



Sussidiarietà circolare

# Cooperative di comunità: nuova istituzione del Made in Italy territoriale

***Nel nostro Paese la cooperazione di comunità agisce secondo una logica di territorial embeddedness. Ciò significa che l'impresa non è un corpo estraneo ma un sistema vivente che condivide il destino del luogo in cui opera. Questa resilienza, supportata oggi da robusti dati statistici, dimostra che la cooperazione è l'unico modello capace di presidiare la marginalità, operando una vera e propria metamorfosi: da luoghi dell'abbandono a laboratori di rigenerazione civile. Il numero di cooperative di comunità è passato in breve tempo da 188 a 321 unità, distribuite capillarmente in 70 province italiane. È un segnale chiaro di un modello replicabile che risponde a una domanda di attivazione civica diffusa. Al fine di trasformare questa costellazione di esperienze disseminate a livello territoriale in una vera "dorsale industriale" a matrice culturale e ambientale, occorre una visione politica che superi l'approccio assistenzialista. Le cooperative di comunità sono attori della sussidiarietà circolare e come tali vanno trattate. Perché proteggere queste realtà significa proteggere la democrazia economica del Paese.***

## **Introduzione. La metamorfosi delle aree interne e il ritorno del mutualismo**

L'Italia contemporanea vive una profonda frattura territoriale: da un lato le metropoli connesse, dall'altro le aree interne.

La nozione di aree interne si fonda sulla classificazione elaborata dall'ISTAT nell'ambito della Strategia Nazionale per le aree interne (SNAI)<sup>1</sup>, basata principalmente su indicatori di accessibilità ai servizi essenziali (istruzione, sanità e mobilità) misurati in termini di tempi di percorrenza dai centri di offerta. Tale classificazione è integrata da dati demografici, socio-economici e territoriali, che evidenziano come i comuni periferici e ultraperiferici siano frequentemente caratterizzati da spopolamento, invecchiamento della popolazione e limitato accesso ai servizi, configurandosi come contesti prioritari per politiche di sviluppo locale. Si tratta, in genere, di contesti caratterizzati da fragilità demografica, rarefazione dei servizi e rischio di marginalizzazione socio-economica.

In questo scenario, il neomutualismo non emerge come un nostalgico richiamo ad arcaiche forme assistenza, ma come una risposta istituzionale innovativa a quello che definiamo "fallimento del mercato e dello Stato". Laddove il modello di business estrattivo e la logica del servizio standardizzato falliscono, la cooperazione di comunità si manifesta come una "infrastruttura socio-economica di emergenza".

È dunque nelle aree interne, in cui il *social divide* rappresenta la cifra dominante, che le cooperative di comunità assumono un ruolo strategico nel garantire presidi territoriali, rafforzare la coesione sociale e promuovere forme di sviluppo locale sostenibile.

In linea con la Strategia Nazionale per le aree interne (SNAI), queste realtà non sono semplici attori economici, ma “istituzioni di interesse generale” capaci di generare quella che la sociologia economica definisce *institutional thickness* (spessore istituzionale). Le cooperative di comunità internalizzano le esternalità negative dei territori fragili, trasformando i bisogni inevasi in opportunità di autogoverno. Esse agiscono secondo una logica di *territorial embeddedness*, dove l'impresa non è un corpo estraneo ma un sistema vivente che condivide il destino del luogo in cui opera.

Questa resilienza, supportata oggi da robusti dati statistici, dimostra che la cooperazione è l'unico modello capace di presidiare la marginalità, operando una vera e propria metamorfosi: da luoghi dell'abbandono a laboratori di rigenerazione civile.

## **2. La mappatura AICCON e l'evidenza statistica. Una crescita “a macchia d'olio”**

La legittimazione del settore non poggia più solo su narrazioni qualitative, ma su una solida base di econometria territoriale fornita da AICCON e da altri studi in materia. I dati delineano un movimento che cresce “a macchia d'olio”, dal basso verso l'alto, occupando gli spazi lasciati vuoti dalla ritirata dei capitali tradizionali.

- **Espansione numerica e diffusione:** Il numero di cooperative di comunità è passato in breve tempo da 188 a 321 unità, distribuite capillarmente in 70 province italiane. È un segnale chiaro di un modello replicabile che risponde a una domanda di attivazione civica diffusa.

- **Geografia della marginalità:** Il fenomeno è intrinsecamente extra-urbano: il 75% delle cooperative opera fuori dai poli cittadini, con un 30% localizzato in aree montane. Se il 16% delle società di capitali totali ha sede in aree interne, questa quota sale al 27% per le cooperative, segno di una vocazione naturale verso la periferia.

- **Incidenza economica nelle aree ultra-periferiche:** Nelle zone dove il mercato fallisce sistematicamente, la cooperativa diventa la forma d'impresa prevalente. Se a livello nazionale esse pesano per il 4% sulle società di capitali, nelle aree ultra-periferiche l'incidenza balza al 9,1%. Il dato occupazionale è ancora più dirompente: il 14% degli occupati di queste aree lavora in cooperative, producendo il 7,7% del volume d'affari locale. In ben 54 comuni ultra-periferici, le cooperative rappresentano oltre il 30% delle imprese totali.

L'analisi *So What?* di questi numeri smentisce il pregiudizio della cooperativa come startup fragile: il 40% di queste realtà è attivo da oltre vent'anni e l'8% ha superato i cinquant'anni di attività. Questi non sono esperimenti effimeri, ma ancora storiche del territorio. La cooperativa non nasce per una speculazione di breve periodo ma per restare, garantendo stabilità occupazionale e presidio fisico laddove altri modelli di impresa, orientati esclusivamente alla massimizzazione del profitto, avrebbero già delocalizzato.

## **3. Il nuovo Made in Italy dei luoghi. Casi studio e dinamiche di micro-istituzionalizzazione**

Dobbiamo intendere il Made in Italy non più solo come un'etichetta di lusso per beni di consumo, ma come un processo di rigenerazione culturale e produttiva che nasce dai luoghi. In questo senso, le cooperative di comunità sono micro-istituzioni che ricostruiscono il capitale sociale. Il processo di micro-istituzionalizzazione attraversa tre fasi: la risposta a una vulnerabilità, la generazione di una comunità di scopo e la trasformazione in impresa stabile.

Le esperienze concrete mostrano come queste realtà superino la “trappola della reputazione”. Spesso, nelle fasi iniziali, le comunità locali mostrano scetticismo verso il modello cooperativo, talvolta associato al fenomeno delle società cooperative spurie (cioè false cooperative usate per eludere norme contrattuali). Solo attraverso la fornitura tangibile di servizi e la creazione di lavoro reale, la cooperativa acquisisce legittimità, passando da corpo estraneo a istituzione aperta.

| Cooperativa                  | Territorio                 | Missione Principale    | Impatto Strategico                                                                                  |
|------------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Brigì</b>                 | Mendatica (Liguria)        | Turismo ed educazione  | Trasforma un borgo di 100 abitanti da meta turistica a luogo di residenzialità e lavoro.            |
| <b>I Briganti di Cerreto</b> | Cerreto Alpi (E-R)         | Manutenzione e welfare | "Custodi del territorio": combinano la cura dei boschi con la consegna di medicinali agli anziani.  |
| <b>Placido Rizzotto</b>      | S. Giuseppe Jato (Sicilia) | Agricoltura biologica  | Trasforma beni confiscati alla mafia in valore pubblico, creando lavoro legale in contesti fragili. |

Il caso di Placido Rizzotto è emblematico del valore pubblico: la legalità non è un concetto astratto ma un fattore di produzione. Per I Briganti di Cerreto, la cura del bosco è un atto di prevenzione del dissesto idrogeologico che lo Stato non riuscirebbe a garantire con la stessa capillarità.

#### 4. Fragilità e sfide sistemiche. Gestire il rischio in aree a fallimento di mercato

Nonostante il ruolo di pilastro territoriale, la condizione di queste imprese è di cronica vulnerabilità. Ignorare questa fragilità significa condannare al fallimento l'unica infrastruttura che tiene in vita le aree interne.

**a. Vulnerabilità finanziaria e sottocapitalizzazione:** l'83,5% delle cooperative ha un fatturato inferiore ai 2 milioni di euro, con una stragrande maggioranza che non supera i 500.000 euro. Solo il 2% supera i 10 milioni. Questa micro-dimensione limita l'accesso al credito ordinario, regolato da logiche (Basilea III) che non riconoscono il valore del capitale sociale.

**b. Il paradosso istituzionale dei pagamenti:** molte di queste realtà vivono di commesse pubbliche, ma affrontano ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione che vanno da uno a due anni. Per una micro-impresa che opera in un contesto a basso flusso di cassa, questo ritardo non è solo un onere finanziario, ma una minaccia letale alla sopravvivenza.

**c. Barriere burocratiche e rigidità dei bandi:** l'accesso ai finanziamenti pubblici (PNRR, bandi regionali) richiede competenze progettuali che spesso queste cooperative non possiedono internamente. La dipendenza dall'ecologia del supporto (Legacoop, Confcooperative) è vitale, ma non può sostituire un ambiente normativo più snello e sussidiario.

La sfida è dunque sistemica: vivere e fare impresa in un comune ultra-periferico non può essere equiparato burocraticamente a farlo in una metropoli. Riconoscere questa diversità non è un privilegio, ma un atto di equità territoriale.

#### 5. Le esperienze delle legislazioni regionali in materia di cooperative di comunità

Le cooperative di comunità costituiscono una delle espressioni più significative dell'evoluzione contemporanea dell'economia sociale in Italia, configurandosi come strumenti di sviluppo territoriale partecipato e di gestione condivisa dei beni e dei servizi di interesse collettivo, nel solco della tradizione dei principi e dei valori costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.), di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.) e di promozione della cooperazione a carattere mutualistico (art. 45 Cost.), ponendosi come forme organizzative capaci di coniugare finalità economiche e coesione sociale e territoriali.

Il legislatore statale non ha ancora legiferato in merito una disciplina organica specificamente dedicata alle cooperative di comunità. Esse continuano pertanto a essere annoverate e disciplinate nell'ambito generale delle società cooperative disciplinate dagli artt. 2511 e 2548 del Codice civile, nonché, in presenza dei requisiti richiesti, nel quadro dell'impresa sociale così come

delineato dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 e del Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). Tale lacuna normativa ha suscitato un significativo e crescente protagonismo delle Regioni che, nell'esercizio delle rispettive competenze concorrenti (art. 117, comma 3, Cost.), hanno progressivamente promosso legislazioni in tale settore.

La prima fase della legislazione regionale, avviata a partire dal 2014, è stata caratterizzata da interventi pionieristici finalizzati essenzialmente al riconoscimento e alla promozione del modello. In questo contesto si collocano la l.r. Puglia 20 maggio 2014, n. 23, che rappresenta il primo intervento organico in materia, seguita dalla l.r. Emilia-Romagna 5 giugno 2014, n. 12 e dalla l.r. Liguria 7 aprile 2015, n. 14. A queste si sono affiancate ulteriori discipline, tra cui la l.r. Toscana 28 dicembre 2018, n. 73 e la l.r. Marche 3 aprile 2020, n. 12, che hanno contribuito a consolidare il modello delle cooperative di comunità quale strumento di contrasto allo spopolamento, valorizzazione dei territori e gestione dei servizi di prossimità.

A partire dal 2022 si è tuttavia assistito a una significativa evoluzione del quadro legislativo regionale, con l'emergere di un'altra serie di legislazioni regionali connotate da maggiore sistematicità e da una più marcata integrazione con le politiche pubbliche di sviluppo locale. In tale prospettiva si inserisce, in primo luogo, la l.r. Emilia-Romagna 5 luglio 2022, n. 12, che ha aggiornato sostituendo il precedente impianto normativo, introducendo una disciplina più articolata fondata sul riconoscimento formale delle cooperative di comunità, sull'istituzione di un elenco regionale e sulla previsione di strumenti di sostegno economico strutturati.



Analoga rilevanza assume la l.r. Campania 2 marzo 2022, n. 9, che ha definito in modo puntuale i requisiti e le finalità delle cooperative di comunità, integrando la disciplina legislativa con successivi atti amministrativi. La Regione Veneto ha di recente approvato una disciplina organica in materia con la l.r. 12 agosto 2025, n. 21, che riconosce espressamente le cooperative di comunità e istituisce un albo regionale quale condizione per il relativo riconoscimento e per l'accesso agli strumenti di sovvenzionamento pubblico. Il Piemonte, ancorché non abbia adottato una legge regionale specificamente dedicata alle cooperative di comunità, ha però disciplinato la materia nell'ambito della normativa più generale sulla cooperazione approvata con la l.r. 13 ottobre 2004, n. 23, successivamente integrata e attuata da atti amministrativi che hanno previsto l'istituzione di un albo regionale e criteri di riconoscimento.

Dall'analisi comparata delle legislazioni regionali emerge una convergenza su alcuni elementi qualificanti che in sostanza stanno determinando il passaggio da una fase prevalentemente promozionale a una fase di consolidamento istituzionale. Non sono, tuttavia, da trascurare alcune criticità, tra cui la frammentazione legislativa causata dalla mancanza di una definizione unitaria a livello di legislazione a livello statale, che determinano disomogeneità applicative e possibili incertezze ermeneutiche. In tale contesto, appare sempre più auspicabile e doverosa l'esigenza di un intervento legislativo a livello statale diretto a sistematizzare le esperienze regionali e a fornire un quadro di riferimento uniforme e organico, capace di valorizzare il ruolo delle cooperative di comunità nel sistema dell'economia sociale italiana.

## 6. Proposte per una nuova generazione di politiche abilitanti e valore pubblico

Al fine di trasformare questa costellazione di esperienze disseminate a livello territoriale in una vera "dorsale industriale" a matrice culturale e ambientale, occorre una visione politica che superi l'approccio assistenzialista. Le cooperative di comunità sono attori della sussidiarietà circolare e come tali vanno trattate.

**a. Co-progettazione e amministrazione condivisa:** bisogna uscire dalla logica dell'appalto al massimo ribasso per entrare in quella dello "spazio di relazione". Gli enti locali devono utilizzare gli strumenti del Codice del Terzo Settore per co-definire i bisogni e co-produrre le soluzioni con le cooperative, riconoscendo loro un ruolo sartoriale.

**b. Sistemi di Rating e garanzia:** il rischio in un'area marginale è diverso da quello urbano. Serve un *funding mix* che integri il grant (fondamentale per gli investimenti iniziali) con strumenti finanziari garantiti che premino l'impatto sociale anziché solo il merito creditizio patrimoniale.

**c. Investimenti sul lavoro di comunità:** in un'epoca di *jobless growth* (crescita senza lavoro) e capitalismo delle piattaforme, le cooperative di comunità sono modelli *labour-intensive*. Esse rispondono al desiderio dei giovani di rimanere e attivarsi, creando occupazione di qualità legata alla custodia del territorio e alla cultura.

**d. Semplificazione e incentivazione per l'equità:** è urgente introdurre una "fiscalità di luogo" che compensi la carenza di servizi. Semplificare l'accesso ai bandi per le micro-cooperative e accelerare i flussi di pagamento della PA è la condizione minima per non soffocare queste istituzioni sul nascere.

In conclusione, le cooperative di comunità rappresentano un modello di sviluppo unico al mondo: il Made in Italy delle comunità. Esse incarnano un mutualismo "olivettiano" dove il territorio è la fabbrica e la comunità è il socio principale. Proteggere queste realtà significa proteggere la democrazia economica del Paese e garantire che il futuro dell'Italia non sia scritto solo nelle grandi aree urbane, ma in ogni borgo capace di rifarsi impresa per prendersi cura dei propri beni comuni.

*1. La Strategia Nazionale per le aree interne (SNAI), introdotta nell'ambito dell'Accordo di Partenariato Italia-Unione europea 2014-2020, approvato con Decisione della Commissione europea C(2014) 8021 del 29 ottobre 2014, e poi confermata e rafforzata nella programmazione 2021-2027, nell'ambito dell'Accordo di Partenariato Italia-UE 2021-2027, approvato con Decisione della Commissione europea C(2022) 4787 del 15 luglio 2022, costituisce il principale quadro di riferimento per le politiche di riequilibrio territoriale in Italia. Essa si fonda sulla classificazione ISTAT dei comuni in base alla distanza dai servizi essenziali e si propone di contrastare i fenomeni di spopolamento e marginalizzazione attraverso il miglioramento dei servizi di cittadinanza e il sostegno allo sviluppo locale. In tale contesto, le cooperative di comunità emergono come strumenti particolarmente coerenti con gli obiettivi della Strategia, in quanto capaci di attivare risorse endogene e promuovere forme di gestione condivisa dei beni e dei servizi nei territori periferici.*



*Giovanni Mulazzani è Professore associato di Diritto amministrativo e pubblico. Dal 2016 è componente del comitato di redazione della rivista quadrimestrale MVNUS - Rivista giuridica dei servizi pubblici.*

*Paolo Venturi è direttore di Aiccon (Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit) e docente di imprenditorialità e innovazione sociale presso l'Università di Bologna e numerose altre università ed istituzioni.*