoratori. Ai fini del computo di questa percentuale minima, i lavoratori di cui alla lettera a) non possono contare per più di un terzo ((e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione)). La situazione dei lavoratori di cui al comma 4 deve essere attestata ai sensi della normativa vigente. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui ai commi 3 e 5 si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui al presente articolo”.

<sup>72</sup> Si richiama il dettato dell'art. 1 dell'A.S. n. 1650 del 2019 secondo il quale “Al decreto legislativo 3 luglio 2017, n.112, sono apportate le seguenti modificazioni: ...a) 5-ter. Nelle aree di cui al comma 5-bis, le imprese di comunità devono in ogni caso svolgere, in via principale ai sensi del comma 3, una o più delle attività di cui all'articolo 2, e uno o più dei seguenti servizi, nell'interesse generale della comunità e del territorio: a) ...; b) ...; c) ...; d) ...; e) ...; g) ...; h) ...”. Il ricorso alla congiunzione “e” sembrerebbe infatti portare alla “necessarietà” sia dell'attività di interesse generale previste per le imprese sociali che di quelle elencate per le imprese sociali di comunità.

in cui il riferimento alla necessità di una “doppia” riconducibilità delle attività di interesse generale sembrerebbe porsi in contrasto con il *favor* costituzionale per l’affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale, si deve anche considerare che oltre a tener conto del significato delle parole si deve tener conto anche del valore della norma immessa nell’ordinamento complessivamente considerato, dandone una interpretazione logico-sistematica<sup>73</sup>.

Tale aspetto critico porta “a cascata” ad evidenziare l’altro aspetto connesso all’individuazione *ex lege* dell’interesse di comunità mediante il ricorso ad “un sistema ad elencazione” delle principali specificità connesse ai territori.

Un tale sistema sembra infatti non considerare che, al fine di dare effettività al principio di sussidiarietà, tra le principali finalità di una legge sulle imprese di comunità dovrebbe esserci quella di ricomprendere “tutte” le attività in cui sono impegnate o potrebbero impegnarsi le imprese di comunità.

Pertanto, il legislatore dovrebbe non ricorrere a statiche elencazioni, rinviando (di contro) a formule aperte secondo cui le imprese (sociali) di comunità possono realizzare “qualsiasi tipo di attività” purché nell’interesse generale della comunità. Tuttalpiù, come per le imprese sociali, si potrebbe far riferimento alle imprese che inseriscono particolari categorie di soggetti (lavoratori molto svantaggiati, persone svantaggiate o con disabilità, persone beneficiarie di protezione internazionale)<sup>74</sup>.

A ridimensionare in parte tale criticità sembra intervenire il rinvio operato dall’A.S. all’art. 2 del d.lgs. n. 112 del 2017 (relativo alla disciplina delle attività di impresa di interesse generale in materia di imprese sociali), posto che tale norma pur utilizzando per l’individuazione di tali attività un “sistema ad elencazione” (al comma 1), prevede allo stesso tempo la possibilità di “aggiornamento” (inteso come sinonimo di ampliamento) di tale elenco con DPCM (al comma 2). Soluzione, questa, che dimostra una volontà di adeguare ai cambiamenti economici, sociali e culturali l’elenco delle attività di impresa di interesse generale, introducendo così un elemento dinamico in grado di superare la staticità dell’elencazione operata dalla norma.

Invero, anche se questo potere di aggiornamento-ampliamento in capo al Presidente del consiglio dei Ministri, e più precisamente al Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze<sup>75</sup>, non può che (indirettamente) dispiegare i suoi effetti anche sulle attività

---

<sup>73</sup> Se poi il legislatore volesse maggiormente rafforzare, nell’ambito del principio di sussidiarietà orizzontale, la declinazione di comunità, potrebbe introdurre, tra i due riferimenti, un ordine di graduazione, rinviando solo in subordine alle attività di impresa di interesse generale individuate già per le imprese sociali tradizionali.

<sup>74</sup> Come previsto dall’art. 2, comma 4, d.lgs. n. 112/2017.

<sup>75</sup> La norma dispone espressamente che l’elenco delle attività d’impresa di interesse generale di cui al comma 1 può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi, ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto, decorsi i quali quest’ultimo può essere comunque adottato.

di interesse di comunità, l'auspicio è che il lungo *iter legis* che sta interessando la legge sulle imprese sociali di comunità porti alla formulazione di una disposizione simile a quella adottata per le "ordinarie" imprese sociali anche per l'individuazione delle attività di impresa di interesse di comunità. Si eviti, in sostanza, il ricorso ad elencazioni tassative *tout court* delle attività di impresa, nella consapevolezza che queste sono *in re ipsa* soggette a cambiamenti nel corso del tempo, per rispondere alle nuove esigenze economiche e sociale che man mano si presentano, come è accaduto con le esigenze emergenziali sanitarie dovute alla crisi sanitaria da Covid-19, oggettivamente non prevedibile.

Tutti questi correttivi potrebbero, infatti, contribuire a declinare in senso di comunità il principio di sussidiarietà orizzontale, rispondendo maggiormente alla definizione di "interesse generale della comunità e del territorio" adottata espressamente dall'A.S. 1650, secondo cui si considera altresì di interesse generale l'attività d'impresa svolta al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale o urbanistico.

A rafforzare l'effettività del principio di sussidiarietà nella sua declinazione di comunità sembrano essere dirette molte delle previsioni del disegno di legge laddove si introduce un peculiare regime di *favor* fiscale<sup>76</sup> per le imprese "di comunità", oltretutto per l'acquisto di beni immobili confiscati alla mafia<sup>77</sup>, nonché il riferimento a sistemi di *governance partecipativa* (che richiamano strumenti simili a fattispecie di dibattito pubblico)<sup>78</sup>. A ciò si aggiunge la previsione di un *quantum* di risorse destinate espressamente alla promozione e allo sviluppo delle imprese sociali di comunità<sup>79</sup>, seppur (come sottolineato dall'ANCI) l'importo individuato (10 milioni annui) necessiterebbe di essere maggiormente definito, ampliato ed

---

<sup>76</sup> L'art. 2 del disegno di legge sulle imprese sociali di comunità modifica l'art. 88 del Codice del Terzo settore, introducendovi la previsione dell'applicazione dell'agevolazione sull'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in favore degli enti del Terzo settore, o su altri tributi di pertinenza degli enti territoriali, o la non considerazione quale attività commerciale, ai fini dell'imposizione fiscale, di alcune attività nei limiti dei regolamenti dell'Unione europea sugli aiuti di importanza minore (cosiddetto *de minimis*) concessi alle imprese che forniscano servizi di interesse economico generale, con menzione espressa, introdotta dal disegno di legge, dell'apposito regolamento UE n. 360 del 2012.

<sup>77</sup> L'art. 3 del disegno di legge sulle imprese sociali di comunità modifica l'art. 48 del Codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) onde inserire le imprese sociali di comunità tra i soggetti titolati ad esercitare la prelazione all'acquisto di beni immobili confiscati alla mafia.

<sup>78</sup> Secondo l'art. 1, gli Statuti delle imprese sociali di comunità (ad eccezione di quelle che hanno la forma delle "società cooperativa di comunità") devono necessariamente disciplinare alcuni profili: a) la nomina da parte degli utenti di almeno un componente dell'organo di amministrazione; b) il diritto degli utenti "cittadini" di richiedere una consultazione o di far pervenire domande anteriormente allo svolgimento dell'assemblea generale sui temi indicati all'ordine del giorno, alle quali l'organo amministrativo sia tenuto a rispondere prima dell'assemblea o durante il suo svolgimento; c) l'individuazione delle materie sulle quali l'organo amministrativo sia tenuto a richiedere il parere ai "cittadini" utenti.

<sup>79</sup> L'art. 4 del disegno di legge sulle imprese sociali di comunità incrementa la dotazione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese ed agli investimenti in ricerca, per 10 milioni annui. Importo per cui è previsto la copertura finanziaria mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

implementato, per non incorrere nel rischio (concreto) che l'implementazione delle imprese di comunità resti solo “sulla carta”<sup>80</sup>.

Al fine poi di salvaguardare il vincolo di destinazione di tali risorse all'implementazione della declinazione di comunità del principio di sussidiarietà, il disegno di legge potrebbe poi essere ampliato prevedendo che anche in caso di liquidazione, o di cambiamento della natura dell'impresa di comunità, i beni immobili dell'impresa di comunità debbano rimanere di proprietà o almeno nella disponibilità della comunità<sup>81</sup>. Tale previsione condurrebbe infatti a qualificare il patrimonio delle imprese di comunità come bene comune, rafforzando il radicamento giuridico-morale tra il patrimonio e la (potenziale) collettività che ha contribuito a formarlo, trovando il primo origine nelle risorse (non solo economiche) messe a disposizione dalla “comunità di riferimento”, soggetto difficilmente individuabile.

Tutti aspetti che inducono a ravvisare più luci che ombre nella normazione *de iure condendo* sulle imprese sociali di comunità, specie se si considera che questa legge potrebbe avere il merito di sistematizzare la materia e di rafforzare quel riconoscimento (già sancito in modo forte con il Codice del Terzo settore e con suoi decreti attuativi) del principio di sussidiarietà, anche nella sua declinazione “di comunità”.

## **6. Imprese di comunità ed enti locali: la declinazione “di comunità” del principio di sussidiarietà**

Quel che più preme nell'ottica del perseguimento dell'interesse della comunità è evidentemente il rapporto tra imprese di comunità ed enti locali, in quanto soggetti entrambi operanti nel medesimo territorio e dalle finalità simili. Assai labile è infatti il confine tra interesse pubblico, interesse generale e interesse generale di comunità. Tant'è che le attività svolte dalle imprese di comunità sono più o meno corrispondenti alle principali funzioni amministrative locali: dalla riqualificazione urbana, alla promozione del commercio, a quella del turismo e dei servizi assistenziali, ecc.

La prossimità/sovrapponibilità dei campi di intervento fa sì, ad esempio, che in un territorio un'impresa di comunità svolga funzioni che in altri luoghi sono svolte da un ente territoriale (generalmente dal comune), e viceversa.

Per quanto vicine siano queste realtà, è evidente che tra queste sussistono importanti differenze, anche perché gli enti territoriali come i comuni sono soggetti pubblici e sottostanno alle regole procedurali del diritto amministrativo, mentre le imprese di comunità sono entità private, e dunque espressione dell'autonomia privata.

---

<sup>80</sup> Cfr. ANPCI, *Audizione in relazione al disegno di legge n. 1650 del 2019 “Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità”*, cit.

<sup>81</sup> Come sostenuto da S. DI PIAZZA (Segretario Commissione Finanze e Tesoro del Senato), *Quando è la comunità a fare impresa, il Dl debutta al Senato*, in [vita.it](http://vita.it), 28 maggio 2021.

Ed infatti, in linea di principio, il territorio degli enti territoriale è individuato *ex lege*, mentre il perimetro della “comunità” dovrebbe rispondere a legami socio-culturali: in un medesimo comune, soprattutto in quelli di grande dimensione potrebbero, infatti, svilupparsi più comunità, anche se una comunità si sviluppa necessariamente all’interno di una dimensione comunale o su una parte di essa. Il che significa che tutti gli abitanti di una determinata zona, indipendentemente dalla loro volontà, sono sottoposti a tutta una serie di diritti e obblighi che discendono dalla natura di residenti, mentre fanno parte dell’impresa di comunità soltanto coloro che “volontariamente” scelgono di partecipare, indipendentemente dal fatto che questi siano espressione di tutta o di una minima parte della comunità. Ne discende che anche il rapporto partecipativo che si instaura tra la comunità da un lato e comune o impresa di comunità dall’altro sia assai diverso: nel primo caso si ha il coinvolgimento diretto della comunità quasi esclusivamente nel momento delle elezioni, nel caso delle imprese di comunità il coinvolgimento della comunità è connaturale alla stessa esistenza della impresa.

Tutto questo *sembrerebbe* condurre all’individuazione delle imprese di comunità tra gli *interlocutori naturali* (e *privilegiati*) degli enti pubblici territoriali, in primo luogo dei comuni quali enti territorialmente più vicini al cittadino in grado di rappresentare meglio le necessità della collettività-comunità. Tant’è che nella formulazione del recente disegno di legge sulle imprese sociali di comunità è stato riconosciuto un ruolo determinante sia all’Associazione dei Comuni Italiani (ANCI), che all’Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani (ANCPI), entrambe udite nella seduta Senato n. 263 del 22 giugno 2021.

Ed in effetti il disegno di legge (A.S. n. 1650) afferma una stretta connessione tra imprese sociali di comunità e enti locali, che risulta forse anche in modo eccessivo, laddove nel definire il “perimetro territoriale” e il “perimetro finalistico” delle imprese di comunità, li plasma su quello della dimensione comunale. Praticamente la “qualifica” di impresa sociale di comunità è correlata ad una serie di presupposti, fra i quali quello che tale soggetto giuridico debba avere la propria sede legale o svolgere la propria attività in misura prevalente nell’*ambito del territorio* dei seguenti *comuni*: a) *comuni* ricompresi nell’ambito della c.d. *Strategia nazionale delle aree interne*, di cui alla vigente disciplina; b) c.d. “*piccoli comuni*”, ai sensi della vigente disciplina; infine c) *comuni* interessati da c.d. “*aree degradate*”, come definite ai sensi della relativa disciplina. Vale a dire un numero rilevantissimo di comuni, che rappresenta la maggioranza dei comuni italiani, che (con la approvazione del disegno di legge A.S. n.1650) vedrebbero riconoscere *ex lege* le imprese sociali di comunità quali soggetti atti a svolgere attività volte a *contrastare* fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale o urbanistico, ovvero finalità che interessano direttamente le stesse realtà comunali.

Il condizionale però è d’obbligo, posto che se l’instaurarsi di tali rapporti è auspicabile, uno sguardo alle varie prassi amministrative porta a rilevare che le due entità possono coesistere anche del tutto

separatamente come pure coincidere. Infatti tra enti territoriali e imprese di comunità possono strutturarsi diverse tipologie di relazioni, più o meno rispondenti ad una logica sussidiaria: si va dalla *indifferenza*, che si verifica quando tra imprese di comunità ed enti pubblici non sussiste alcuna relazione o vi è addirittura una situazione di conflitto<sup>82</sup>, alla *collaborazione*, quando tra enti pubblici e imprese di comunità vi è una situazione di cooperazione<sup>83</sup>, sino alla *promozione*, quando sono gli stessi enti pubblici locali a promuovere la nascita dell'impresa di comunità, anche con l'attivazione di *bandi ad hoc*<sup>84</sup>.

Se questa è la “realtà delle cose” è evidente che siamo di fronte ad uno scenario complesso, che non sembra assicurare l'effettività del principio di sussidiarietà nella sua declinazione di comunità, in quanto a seconda dell'instaurarsi di una tipologia di relazione o di un'altra, corrisponde una diversa graduazione del principio, che passa da ipotesi di “non” effettività per le ipotesi di indifferenza, in cui il principio di sussidiarietà sembra restare solo sulla carta, ad un livello minimo di riconoscimento del principio nei casi di meri rapporti di collaborazione, sino al pieno riconoscimento del valore costituzionale del principio,

---

<sup>82</sup> È il caso della cooperativa Anonima Impresa Sociale di Perugia, finalizzata alla riapertura di uno storico cinema della città di Perugia, il cinema Modernissimo. Nella realizzazione di questo progetto i promotori dell'iniziativa non hanno avuto nessun sostegno concreto da parte dell'Amministrazione comunale della città. I locali erano infatti di un proprietario privato che li ha affittati alla cooperativa, che si è impegnata nella ristrutturazione e rifunzionalizzazione degli spazi. Una volta superata la fase di avvio la cooperativa impresa Sociale ha cercato di costruire una collaborazione strutturata con l'amministrazione comunale con l'obiettivo di risolvere alcuni problemi logistici di ostacolo per la ripresa delle attività del cinema, come quelli legati al parcheggio nel centro storico. L'ente locale, pur manifestando apprezzamenti per l'iniziativa dell'impresa di comunità, non ha però posto in essere azioni per agevolare il successo e sostenerne lo sviluppo. Quale ipotesi di vera e propria conflittualità si ricorda invece il caso della cooperativa di comunità BGO di Malles che nella fase di avvio ha avuto rapporti conflittuali con gli enti pubblici locali. In questa esperienza, infatti, l'impresa di comunità nasce da un percorso di partecipazione civica orientato all'abbandono dell'agricoltura tradizionale con l'uso di pesticidi come opportunità per sperimentare un nuovo modello di sviluppo del territorio. Percorso che si contrapponeva alle scelte delle amministrazioni locali, indirizzate a sostenere l'agricoltura tradizionale. Cfr. P.A. MORI, J. SFORZI, *Imprese di comunità...*, op.cit., 2018.

<sup>83</sup> Questo è ad esempio il caso della cooperativa Brigi sorta nel comune di Mendatica in Liguria nel 2015 per iniziativa di alcuni giovani con l'obiettivo di trasformare in un'iniziativa imprenditoriale alcuni progetti avviati dalla Proloco. In questa esperienza il comune non è socio, ma ne ha promosso la nascita e lo sviluppo. Nella fase di avvio è infatti stipulata una convenzione con la stessa cooperativa, con la quale è stata concessa gratuitamente la gestione di diverse strutture pubbliche - un parco avventura, un rifugio e un mulino comunale -, in cambio di servizi svolti dalla cooperativa a favore dell'amministrazione, come ad esempio la manutenzione delle aree verdi. P. MORI, J. SFORZI, *Imprese di comunità...*, op.cit., 2018.

<sup>84</sup> In questi casi gli enti pubblici locali ricoprono un ruolo peculiare, quali soggetti promotori dell'impresa di comunità, ponendo in essere operazioni volte a stimolare la partecipazione dei cittadini alle imprese di comunità, generalmente al fine di risolvere problematiche legate allo sviluppo economico o alla coesione sociale. Rientrano tra queste, ad esempio, l'esperienza di Castel del Giudice, e quella della cooperativa Riscossa in provincia di Rieti, in cui i comuni hanno svolto attività di sensibilizzazione organizzando incontri formativi e informativi finalizzati a far conoscere il modello dell'impresa di comunità quale strumento per affrontare in modo partecipativo alcuni problemi di sviluppo del territorio. Od ancora si ricorda gli esempi dei comuni di Micigliano e Cittareale che, con il supporto tecnico di Confcooperative alto Lazio, si sono impegnati in prima persona nella costituzione della cooperativa, con l'obiettivo di rilanciare i territori colpiti dal sisma. O anche l'esperienza dell'associazione di comunità Mastro Pilastro, dove il comune di Bologna, per rilanciare lo sviluppo e la coesione sociale del rione Pilastro, ha *finanziato* un percorso di formazione e consulenza, realizzato dalla cooperativa sociale Camelot, con l'obiettivo di accompagnare la nascita di una cooperativa di comunità nel quartiere Pilastro.

quando si instaurano rapporti tra enti locali e imprese di comunità volti a favorire l'esercizio di attività di interesse di comunità da parte delle imprese.

## **7. Le imprese di comunità nel Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano**

Seppur il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) non individui espressamente le imprese di comunità (probabilmente anche per il mancato riconoscimento a livello nazionale) nel documento inviato dal Governo Draghi alla Commissione europea molteplici sono i richiami impliciti a tale tipologia di impresa.

Infatti il riferimento alle imprese di comunità sembrerebbe individuabile in quasi tutte le Missioni del Piano, ed in particolare in alcune “Componenti” della Missione 1 “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, della missione 2 “rivoluzione verde e transizione ecologica”, della missione 5 “inclusione e coesione” e della missione 6 “salute”<sup>85</sup>.

Così nel caso della Missione 1 “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” quando si fa riferimento alla componente 2 (M1C2: digitalizzazione e, innovazione e competitività nel sistema produttivo), ed alla Componente 3 (M1C3: turismo e cultura 4.0), il riferimento implicito alle imprese di comunità è evidente. Infatti la Componente 2 della Missione 1 ha come obiettivo quello di rafforzare la competitività del sistema produttivo incrementando il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione attraverso una serie di interventi tra loro complementari. In questo quadro rientrano gli investimenti dedicati alla Transizione digitale 4.0, quelli ad Alto contenuto tecnologico, le Reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G), le Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione. In sostanza tutte attività che rientrano anche tra quelle individuate dall’A.S. sulle imprese di comunità come di “interesse della comunità”. Ancora più rispondente all’operare delle imprese di comunità risulta la Componente 3, rivolta agli interventi di due settori (Turismo e Cultura) che, per il loro ruolo identitario, nonché per il peso che hanno nel sistema economico, hanno meritato, all’interno del PNRR, un “capitolo interamente dedicato”.

In particolare, il PNRR indica tra i destinatari di questi interventi i piccoli centri (borghi) e le aree rurali, al fine di favorire la nascita di nuove esperienze turistiche/culturali, bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile, sostenere la ripresa dello sviluppo e delle attività turistico-culturali nelle isole minori, in

---

<sup>85</sup> Vale la pena ricordare che il Piano italiano si sviluppa intorno a “3 assi strategici” condivisi a livello europeo – digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale –, strutturati in “6 Missioni” (aree tematiche principali su cui intervenire, individuate in piena coerenza con i 6 pilastri del Next Generation EU): Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo; Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile; Istruzione e Ricerca; Inclusione e Coesione; Salute; le 6 Missioni si articolano poi in “16 Componenti” (3 componenti “Missione 1”, 4 componenti “Missione 2”, 2 componenti “Missione 3”, 2 componenti “Missione 4”, 3 componenti “Missione 5”, 2 componenti “Missione 6”), aree di intervento che affrontano sfide specifiche, composte a loro volta da Investimenti e Riforme.

quanto aree particolarmente fragili, distribuite in ampia parte del territorio nazionale, ed a cui sono rivolte le risorse del Fondo per il turismo sostenibile. Nello specifico gli interventi della Componente 3 si articolano su quattro aree di azione: “Patrimonio culturale per la prossima generazione”, “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale”, “Industria culturale e creativa 4.0”, “Turismo 4.0”. Questi interventi dovrebbero prevedere una forte cooperazione tra i vari livelli di governo (centrale, regionale e locale) e i privati, cittadini e “comunità” (tra cui è evidente che devono essere ricomprese anche le imprese di comunità) sia in termini di incentivazione delle *sponsorship*, sia attraverso forme di *governance* multilivello<sup>86</sup>.

Analogo riferimento implicito alle imprese di comunità emerge dalla Missione 2 “rivoluzione verde e transizione ecologica”, ed in particolare la Componente 1 (M2C1: economia circolare e agricoltura sostenibile), la Componente 2 (M2C2: energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile), la Componente 3 (M2C3: efficienza energetica e riqualificazione degli edifici) e la Componente 4 (M2C4: tutela del territorio e della risorsa idrica).

Ebbene la Componente 1 si prefigge di perseguire un duplice percorso verso una piena sostenibilità ambientale. Da un lato, migliorare la gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud, nonché realizzando progetti *flagship* altamente innovativi per filiere strategiche, quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche. Dall'altro, sviluppare una filiera agricola/alimentare *smart* e sostenibile, riducendo l'impatto ambientale in una delle eccellenze italiane, tramite *supply chain* “verdi”.

La Componente 2 prevede interventi – investimenti e riforme – sia per incrementare le nuove risorse rinnovabili e di flessibilità decentralizzate<sup>87</sup>, sia per decarbonizzare gli usi finali in tutti gli altri settori<sup>88</sup>, con un particolare *focus* su una mobilità più sostenibile<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Il Piano sottolinea che questo approccio pubblico-privato è linea sia con la “Convenzione di Faro” sul valore del patrimonio culturale per la società, che con il Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale, che invita a promuovere approcci integrati e partecipativi al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile (economico, sociale, culturale, ambientale).

<sup>87</sup> La penetrazione di energie rinnovabili è prevista tramite soluzioni decentralizzate, *utility scale* (incluse quelle innovative ed *offshore*) e rafforzamento delle reti (più *smart* e resilienti).

<sup>88</sup> La decarbonizzazione di alcuni segmenti industriali include anche l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno (in linea con la *EU Hydrogen Strategy*).

<sup>89</sup> In particolare, il riferimento è ad un trasporto locale più sostenibile, non solo ai fini della decarbonizzazione ma anche come leva di miglioramento complessivo della qualità della vita (riduzione inquinamento dell'aria e acustico, riduzione delle congestioni e integrazione di nuovi servizi). A tal fine il PNRR prevede interventi volti a: i) investire in mobilità “soft”, favorendo l'intermodalità e l'utilizzo di biciclette (realizzazione di percorsi ciclabili urbani per circa 570 km e di percorsi ciclabili turistici per oltre 1.200 km) e trasporto pubblico (costruzione di 240 km di infrastrutture equipaggiate per trasporto di massa); ii) sviluppare un'adeguata rete infrastrutturale di ricarica elettrica pubblica (sviluppo di 7.500 punti di ricarica nelle superstrade e di circa 13.750 punti di ricarica in centri urbani); iii) accelerare la diffusione di

In questo quadro rientrano ad esempio gli investimenti a sostegno delle *comunità energetiche* (c.d. CER – comunità di energie rinnovabili)<sup>90</sup> e delle strutture collettive di autoproduzione, finalizzate ad estendere la sperimentazione già avviata con “l’anticipato”<sup>91</sup> recepimento della c.d. Direttiva rinnovabili-RED II (direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili) ad una dimensione più significativa, focalizzando gli interventi sulle aree in cui si prevede il maggior impatto socio-territoriale<sup>92</sup>. Il Piano individua, infatti, investimenti rivolti a Pubbliche Amministrazioni, famiglie e microimprese in Comuni con meno di 5.000 abitanti, ovvero i piccoli Comuni, spesso a rischio di spopolamento, in cui secondo il suddetto disegno di legge (A.S. 1650) andranno ad operare le imprese di comunità.

Ne consegue che le imprese sociali di comunità potrebbero rivelarsi uno strumento utile per svolgere attività e servizi finalizzati all’autoproduzione e all’autoconsumo di energia rinnovabile, collaborando così allo sviluppo delle Comunità dell’Energia per promuovere iniziative sul territorio, come quelle previste dal PNRR che prevedono investimenti rivolti a garantire l’installazione di circa 2.000 MW di nuova capacità di generazione elettrica. Queste sembrano, infatti, espressione del progetto europeo di

---

trasporto pubblico locale ‘verde’, con un programma di grande rinnovamento del parco bus oramai obsoleto verso soluzioni a basse/zero emissioni (es. rinnovo parco autobus composto da 5.540 mezzi e ritiro dei mezzi EURO 0, 1, 2 e parte degli EURO 3), e di treni verdi (es. acquisto di 53 treni elettrici).

<sup>90</sup> La CER è un soggetto di diritto autonomo, che ha quale obiettivo principale fornire benefici ambientali, economici, sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, e non quello di realizzare profitti finanziari. A tal fine la CER può produrre altre forme di energia da fonti rinnovabili finalizzate all’utilizzo da parte dei membri, promuovere interventi integrati di domotica ed efficienza energetica, offrire servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri, assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio, nonché offrire servizi ancillari e di flessibilità. La partecipazione alle CER è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, fermo restando l’esercizio dei poteri di controllo, che fa capo esclusivamente a persone fisiche, piccole e medie imprese (no attività commerciale o industriale principale), enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, del terzo settore e di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione dell’energia.

<sup>91</sup> Si veda F. CASARANO, *Il recepimento in Italia del progetto europeo sulle Comunità Energetiche e sull’autoconsumo collettivo di energia da fonti rinnovabili: un passo importante verso la transizione energetica*, in *Ilsole24ore.com*, 22 febbraio 2021, “Il Decreto-legge 30 dicembre 2019 n. 162, cd. milleproroghe, convertito poi nella Legge 28 febbraio 2020 n. 8, con l’art. 42 bis ha disciplinato nel nostro ordinamento gli istituti dell’autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e delle comunità energetiche rinnovabili (CER). Si tratta di norma che ha dichiaratamente scopo sperimentale, essendo stata emanata nelle more del completo recepimento della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio ed in attuazione degli artt. 21 e 22 della stessa Direttiva, avente ad oggetto la promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili. Lo scopo *sperimentale* della disposizione è ulteriormente confermato dalla esplicita previsione della volontà di monitorare l’applicazione dei predetti istituti, onde acquisire elementi utili all’attuazione definitiva della citata Direttiva (UE) 2018/2001, nonché della Direttiva (UE) 2019/944 relativa al mercato interno dell’energia elettrica. Entrambe le Direttive costituiscono elementi fondamentali del progetto europeo che intende procedere alla trasformazione del proprio sistema energetico per conseguire entro il 2030 la riduzione almeno del 30% delle proprie emissioni di gas serra, la crescita almeno del 32% della quota prodotta di energia da fonti rinnovabili e la riduzione almeno del 32,5% del consumo di energia primaria”.

<sup>92</sup> Si veda d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, contenente importanti indicazioni per lo sviluppo delle rinnovabili in Italia, in cui vengono definiti gli interventi in materia di energia rinnovabile, biogas, produzione di biometano e biocarburanti, comunità energetiche.

trasformazione del sistema energetico, che individua tra gli strumenti principali per una vera inversione di rotta in campo energetico la partecipazione attiva dei cittadini e degli imprenditori di piccole dimensioni, chiamati a svolgere contestualmente il ruolo di produttori e di consumatori di energia elettrica, c.d. *prosumer*.

Un uguale ruolo significativo delle imprese di comunità potrebbe essere ravvisato nel caso della Componente 3 diretta, secondo il PNRR, all'efficiamento energetico per l'incremento del livello di efficienza degli edifici pubblici (es. scuole, cittadelle giudiziarie) e privati. Tale obiettivo, oltre a rappresentare una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni nel nostro Paese, è anche riconducibile agli interessi della comunità di riferimento e potrebbe essere perseguito, in particolare, da quelle imprese di comunità che svolgono attività di recupero e valorizzazione di beni pubblici abbandonati.

Quanto, infine, alla Componente 4 rivolta alla sicurezza del territorio, intesa come salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, ed alla mitigazione dei rischi idrogeologici, l'impresa di comunità potrebbe costituire espressione di quel nuovo rapporto sussidiario che trova nel riferimento alle *Green communities*, già disciplinate dalla legge n. 221/2015<sup>93</sup>, un "nuovo rapporto sussidiario" e di scambio con le comunità urbane e metropolitane<sup>94</sup>.

A chiamare in causa le imprese di comunità nel PNRR è poi anche la Missione 5 "inclusione e coesione", sia nel suo insieme, ovvero nelle tre componenti che la compongono (M5C1: Politiche per il lavoro, M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore, M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale), sia in riferimento alla Componente n. 3 (M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale). Ed infatti, questa missione oltre ad essere rivolta ad affermare in generale una maggiore coesione sociale e territoriale, pone l'accento proprio sui termini "comunità" e "Terzo settore", il primo elemento determinante dell'impresa di comunità, ed il secondo possibile contenitore di nuove espressioni *de iure condendo* della sussidiarietà orizzontale. In particolare poi la Componente 3 si prefigge proprio di rafforzare la Strategia nazionale per le aree interne (investimento 1), attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali, nonché di valorizzare economicamente e

---

<sup>93</sup> Si veda in particolare art. 72 "Strategia nazionale delle *Green community*" legge n. 221/2015 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

<sup>94</sup> Ciò verrà realizzato favorendo la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le *Green communities*), attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico, sociale, sostenendo la resilienza dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane.

socialmente i beni confiscati alle mafie (investimento 2)<sup>95</sup>. Finalità che, come si è visto, sono espressamente enunciate dal disegno di legge in discussione al Senato.

Infine, anche la Missione n. 6 Salute potrebbe interessare le imprese di comunità, in particolare per gli interventi previsti dalla Componente 1 (M6C1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale), anche perché il Piano si pone l'obiettivo di riformare il Servizio sanitario nazionale "come parte di un più ampio sistema di *welfare comunitario*".

L'esemplificativa panoramica dei punti di contatto tra PNRR e imprese di comunità, senza alcuna pretesa di esaustività, rappresenta, dunque, una concreta dimostrazione del *fil rouge* che esiste tra questi, entrambi individuabili anche come "strumenti" di quel cambio di paradigma che l'emergenza sanitaria sembra avere proclamato come improrogabile, e che sta alla base del c.d. Programma *Next generation EU*, il cui stesso appellativo richiama la necessità di modificare nel profondo il modello di sviluppo dominante, segnato dalla finanziarizzazione dell'economia e dall'impoverimento della sfera pubblica (lavoro, servizi, qualità della vita), oltre alla necessità di "dare nuova voce" alle disuguaglianze sociali e al necessario ampliamento dei diritti fondamentali, tra cui dovrebbero rientrarvi anche quelli delle generazioni future<sup>96</sup>.

Al riguardo l'impianto del PNRR sviluppato intorno a 6 Missioni ed a "3 assi strategici" condivisi a livello europeo - digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale, ma anche a livello globale (come è la connessa questione del cambiamento climatico), va poi a strutturarsi in una miriade, un mosaico, di azioni apparentemente più piccole a livello nazionale, regionale, locale e soprattutto di "comunità", che chiamano in causa il concetto di sviluppo sostenibile, come racchiuso nel motto "pensare globale, agire locale"<sup>97</sup>. Così come il riferimento alle imprese di comunità porta a richiamare il concetto di impresa sostenibile, quale modello organizzativo che punta ad uscire dalla dicotomia tra impresa sociale e impresa profit, in nome di quel paradigma della sostenibilità *tout court* che non genera solo utile, ma anche benessere sociale. Dunque un approccio *mission oriented*.

---

<sup>95</sup> La misura intende restituire alla collettività un numero significativo di beni confiscati per fini di sviluppo economico, sociale e di rigenerazione urbana, mediante la creazione di servizi pubblici di prossimità, il potenziamento del *social housing* e dei servizi socio-culturali (inclusa la creazione di posti di lavoro), nonché come presidi di legalità. A tal fine è prevista la riqualificazione e valorizzazione di almeno 200 beni confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>96</sup> Per approfondimenti sui c.d. diritti delle generazioni future si veda *ex multis*, A. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009, Catanzaro, 2010; R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.

<sup>97</sup> Come teorizzava, tra gli altri, Zygmunt Bauman nei suoi scritti sulla "glocalizzazione", richiamando indirettamente il motto "*think global, act local*" attribuito per la prima volta ad un celebre urbanista scozzese ed attivista sociale di nome Patrick Geddes, morto nel 1932, decenni prima che si affermassero gli studi sulla globalizzazione ed i suoi effetti sulle economie locali ed il governo del territorio.

## 8. Alcuni spunti di riflessione

Volendo prospettare alcune riflessioni conclusive sul fenomeno delle imprese di comunità è possibile senza dubbio affermare che tale realtà, seppur ancora limitata in termini quantitativi, negli ultimi anni è apparsa in rapida crescita. Sembra infatti che a partire dalla crisi economica e sociale del 2008 aggravata dalla crisi pandemica da Covid-19, ancora in corso, siano emerse tutte le fragilità della globalizzazione e l'impellente esigenza di porvi rimedio.

In particolare la pandemia, se da un lato ha messo in seria difficoltà il mondo intero e l'intero Paese portandolo, durante il *lockdown*, a sospendere anche alcuni servizi essenziali, dall'altro lato ha dimostrato la resilienza delle comunità - e delle imprese di comunità - che sono riuscite a garantire servizi di interesse generale, come quelli di primo aiuto nelle situazioni di maggior fragilità sociale ed economica<sup>98</sup>.

Si tratta di una rete capillare di piccole imprese che, in particolare nelle periferie delle grandi città, o nei piccoli comuni, rappresenta un presidio importante per alleggerire la tensione sociale, il diffuso senso di insicurezza, il senso di isolamento, riuscendo a ricucire il legame tra luoghi, persone e imprese, a favore di percorsi di legalità, di inclusione e di sviluppo. Una forma nuova di impresa, che si è caratterizzata per il suo ancoraggio sociale (inteso come di comunità), più che per quello economico, che ha assolto ed assolve ad un ruolo importante, perché contribuisce alla rivitalizzazione di aree rurali a rischio spopolamento, al recupero di aree urbane degradate oppure segnate da fenomeni di marginalità sociale. Non è dunque un caso che la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei - SIE 2021/2027 abbia individuato nelle imprese di comunità i possibili strumenti di sviluppo locale e di partenariato pubblico-privato, nonostante che, dai lavori partenariali coordinati dal Dipartimento delle Politiche di Coesione, sia emersa come criticità proprio l'assenza di una legge nazionale sulle imprese di comunità.

Tali considerazioni mettono in evidenza la prospettiva *de iure condito* e *de iure condendo* di una normativa sulle imprese di comunità. Quest'ultima avrebbe infatti il merito di introdurre formalmente le imprese di comunità nell'ordinamento, recependo l'insegnamento dell'emergenza pandemica ed il suggerimento della Corte costituzionale che nella sentenza n. 131 del 2010 ha (anche) riconosciuto il portato sociale ed economico di questo strumento, rendendolo maggiormente utilizzabile ai fini della programmazione europea.

Ma il riferimento ad una normativa *de iure condendo* porta anche a riflettere sulla situazione *de iure condito*, in cui la combinazione tra l'assenza di una normativa specifica e la disponibilità di diverse soluzioni giuridiche adattabili alla costituzione delle imprese di comunità, sembra aver favorito la nascita di

---

<sup>98</sup> Cfr. ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE, *Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1650 "Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità"*, cit.

“sperimentazioni” *ad hoc*, individuate da ciascuna realtà in relazione ai variegati problemi sociali, culturali, territoriali ed economici che la comunità intendeva affrontare.

Si è infatti assistito al proliferare di esperienze di imprese di comunità, l’una diversa dall’altra, a partire dalla capacità degli attori locali di valorizzare le risorse interne alla comunità e di attrarne di nuove.

Tale assetto, seppur significativo, porta però a sottolineare la difficoltà di dar vita ad una legge nazionale in materia, posto che questa potrebbe imporre modelli o condizioni troppo vincolanti, andando così a porre un freno, anziché favorire, l’autonoma iniziativa dei soggetti della sussidiarietà. Tant’è che l’A.S. 1650 del 2019 stante la complessità di formulazione, si presenta come un testo ancora *in divenire*, da sviluppare ulteriormente in sede di normazione secondaria<sup>99</sup>.

Sarebbe pertanto auspicabile aderire all’affermazione di nuovi paradigmi pubblicisti, non improntati alla divisione tra pubblico e privato, ma ad una commistione tra i due poli<sup>100</sup>, che è propria delle imprese di comunità quale modello organizzativo che va al di là della dicotomia tra impresa sociale e impresa *profit*, per essere espressione di quel paradigma sussidiario nella sua declinazione di “comunità”. Declinazione che risulta apprezzabile sotto il profilo della presa in carico di una dimensione territoriale-di comunità in cui vi possono essere delle situazioni di svantaggio in quanto tali e non in relazione al singolo, in cui, come nel caso della pandemia Covid-19, le comunità prima di tutto hanno reagito.

Il condizionale però è d’obbligo, posto che le stesse prassi amministrative hanno dimostrato come le numerose esperienze di imprese di comunità fiorite sul territorio nazionale alla luce del principio di sussidiarietà portino a risultati assai differenti, soprattutto in relazione ai rapporti con i soggetti della sussidiarietà verticale.

Se questa è la realtà delle cose, questo non significa che non ci siano spazi per modificare la discrasia tra l’essere e il dover essere, tra l’enunciare il principio di sussidiarietà orizzontale sulla carta (all’ultimo comma dell’art. 118 cost.) e la sua effettività. In sostanza se il principio di sussidiarietà orizzontale non si presta ad essere applicato in assenza di una norma di legge che gli dia attuazione (come è quella sul Terzo settore), come nel caso delle imprese di comunità, è altrettanto vero che le norme costituzionali di principio devono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una

---

<sup>99</sup> Come nel caso del requisito della prevalenza che necessita di ulteriori specificazioni, tenendo in maniera distinta i fenomeni che esprimono la prevalenza operativa sotto il profilo del fatturato, quindi dal lato dei ricavi (ad es. cooperative di comunità con scambio mutualistico di utenza) rispetto ai fenomeni caratterizzati dall’impiego di determinati fattori produttivi (e che dunque esprimono l’operatività prevalente dal lato dei costi come ad es. le cooperative agricole di conferimento o le cooperative di lavoro), o come nel caso del riferimento alla locuzione “soggetto che opera con carattere di continuità” che merita senz’altro una specificazione in sede di normazione secondaria. Anche il riferimento a modelli di *governance* partecipata mediante l’adozione di procedure molto significative di coinvolgimento delle persone nel governo dell’impresa affinché possano qualificarsi imprese sociali di comunità non può che necessitare di una dettagliata disciplina a livello di normazione secondaria.

<sup>100</sup> Al riguardo si vedano le riflessioni di C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021, in part. 206-211.



interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche. Sotto tale profilo, il principio di sussidiarietà, nelle sue varie declinazioni, opera alla pari di altri principi costituzionali che regolano l'attività della pubblica amministrazione, quali i principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

Peraltro una risposta in tal senso proviene proprio dal Piano nazionale di ripresa e resilienza che, nel delineare la complessa architettura delle politiche pubbliche, sembra proprio ispirarsi alle imprese di comunità, laddove opera nella direzione del rafforzamento di alcune iniziative c.d. di comunità: potenziamento della Strategia nazionale aree interne, comunità energetiche, piano nazionale dei borghi, sanità di prossimità, solo per citare quelle che principalmente coinvolgono le imprese di comunità.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte c'è, dunque, da chiedersi quale considerazione si possa trarre. Ebbene, avendo a riferimento le molteplici declinazioni attraverso le quali si esplica il principio di sussidiarietà, (verticale, orizzontale, circolare, finanziaria, di comunità...), si può affermare che questo, oltretutto formula organizzativa, si presta ad essere “valore” di fondo dell'ordinamento democratico<sup>101</sup>. Non resta pertanto che attendere l'approvazione del disegno di legge, nella speranza che nel dibattito parlamentare questo “valore” di fondo sia preservato e che le criticità riscontrate nell'impianto legislativo possano essere superate.

---

<sup>101</sup> Così V. BALDINI, *La sussidiarietà come “valore” e come formula organizzativa: riflessioni su una Schlagwort del diritto pubblico*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 60; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A.A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, 196 ss.