

# DIRITTO E SOCIETÀ

## 2/2026

*Emanuele Cusa*

SI PUÒ IMPORRE LA SOLIDARIETÀ  
ALLE SOCIETÀ LUCRATIVE?

*[Estratto]*

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI 2026

ISSN 0391-7428



*Emanuele Cusa*

## SI PUÒ IMPORRE LA SOLIDARIETÀ ALLE SOCIETÀ LUCRATIVE?

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La società lucrativa può essere una formazione sociale. – 3. La società lucrativa è parte dello Stato-comunità. – 4. I limiti alla libertà di iniziativa economica privata. – 5. L'utilità sociale costituzionalmente intesa. – 6. Una solidarietà imponibile alle società lucrative. – 6.1. Una proposta legislativa. – 6.2. La sua compatibilità con la Costituzione. – 6.3. La sua compatibilità con il diritto dell'Unione europea. – 6.4. La sua accettabilità. – 7. Commiato.

### 1. *Premessa*

Questo articolo intende verificare se il legislatore possa limitare la libertà delle società lucrative (non già nella gestione delle loro attività economiche, bensì) nel perseguimento delle loro finalità, imponendo a esse uno scopo solidaristico, comunque inidoneo a minare la loro qualificante funzione lucrativa.

Per far sì che le società lucrative concorrano allo sviluppo sostenibile delle nostre comunità sono infatti convinto che sia giunto il momento di prevedere specifiche e chiare norme imperative<sup>1</sup>, non bastando (*i*) fumosi e/o contraddittori concetti (*rectius*, formule magiche, come sostenibilità, ESG o impatto negativo)<sup>2</sup>, finora contemplati in ambito perlopiù

<sup>1</sup> Dunque, tra l'idea «che il mercato sappia e saprà trovare spontaneamente un adeguato equilibrio tra le istanze di profitto e le istanze ESG» e «l'idea che occorra viceversa intervenire coattivamente imponendo vincoli alle politiche imprenditoriali» (così M. CIAN, *Sostenibilità e tecnologia nel diritto dell'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 719, riassume efficacemente il dibattito sul rapporto tra sostenibilità e diritto dell'impresa), ritengo preferibile la seconda rispetto alla prima. In materia, circa il ricorso a norme negoziali (specie se assurte a *best practices*) o legislative (come *soft law* e/o *hard law*), v., tra gli altri, L. CALVOSA, *Capitalismo sostenibile e soft law*, in *Sostenibilità e corporate governance nel nuovo contesto geopolitico*, a cura di U. Tombari, Bologna 2024, 169 ss.

<sup>2</sup> Così già M. STELLA RICHTER JR, in *Sostenibilità, poteri e diritti degli amministratori*.

ambientale<sup>3</sup>, attorno ai quali, se del caso, operino soprattutto doveri di trasparenza<sup>4</sup> o di condotta, difficilmente individuabili o applicabili<sup>5</sup>, (ii) richiami etici agli imprenditori o raccomandazioni legali nei loro confronti<sup>6</sup>, sui quali si basa la responsabilità sociale delle imprese<sup>7</sup>, e/o (iii) fidu-

*Riflessioni sul diritto societario nell'antropocene*, in *Riv. soc.*, 2024, 1081 ss. e in *Gli scopi societari della grande impresa complessa (in particolare quotata), i vincoli giuridici e gli obiettivi economici*, in *Grandi imprese, sostenibilità, compliance*, a cura di M. Cera, Milano 2024, 13 ss.

<sup>3</sup> A dimostrazione di ciò ricordo che l'Unione europea, nella propria elaborazione normativa in tema di sostenibilità sociale, è ferma alla seguente proposta, comunque limitata al mondo finanziario (per evitare, ad esempio, l'attuale evanescenza definitoria collegata ai cosiddetti *social bonds* e al connesso pericolo di *social washing*), elaborata da un suo organo consultivo (Platform on Sustainable Finance): *Final Report on Social Taxonomy*, 2022, scaricabile da <https://commission.europa.eu>; sulla tassonomia sociale in funzione della misurazione dell'impatto sociale cfr., da ultimo, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, *Tassonomia sociale (o Social Taxonomy) applicata: Principi Guida*, 25 marzo 2026, scaricabile da <https://commercialisti.it>.

<sup>4</sup> Mi riferisco, in special modo, alla rendicontazione societaria di sostenibilità di cui al d.lgs. 6 settembre 2024, n. 125, sulla quale, da ultimo, G. BALP, *Rendicontazione di sostenibilità e partecipanti al mercato finanziario: prospettive e problemi*, in *NLCC*, 2025, 967 ss.; più in generale, sulla trasparenza delle politiche imprenditoriali relative alla mitigazione delle esternalità negative, cfr. C. MOSCA, *Capitalismo sostenibile, trasparenza e corporate governance*, in *Sostenibilità e corporate governance nel nuovo contesto geopolitico*, a cura di U. Tombari, Bologna 2024, 57 ss.

<sup>5</sup> Come quelli che impongono di adottare misure adeguate al fine di prevenire o di arrestare impatti negativi sull'ambiente e sui diritti umani, in mancanza delle quali la società e i suoi amministratori sarebbero responsabili civilmente, ai sensi della direttiva UE/2024/1760 (meglio conosciuta con l'acronimo CSDDD o CS3D, derivato dal suo titolo in inglese); tra le ultime pubblicazioni in argomento si legga M. LIBERTINI, *Principi di gestione sostenibile e crisi d'impresa*, in *Rivista ODC*, 2025, 636 ss. Quanto scritto nel testo non significa che chi scrive sia contrario a interventi legislativi che impongano, rispettando il principio di proporzionalità, gestioni più sostenibili delle imprese sociali; tuttavia, ciò va realizzato con chiare disposizioni, a beneficio della certezza del diritto.

<sup>6</sup> Così accade nel nostro ordinamento; in effetti, la l. 11 novembre 2011, n. 180 – definente lo statuto (nel senso di disciplina legale) delle imprese e degli imprenditori italiani – stabilisce negli artt. 1 e 2, tra l'altro, che tale statuto (i) mira «a promuovere l'inclusione delle problematiche sociali e delle tematiche ambientali nello svolgimento delle attività delle imprese e nei loro rapporti con le parti sociali» e (ii) riconosce e valorizza gli atti costitutivi degli imprenditori «ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità»; sul punto cfr. M. LIBERTINI, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in *Rivista ODC*, 2013, 17 e M. CIAN, *Clausole statutarie per la sostenibilità dell'impresa: spazi, limiti e implicazioni*, in *Riv. soc.*, 2021, 475 ss. (il quale non cita però la l. n. 180/2011).

<sup>7</sup> Anche per M. LIBERTINI, *op. ult. cit.*, 19 e 26, la responsabilità sociale delle imprese non può supplire alle carenze crescenti dell'azione pubblica, sebbene potrebbe essere incentivata dal legislatore; più fiducioso verso l'etica degli affari, i codici di autodisciplina e la relativa *soft law* internazionale pare essere, tra gli altri, G. FERRARINI, *Lo scopo delle società tra valore dell'impresa e valore sociale*, in *Riv. soc.*, 2023, 317 ss.; un giudizio decisamente negativo è invece espresso F. D'ALESSANDRO, *Il mantello di San Martino*, la

ciose attese a promesse dei *managers* di grandi società, come prova l'attuale delusione a seguito dello *Statement on the Purpose of a Corporation* approvato nel 2019 da Business Roundtable (l'associazione che riunisce gli amministratori delegati delle più importanti *corporations* statunitensi)<sup>8</sup>.

D'altra parte, per fortuna, non impera più la dottrina (meglio, l'ideologia) del neoliberismo e la conseguente confidenza nell'autoregolamentazione del mercato e dei suoi attori.

Il principale obiettivo del presente saggio è allora quello di inquadrare le società lucrative all'interno della nostra Costituzione, per poi verificare se questa consenta allo Stato di limitare la loro azione, in modo che esse concorrano alla sostenibilità sociale della Repubblica italiana.

Nel prosieguo intendo per solidarietà o limitato scopo solidaristico (e il derivato aggettivo solidale) della società lucrativa l'aiuto diretto non a chi appartiene a questo ente (cioè ai soci) e/o alla sua organizzazione aziendale (come i suoi lavoratori e i loro familiari)<sup>9</sup>, ma a chi, esterno alla società, è più incapace di sviluppare pienamente la sua dignità umana e di partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del nostro Paese (così parafrasando l'art. 3, comma 2, Cost.)<sup>10</sup>.

La tesi di questo lavoro è che, grazie a ben congegnate norme imperative, le società lucrative sono in grado di affiancare lo Stato nel suo compito di promuovere «la coesione e la solidarietà sociale» (art. 119, comma 5, Cost.)<sup>11</sup>.

Il raggiungimento dell'obiettivo appena enunciato è quantomai op-

*benevolenza del birraio e la Ford modello T, senza dimenticare Robin Hood (divagazioni semi-serie sulla c.d. responsabilità sociale dell'impresa e dintorni)*, in *Riv. dir. civ.*, 2022, 461, quando indica la responsabilità sociale delle imprese come «ipocrita e truffaldina retorica» e «fashionable nonsense».

<sup>8</sup> In argomento le opinioni degli illustri giuscommercialisti, che sono state raccolte da A. PERRONE in *Lo statement della Business Roundtable sugli scopi della società. Un dialogo a più voci*, in *Rivista ODC*, 2019, 589 ss.

<sup>9</sup> Ad esempio, mediante gli strumenti del welfare aziendale (sempre più promossi dallo Stato) o i contratti (di lavoro) di solidarietà interna (a beneficio cioè di chi è già occupato dall'imprenditore).

<sup>10</sup> Il suddetto perimetro semantico è stato sopra formulato in funzione esclusiva della proposta legislativa che sarà illustrata nel presente saggio; non significa, invece, che aderisco all'opinione secondo la quale si potrebbe parlare di solidarietà e di inveramento del principio di solidarietà costituzionalmente inteso solo in presenza di attività rivolte a beneficiari esterni all'ente solidale; opinione, quest'ultima, palesemente contraddetta dalla porzione di enti mutualistici caratterizzati dal perseguimento di una solidarietà a beneficio (anche o solo) dei loro membri e – come osserverò nel paragrafo successivo – dal fatto che l'art. 45, comma 1, Cost. riconosce la funzione sociale della cooperazione.

<sup>11</sup> Sulla coesione sociale, in rapporto alle imprese e all'economia sociale di mercato, cfr. M. LIBERTINI, *Concorrenza e coesione sociale*, in *Rivista ODC*, 2013, 1 ss.

portuno oggi, per almeno tre ragioni concorrenti: (i) lo Stato non è attualmente in grado di operare in tal senso da solo, a causa del suo forte indebitamento, se non nei limiti di cui all'art. 81, comma 1, Cost.<sup>12</sup>; (ii) la nostra Repubblica è innervata dai principi del pluralismo sociale e di solidarietà (o solidaristico), ricavabili specialmente dagli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., il cui invero implica una fattiva collaborazione tra il settore pubblico e quello privato<sup>13</sup>; (iii) in un'epoca in cui l'economia sovrasta la politica, la seconda deve ritornare a indirizzare la prima – anche attraverso norme imperative (prevedendo così vincoli derivanti da obblighi e non soltanto incentivi con correlati oneri) che siano idonee ad attuare il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.<sup>14</sup> – richiedendo la cooperazione degli operatori economici.

La seguente trattazione è circoscritta al diritto italiano, così come integrato dal diritto unionale.

## 2. *La società lucrativa può essere una formazione sociale*

Si è in presenza di «formazioni sociali» ai sensi dell'art. 2 Cost., solo se queste – effettivamente<sup>15</sup> e stabilmente<sup>16</sup> – sviluppano (senza che ciò debba corrispondere al loro obiettivo principale<sup>17</sup>) la personalità delle persone fisiche collegate a esse; personalità da intendersi nell'impianto

<sup>12</sup> Ciononostante, si potrebbe affermare che lo Stato sarebbe in grado di avere uno stato sociale migliore se distribuisse in modo diverso le risorse di bilancio disponibili, come sostiene M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino 2011, 14.

<sup>13</sup> Sui suddetti principi costituzionali rimando, rispettivamente, a F. ANGELINI, *Il principio pluralistico in senso sociale*, in *I principi fondamentali*, in *Tratt. dir. cost.* a cura di M. Benvenuti, R. Bifulco, II, Torino 2022, 135 ss. e a A. JR GOLIA, *Il principio solidaristico*, *ivi*, 165 ss.

<sup>14</sup> A. ALGOSTINO, *Il principio di eguaglianza in senso sostanziale*, in *I principi fondamentali*, in *Tratt. dir. cost.* a cura di M. Benvenuti, R. Bifulco, II, Torino 2022, 277 ss., evidenzia come il suddetto principio sia controcorrente, ma a tutt'oggi vincolante, pur nella sua programmaticità. Tra i costituzionalisti è pressoché unanime la declinazione dell'eguaglianza sostanziale come eguaglianza dei punti di partenza (sulla quale, tra gli altri, Q. CAMERLENGO, *Costituzione economia società*, Bari 2017, 115 ss.).

<sup>15</sup> Così una parte dei costituzionalisti, tra cui segnalo il massimo esperto sulle formazioni sociali: E. ROSSI, *Commento dell'art. 2*, in *Costituzione commentata*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Banca dati One Legale 2025, § 2.2.1.

<sup>16</sup> Almeno secondo E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova 1989, 147-149.

<sup>17</sup> Come precisa lo stesso E. ROSSI, *Le formazioni sociali*, cit., 152.

costituzionale come «dignità umana» (sintagma presente solo nell'art. 41, comma 2, Cost.), la quale, unita al necessario carattere relazionale della persona umana (da cui l'ulteriore espressione «dignità sociale» *ex* art. 3, comma 1, Cost.)<sup>18</sup>, è premessa e sintesi dei diritti fondamentali (e dunque inviolabili) evocati nell'art. 2 Cost.<sup>19</sup>.

I Costituenti, nell'approvare la Carta fondamentale, hanno scelto di non tipizzare la fattispecie generale di formazione sociale<sup>20</sup>, tra l'altro riferibile certamente a realtà non entificate (come la famiglia fondata sul matrimonio tra una donna e un uomo ai sensi dell'art. 29 Cost., o come la convivenza stabile di fatto, ai sensi dell'art. 1, comma 36, l. 20 maggio 2016, n. 76<sup>21</sup>) e, secondo alcuni<sup>22</sup>, perfino a enti pubblici<sup>23</sup>.

Poiché questo scritto attiene alle società lucrative, nel prosieguo tratterò esclusivamente le formazioni sociali qualificabili come enti privati (cioè autonomi soggetti di diritto privato diversi dalle persone fisiche), chiedendomi se, nella corrispondente fattispecie, possano essere sussunti gli imprenditori entificati (cioè quelli diversi dalle persone fisiche, denominati questi ultimi come imprenditori individuali).

Al quesito appena enunciato rispondo senza esitazione in modo affermativo, portando a sostegno della mia convinzione i seguenti due gruppi di disposizioni: (i) gli artt. 1, 2 e 4 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, letti unitamente all'art. 1, comma 1, d.lgs. luglio 2017, n. 112, i quali – nel qualificare come formazioni sociali tutti i soggetti rientranti nella nozione legale di 'ente del Terzo settore' (di seguito ETS) e nel riconoscere a loro la funzione sociale – includono nella relativa classe di enti non solo associazioni, fondazioni e comitati che potrebbero operare come

<sup>18</sup> «La dignità è concetto relazionale, in quanto si fonda sul rispetto dovuto a ciascuna persona, nel contesto storico-concreto, in rapporto alle condizioni degli altri» (G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, 2008, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*).

<sup>19</sup> Così, ancora, G. SILVESTRI, *L'individuazione dei diritti della persona*, 2018, in *www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*.

<sup>20</sup> Tuttavia, è compito dell'interprete ricostruire la fattispecie in parola, come cercherò di fare nel prosieguo, non potendo altrimenti applicarsi una parte dell'art. 2 Cost.; circa la discussione sulle disposizioni costituzionali come «norme senza fattispecie» cfr., tra gli altri, A. CATAUDELLA, *Nota breve sulla «fattispecie»*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, 247 ss.

<sup>21</sup> In questo senso, da ultimo, Corte cost., 25 luglio 2024, n.148.

<sup>22</sup> Come G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*<sup>4</sup>, Padova 2001, 316-323.

<sup>23</sup> La Corte costituzionale, nella sentenza 15 aprile 2010, n. 138, così definisce la formazione sociale *ex* art. 2 Cost.: «ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico».

imprenditori (cfr. artt. 11 e 13 d.lgs. n. 117/2017<sup>24</sup>), ma anche qualsiasi società in forma di società lucrativa, con la qualifica di impresa sociale, la quale è civilisticamente un imprenditore, salvo eccezioni<sup>25</sup>; (ii) l'art. 45, comma 1, Cost., attuato in prima battuta dall'art. 5, comma 1, lett. b), l. 3 ottobre 2001, n. 366 e poi dagli artt. 2512-2514 c.c., i quali – nel riconoscere espressamente la funzione sociale a tutti i soggetti rientranti nella nozione legale di 'cooperativa a mutualità prevalente' (di seguito CMP), anch'essi civilisticamente imprenditori, salvo eccezioni – indicano implicitamente le CMP come formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost.<sup>26</sup>.

Dalla disciplina testé citata ricavo un tratto indefettibile di qualsiasi formazione sociale entificata: è integrata questa fattispecie, se si riconosce al relativo ente la funzione sociale costituzionalmente intesa (se cioè

<sup>24</sup> Le suddette disposizioni sono commentate criticamente da G. MARASÀ, da ultimo in *Codice del Terzo settore. Commentario per articoli*, a cura di G. Alpa, A. Florio, Pisa 2025, 207 ss.

<sup>25</sup> I giuspubblicisti (per tutti, ancora E. ROSSI, *Il terzo settore nel sistema costituzionale italiano*, in *Costituzione e Stato sociale*, a cura di A.I. Arena, A. Randazzo, Genova 2024, *passim* e, da ultimo, F. SANCHINI, in *Codice del Terzo settore. Commentario per articoli*, a cura di G. Alpa, A. Florio, Pisa 2025, 124 ss. e 499-501) pacificamente leggono il richiamo all'art. 2 Cost., contenuto nell'art. 1 d.lgs. n. 117/2017, come prova del fatto che gli ETS sono delle formazioni sociali costituzionalmente intese. Sulla dimensione e sulla composizione attuale degli ETS cfr., da ultimo, A. FICI, *Il completamento del quadro normativo e le dinamiche evolutive del Terzo settore*, in *Terzjus Report 2025*, Napoli 2026, 21 ss. (scaricabile da [www.terzjus.it](http://www.terzjus.it)).

<sup>26</sup> Sostengo da tempo che solamente le CMP rispettano il paradigma costituzionale di cui all'art. 45, comma 1, Cost.; sulla questione la dottrina giuscommercialistica (di seguito rappresentata da due autorevoli esponenti) è però divisa: nella stessa direzione del testo è R. COSTI, *Relazione di sintesi*, in *La riforma delle società cooperative*, a cura di C. Borzaga, A. Fici, Trento 2004, 175 s.; l'opinione opposta è propria di V. BUONOCORE, *La società cooperativa riformata: i profili della mutualità*, in *Le grandi opzioni della riforma del diritto e del processo societario*, a cura di G. Cian, Padova 2004, 60 e 64. In Corte cost., 21 luglio 2025, n. 116 – annotata da G. RIVISECCHI (*Sindacato di proporzionalità sulle sanzioni amministrative punitive e garanzie costituzionali delle società cooperative*) e da E. CUSA (*Anche la Corte costituzionale riforma la vigilanza cooperativa*), in *Giur. cost.*, 2025, 1086 ss. – si elencano le seguenti ragioni che portano la Repubblica a riconoscere la funzione sociale della cooperazione: questa peculiare forma di operatore economico è generativa «di democrazia economica e [di] mutualità» (quest'ultima «ricollegandosi ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale»), realizza una «maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione», è capace «di unire strutturalmente all'aspetto economico quella funzione sociale che i costituenti consideravano necessaria per la promozione del lavoro e la realizzazione del bene comune», crea «ricchezza intergenerazionale».

il medesimo invero il principio solidaristico<sup>27</sup>); un ente è pertanto qualificabile come formazione sociale, a condizione che la sua azione non solo sviluppi la personalità delle persone fisiche a esso collegate, ma concorra anche a realizzare il programma proclamato nell'art. 3, comma 2, Cost.<sup>28</sup>.

Sempre dai frammenti legislativi sopra richiamati (almeno fino a quando siano interpretati come costituzionali, come credo che siano) risulta a mio avviso provato *per tabulas* che un imprenditore entificato, al fine di essere sussunto nella fattispecie corrispondente alla formazione sociale ex art. 2 Cost., non è costretto né a perseguire un interesse riferibile a un'ampia collettività, né a esercitare un'attività di interesse generale, né a escludere totalmente lo scopo di lucro, né a promuovere la personalità dei propri membri. In effetti, esemplificando, potrebbe essere qualificata come formazione sociale – e pertanto riconosciuta e garantita dalla Repubblica<sup>29</sup> – vuoi una CMP con solo tre soci persone fisiche, la quale eserciti attività economiche diverse da quelle tassativamente elencate nell'art. 2 d.lgs. n. 112/2017<sup>30</sup> e ripartisca dei dividendi in conformità con l'art. 2514, comma 1, lett. a), c.c., vuoi un'impresa sociale in forma di fondazione (non necessariamente di partecipazione)<sup>31</sup> o di s.r.l. unipersonale (magari amministrata da una sola persona fisica)<sup>32</sup> che promuova la personalità di persone esterne alla propria organizzazione.

<sup>27</sup> Detto altrimenti, il principio solidaristico fonda i concetti costituzionali di formazione sociale e di funzione sociale.

<sup>28</sup> Nella stessa direzione, circa il rapporto tra formazione sociale e art. 3, comma 2, Cost. si leggano, rispetto alle CMP, M. GIAMPIERETTI, *Commento dell'art. 45*, in *Commentario breve alla Costituzione*<sup>2</sup>, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova 2008, 464 s. (il quale riporta il diffuso convincimento circa il necessario legame tra funzione sociale di cui all'art. 45 Cost. e solidarietà economica e sociale realizzabile mediante la cooperazione) e, rispetto agli ETS, E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 358-365 e L. GORI, *Terzo settore e costituzione*, Torino 2022, 66-78 (allorché fondano la nozione di formazione sociale sulla base della sua capacità di invertere l'art. 3, comma 2, Cost.).

<sup>29</sup> A conferma di quanto scritto nel testo, le due corrispondenti azioni, riferite alla Repubblica e indicate nell'art. 2 Cost., hanno per oggetto non solo i diritti inviolabili e gli uomini, ma anche le formazioni sociali.

<sup>30</sup> Neanche le società con la qualifica di impresa sociale sono vincolate a svolgere almeno una delle suddette attività, se le stesse esercitano la loro impresa occupando persone svantaggiate nel rispetto dell'art. 2, comma 4 e 5, d.lgs. n. 112/2017.

<sup>31</sup> In favore dell'appartenenza delle fondazioni alle «formazioni sociali» v. per tutti P. RESCIGNO, voce «*Fondazione (diritto civile)*», in *Enc. dir.*, XVII, 1968, 793 s.

<sup>32</sup> Di contro, secondo la dottrina maggioritaria – qui rappresentata da A. RUGGERI, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito)*, in *Consulta online*, 2019, 272 – una formazione sociale presuppone una «pluralità di soggetti» che la compongono.

Se si condividono le affermazioni contenute nel precedente capoverso, l'avverbio «ove» di cui all'art. 2 Cost. è da considerarsi equivalente alle espressioni «nelle quali» o «grazie alle quali»; in entrambi i casi, infatti, la formazione sociale rimane il luogo nel quale (o lo strumento attraverso il quale<sup>33</sup>) è sviluppata la personalità dei relativi beneficiari, senza che a costoro sia richiesto di appartenere all'organizzazione interna del corrispondente ente<sup>34</sup>.

Lo Stato può promuovere (non necessariamente in senso economico<sup>35</sup>, in caso di insufficienti disponibilità finanziarie<sup>36</sup>) gli enti qualificabili come formazioni sociali, poiché concorrono certamente al raggiungimento dell'obiettivo di cui all'art. 3, comma 2, Cost.

Com'è accaduto per gli ETS e per le CMP, lo Stato può altresì tipizzare determinate classi di formazioni sociali<sup>37</sup>, magari proprio al fine di

<sup>33</sup> Sulla formazione sociale come luogo o strumento di sviluppo della personalità dei relativi beneficiari rimando a F. RIGANO, M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*<sup>2</sup>, Milano 2022, 142.

<sup>34</sup> In senso contrario vanno quei costituzionalisti (come E. ROSSI, *Commento dell'art. 2*, cit., § 2.2.1), secondo i quali vi sarebbe una formazione sociale solo se i relativi membri vogliano o almeno siano consapevoli di farne parte.

<sup>35</sup> Anche quando la promozione fosse imposta dalla Costituzione, come accade per le CMP. Se lo Stato decide di promuovere la formazione sociale economicamente, di solito concepisce un incentivo, lasciando libera la formazione nel richiederlo. Il che implica un onere in capo alla formazione (così, tra gli altri, E. ROSSI, *Costituzionalismo, pluralismo solidaristico e Terzo settore*, Modena 2019, 31) e un dovere in capo allo Stato di verificare la legittimazione a ricevere l'incentivo; verifica, quest'ultima, addirittura imposta dal diritto dell'Unione europea, se il beneficiario è qualificabile come imprenditore per il medesimo diritto (così E. CUSA, *Il diritto delle organizzazioni imprenditoriali nell'accertamento del requisito di selettività in materia di aiuti di Stato*, in *Riv. soc.*, 2025, 104-106).

<sup>36</sup> Ad esempio, i domini collettivi, aventi «personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria» sono considerati (ai sensi dell'art. 1 l. 20 novembre 2017, n. 168) come formazioni sociali ex art. 2 Cost. e, pertanto, li si riconosce, li si tutela e li si valorizza (artt. 1 e 2), senza essere costretti a promuoverli con particolari vantaggi economici; seguendo il ragionamento di M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168 "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, 695 ss. (ove giustamente sottolinea come la legislazione in parola sia stata considerata espressamente attuativa anche degli artt. 42 e 43 Cost.), sono portato a sostenere che questi enti privati hanno pure una funzione sociale costituzionalmente intesa, concorrendo alla realizzazione del progetto trasformativo di cui all'art. 3, comma 2, Cost.; sui domini collettivi cfr., da ultimo, Corte cost., 24 luglio 2025, n. 125.

<sup>37</sup> Significativamente, all'ente in forma di società lucrativa è imposto – per mantenere la qualifica (privatistica) di impresa sociale e pertanto quella (costituzionale) di formazione sociale – non solo di essere senza scopo di lucro (*rectius*, di poterlo perseguire in modo limitatissimo), ma anche di avere «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 112/2017).

favorirle; la tipizzazione in parola determina, vuoi la loro qualificazione presunta di formazione sociale<sup>38</sup>, vuoi la meritevolezza dell'eventuale loro promozione pubblica. Promozione, quest'ultima, sempre più rilevante negli ultimi decenni, poiché la nostra pubblica amministrazione utilizza in modo crescente le formazioni sociali con determinate caratteristiche per rafforzare il pilastro privato del nostro stato sociale (specialmente quello relativo ai servizi sociali o sociosanitari)<sup>39</sup>; se ciò accade, si attua il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost.<sup>40</sup>, il quale, a sua volta, discende dai già ricordati principi del pluralismo sociale e di solidarietà<sup>41</sup>.

In conclusione, le società lucrative sono qualificabili come formazioni sociali, se liberamente scelgono di agire, integrando la fattispecie generale tratteggiata nell'art. 2 Cost.<sup>42</sup>, oppure una delle fattispecie speciali di formazioni sociali espressamente previste dal legislatore (come quella di cui al d.lgs. n. 112/2017).

### 3. *La società lucrativa è parte dello Stato-comunità*

Richiamando una tradizionale (ma ancora utile) classificazione volta a illustrare (e a interpretare) il termine costituzionale 'Repubblica', questa è costituita dallo Stato-istituzione (ovvero Stato-governo, Stato-perso-

<sup>38</sup> Superabile mediante prova contraria, come può accadere per qualsiasi altra formazione sociale; si immagini, tanto per esemplificare, il caso di una famiglia che, benché astrattamente qualificabile come formazione sociale, potrebbe non esserlo concretamente, qualora la medesima non sviluppasse affatto la personalità dei propri componenti e/o non avesse alcuna funzione sociale.

<sup>39</sup> In questo saggio il sintagma 'stato sociale' sarà scritto in minuscolo per indicare l'insieme dei servizi pubblici (erogati da soggetti pubblici o privati) volti a invertere l'art. 3, comma 2, Cost. (spesso riassuntivamente denominati come *welfare state*) e in maiuscolo a indicare una particolare forma di ordinamento statale.

<sup>40</sup> Sul suddetto principio cfr., per tutti, F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, 3 ss.

<sup>41</sup> E. ROSSI, *Il terzo settore nel sistema costituzionale italiano*, cit., 82-90, chiarisce come la peculiare forma di Stato sociale disegnata dalla Costituzione dipenda dal fatto di essere funzionalmente fondata nei suddetti tre principi costituzionali, di cui quello di sussidiarietà orizzontale non è certo stato introdotto nel 2001, emergendo in disposizioni costituzionali presenti fin dal 1947.

<sup>42</sup> Di questa opinione si segnalano, per la loro autorevolezza, C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano 1978, 1576 s. e G.C. RIVOLTA, *Diritto delle società. Profili generali*, Torino 2015, 28 e 247.

na o Stato-apparato<sup>43</sup>) e dallo Stato-comunità<sup>44</sup>, a sottolineare il carattere partecipativo della nostra struttura repubblicana, come confermato e sancito dall'art. 1 Cost. Ne consegue che tutte le persone fisiche (anche gli stranieri) e gli enti di diritto privato che stabilmente operano nel territorio nazionale (anche se regolati dal diritto straniero) formano lo Stato-comunità<sup>45</sup>.

Gli enti sussumibili nella nozione di Repubblica costituiscono un insieme, all'interno del quale vanno annoverati quelli appartenenti al sottoinsieme delimitato dall'art. 2 Cost., non dovendo tutti gli enti contenuti in detto insieme rispettare i vincoli finalistici previsti in quest'ultima disposizione e ricostruiti nel precedente paragrafo.

Le società lucrative, benché non si caratterizzino per una funzione sociale costituzionalmente intesa (diversamente dalle formazioni sociali), devono, nondimeno, sia contribuire alla rimozione degli ostacoli indicati nell'art. 3, comma 2, Cost., sia adempiere i doveri *ex* art. 2 Cost. a esse applicabili<sup>46</sup>; in effetti, tali enti, in osservanza del principio solidaristico, rispettivamente, tanto concorrono a formare la Repubblica, quanto sono titolari dei doveri in parola<sup>47</sup>.

L'adempimento dei doveri di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. può

<sup>43</sup> Corrispondente a quello che nelle pagine precedenti ho indicato con 'Stato', senza alcuna specificazione. Certamente la nozione di Repubblica presupposta dagli artt. 2 e 3 Cost. non include soltanto gli enti pubblici di cui all'art. 114 Cost.; sul punto cfr., tra gli altri, E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano 2020, 45 ss.

<sup>44</sup> I due suddetti componenti, assieme, sono invece dai costituzionalisti denominati Stato-ordinamento; sul punto, per la manualistica, cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*<sup>26</sup>, Torino 2025, 26 s. La bipartizione sopra ricordata si fa risalire a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>10</sup>, I, a cura di F. Modugno, A. Baldassarre, C. Mezzanotte, Padova 1991, I, 46.

<sup>45</sup> *Contra*, tra gli altri, F. BASSANINI, da ultimo in *I corpi intermedi nella democrazia del XXI secolo: la sfida della disintermediazione*, in *Una società di persone?*, a cura di F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini, Bologna 2021, 299-305, il quale non solo circoscrive lo Stato-comunità alle formazioni sociali *ex* art. 2 Cost. e alle autonomie locali *ex* art. 5 Cost. (cioè agli enti pubblici territoriali di cui all'art. 114 Cost.), ma anche interpreta in modo riduttivo e non condivisibile l'art. 118, comma 4, Cost., equiparando i «cittadini ... associati» ivi evocati alle sole formazioni sociali *non-profit*.

<sup>46</sup> Sulla necessaria lettura congiunta degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., in ragione della loro circolarità, basata sui tre ambiti (politico, economico e sociale) di solidarietà ivi indicati, cfr., per tutti, F. RIGANO, M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*<sup>2</sup>, cit., 384-386.

<sup>47</sup> Seguendo F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova 1996, 39-44, la Repubblica italiana è uno Stato sociale, poiché lo Stato-istituzione e lo Stato-comunità «devono concorrere al progresso» della nostra società, adempiendo ai rispettivi doveri e mantenendosi il primo strumentale al secondo. Similmente G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, cit., 328-329, ricava dall'art. 3, comma 2, Cost. un «dovere attuale di tutti

dipendere o da una scelta libera<sup>48</sup>, eventualmente incentivata (come accade per gli ETS e le CMP), o da una scelta vincolata (come in presenza del dovere tributario)<sup>49</sup>.

La scelta vincolata rientra nel perimetro applicativo dell'art. 23 Cost., il quale consente di imporre prestazioni di natura personale o patrimoniale, sempre in attuazione del principio solidaristico. Tuttavia, tali prestazioni devono essere previamente stabilite dalla legge<sup>50</sup>, eventualmente integrata con provvedimenti della pubblica amministrazione chiamata a darne esecuzione<sup>51</sup>.

In conclusione, se si vuole imporre alle società lucrative di essere solidali<sup>52</sup>, si deve disporlo mediante una legge che integri il loro scopo tratteggiato nella disciplina civilistica; questa disciplina, infatti, non prescrive alcuna finalità solidaristica, potendo i relativi enti legittimamente operare per la massimizzazione dello scopo di lucro scolpito nell'art. 2247 c.c.

*i soggetti dell'ordinamento*», intendendo per quest'ultimo (corrispondente al termine costituzionale «Repubblica») «l'insieme dei soggetti che danno vita storica all'ordinamento».

<sup>48</sup> In effetti, come le persone fisiche impegnate nel volontariato attuano il principio solidaristico spontaneamente (sul punto rimando alla famosa sentenza della Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75), similmente possono farlo le società lucrative (nel rispetto della loro disciplina, sulla quale, da ultimo, J. FINCO, *La derogabilità dello scopo di lucro da parte dei soci e degli amministratori delle grandi società per azioni quotate: la società lucrativa "a sostenibilità limitata"*, in NLCC, 2025, 800 ss.). Più in generale, F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, cit., 40, giustamente sottolinea come l'art. 2 Cost. usi il verbo 'richiedere' invece che 'imporre', rivolgendosi alla responsabilità di chi compone la Repubblica.

<sup>49</sup> Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza 23 dicembre 2019, n. 288, come rammenta L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, 2022, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), il dovere tributario discende dall'art. 2 Cost. Alcuni costituzionalisti (qui rappresentati da F. RIGANO, M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*<sup>2</sup>, cit., 144 s.), circa l'osservanza dei doveri in parola, parlano di solidarietà fraterna in caso di scelta libera e di solidarietà paterna in caso di scelta vincolata.

<sup>50</sup> Non possono cioè scaturire immediatamente dal principio di solidarietà, come ricorda F. PIZZOLATO, *I doveri*, in *I diritti e i doveri costituzionali*, in *Tratt. dir. cost.* a cura di M. Benvenuti, R. Bifulco, III, Torino 2022, 405.

<sup>51</sup> Sulla riserva di legge relativa contemplata nell'art. 23 Cost. cfr. A. CARDONE, *I diritti della sfera civile e la garanzia dei diritti*, in *I diritti e i doveri costituzionali*, in *Tratt. dir. cost.* a cura di M. Benvenuti, R. Bifulco, III, Torino 2022, 223 s. Circa invece il ruolo della pubblica amministrazione nel dare attuazione alla legge limitativa dell'iniziativa economica privata cfr. M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 1/2008, 143 ss.

<sup>52</sup> Ovviamente, al di là di quanto le società lucrative siano già solidali pagando le imposte e, in particolare, l'imposta sui redditi delle società (IRES).

#### 4. *I limiti alla libertà di iniziativa economica privata*

L'introduzione di una norma imperativa, volta a prescrivere a tutte le società lucrative di perseguire un parziale scopo solidale, va effettuata in conformità con l'art. 41, commi 2 e 3, Cost.; la norma appena richiamata, infatti, legittima possibili restrizioni della libertà di iniziativa economica privata e, in particolare, eventuali compressioni degli interessi economici dei soci.

Ho evocato entrambi questi commi, poiché essi – sulla base (non tanto del forviante dettato, quanto, e soprattutto, dell'interpretazione) della Costituzione vivente, così come conoscibile attraverso la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>53</sup> – indicano gli spazi entro i quali la legge, nonostante non sia menzionata nel comma 2<sup>54</sup>, può porre dei limiti (tra i quali sono annoverabili «i programmi e i controlli» di cui al comma 3) all'«iniziativa economica privata»<sup>55</sup>,

<sup>53</sup> La si veda citata da R. NIRO, *Commento dell'art. 41*, in *Costituzione commentata*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Banca dati One Legale, 2025, § 2.2.

<sup>54</sup> Per l'opinione minoritaria, secondo la quale non vi sarebbe una riserva di legge nell'art. 41 comma 2, Cost. e, comunque, i limiti ivi contemplati sarebbero direttamente operanti, a prescindere dall'interposizione del legislatore, indico i seguenti autori: tra i costituzionalisti, F.M. MARINI, *Il «privato» e la Costituzione. Rapporto tra proprietà ed impresa*, Milano 2000, 91-94; tra i giuscommercialisti, M. LIBERTINI, *La Costituzione economica. Libertà d'impresa ed economia sociale di mercato*, in *Il governo dell'economia. In ricordo di Vittorio Ottaviano nel centenario della nascita*, a cura di Licciardello, Torino 2018, 55 (secondo il quale «il comma 2 dell'art. 41 non contiene una riserva di legge ma dà un indirizzo per l'applicazione delle clausole generali del diritto privato. Naturalmente legittima anche interventi normativi ragionevolmente finalizzati alla tutela dei valori indicati nella disposizione»), S.A. CERRATO, in S.A. Cerrato, C. Sartoretti, *Fattori ESG: profili costituzionali e riflessi applicativi diretti*, in *Giur. it.*, 2024, 1208-1211 (per il quale ci sarebbe un dovere di solidarietà che dovrebbe essere osservato dagli amministratori di società e sarebbe direttamente ricavabile dagli artt. 2, 9 e 41 Cost.) e, dubitativamente, P. MARCHETTI, *Il bicchiere mezzo pieno*, in *Riv. soc.*, 2021, 343; tra i civilisti, A.M. BENEDETTI, *Oltre il profitto: «assetti organizzativi adeguati» – «sostenibilità» – «impresa»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2025, 251 (quando scrive che i limiti negativi in parola dovrebbero essere applicati dal «giudice, mediante la concretizzazione dei principi e delle clausole generali», annoverando tra tali principi quello degli assetti adeguati di cui all'art. 2086 c.c.). Qualora non ci fosse una riserva implicita di legge nell'art. 41, comma 2, Cost., si determinerebbe un'insostenibile incertezza del diritto per gli operatori economici, lasciati in balia dei giudici. Tuttavia, circa i limiti diversi dall'utilità sociale, contenuti nella seconda parte dell'art. 41, comma 2, Cost., rimando alle condivisibili precisazioni di M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova 1983, 208.

<sup>55</sup> Sulle diverse tesi interpretative riguardanti i commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., cfr., *ex pluribus*, M. GIAMPIERETTI, *Commento dell'art. 41*, in *Commentario breve alla Costituzione*<sup>2</sup>, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova 2008, 412 ss. Tra le limitazioni direttamente appli-

quand'anche corrispondente alla «cooperazione» di cui all'art. 45, comma 1, Cost.<sup>56</sup>.

La legge in parola non è necessariamente riconducibile al solo diritto pubblico (*rectius*, al diritto amministrativo), potendo essere consegnata in modo da incidere contestualmente sul diritto pubblico e sul diritto privato<sup>57</sup>, ovvero unicamente sul diritto privato applicabile agli operatori economici sottoposti alle relative limitazioni<sup>58</sup>.

Come messo in luce dalla dottrina più attenta<sup>59</sup>, l'art. 41, comma 2 e 3, Cost. consente al potere politico di moderare – attraverso il necessario strumento della legge adottata dalle assemblee elettive, le quali hanno il diritto-dovere di fissare come lo Stato-ordinamento diventi Stato sociale<sup>60</sup> – il potere dell'operatore economico o, detto diversamente, stabilisce che la libertà di iniziativa economica può compiersi dialetticamente anzitutto in rapporto con la libertà politica.

cabili agli operatori economici non possono annoverarsi i principi dell'azione ambientale e dello sviluppo sostenibile di cui agli artt. 3-ter e 3-quater d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (detto anche codice dell'ambiente o ambientale o testo unico ambientale), stante l'art. 3-bis, comma 2 del medesimo decreto (costituendo detti principi «regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente»).

<sup>56</sup> Rimando a V. BUONOCORE, *Diritto della cooperazione*, Bologna 1997, 74-79, circa il dibattito sull'applicabilità dell'art. 41 Cost. anche alle cooperative.

<sup>57</sup> Pure sul diritto commerciale, come prova, ad esempio, l'art. 2545-quater, comma 2, c.c.; *contra* M. CIAN, *Sostenibilità e tecnologia nel diritto dell'impresa*, cit., 719, secondo il quale detta branca del diritto «non deve assolvere funzioni redistributive o di perseguimento di interessi collettivi»; nella direzione del testo, forse, limitatamente ai vincoli in materia ambientale, M. LIBERTINI, *Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contr. Impr.*, 2023, 63, quando scrive che «è difficile accettare l'idea che, in un mondo chiamato ad affrontare problemi epocali (crisi ambientale, ordine internazionale, rispetto dei diritti fondamentali), il diritto dell'impresa possa rimanere isolato e impermeabile, governato dall'unico principio di ricerca del profitto».

<sup>58</sup> Come è noto, ai fini della suddetta qualificazione, non è decisiva la collocazione della norma, potendo ad esempio aversi una disposizione di diritto tributario (quale è l'art. 223-duodecies, comma 6 e 7, disp. trans. c.c.) all'interno del codice civile.

<sup>59</sup> F. GALGANO, *Commento dell'art. 41*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1982, 40-46, il quale tra l'altro scrive che l'art. 41 Cost., assegnando il primato della politica sull'economia, allarga «l'area delle democrazia politica fino al governo dell'economia», di modo da «ricomporre il governo dell'economia entro il governo generale della società».

<sup>60</sup> In effetti, benché lo Stato-comunità (non avendo una propria soggettività giuridica ed essendo pertanto privo di organi propri) debba esprimersi mediante gli organi dello Stato-istituzione (avendo esso autonoma soggettività giuridica), il secondo è però subordinato al primo, essendo questo titolare della sovranità ai sensi dell'art. 1, comma 2, Cost. (così F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, cit., 15-17 e 87-89).

Dunque, la libertà di cui all'art. 41, comma 1, Cost. – intesa come potere di iniziare, continuare e terminare una o più attività economiche (non necessariamente qualificabili come imprese dal punto di vista civilistico<sup>61</sup>, ma sussumibili tutte nella più ampia nozione unionale di impresa<sup>62</sup>), tra l'altro scegliendo la forma giuridica ritenuta ottimale per esercitarle, con i relativi vincoli organizzativi e funzionali<sup>63</sup> – non è protetta da uno dei diritti di cui all'art. 2 Cost., potendo addirittura, in determinati casi, essere radicalmente negata (ma non imposta)<sup>64</sup>, come prova l'art. 43 Cost.<sup>65</sup>.

Tuttavia, la libertà politica non è illimitata nel caso di specie, dovendo esercitarsi nel rispetto delle coordinate costituzionali; queste riconoscono sì il nostro sistema economico come capitalistico, ma – antecedentemente ai trattati prima della Comunità economica europea e poi dell'Unione europea (contenente, sul punto, la stella polare dell'art. 3, par. 3) – lo conformano opportunamente, essendo l'Italia una Repubblica «fondata sul lavoro» (art. 1 Cost.)<sup>66</sup>. Più precisamente, il potere politico deve osservare il principio (non la clausola generale<sup>67</sup>) dell'«utilità sociale» (art.

<sup>61</sup> Secondo la dottrina prevalente e la giurisprudenza costituzionale, come riporta, tra gli altri, M. GIAMPIERETTI, *Commento dell'art. 41*, cit., 410.

<sup>62</sup> A conferma dell'opzione ermeneutica proposta nel testo rammento, da un lato, che la disciplina italiana sulla concorrenza attua l'art. 41 Cost. (come indicato espressamente nell'art. 1, comma 1, l. 10 ottobre 1990, n. 287) e, dall'altro lato, che detta disciplina va interpretata sulla base della corrispondente normativa concepita dall'Unione europea (in forza dell'art. 1, comma 3, l. n. 287/1990). Ci si chiede, tuttavia, se nell'art. 41 Cost. rientrino anche le attività economiche prive di un certo impatto sul mercato.

<sup>63</sup> M. LIBERTINI, *Sulla nozione di libertà economica*, in *Contr. impr.*, 2019, spec. 1268 ss., ha trattato la libertà di cui all'art. 41, comma 1, Cost., leggendola unitamente alla libertà d'impresa di cui all'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

<sup>64</sup> Forse, di opinione diversa, S. AMBROSINI, *L'impresa nella Costituzione*, Bologna 2024, 21 s., ove fa discendere dall'art. 41 Cost. «un diritto insopprimibile», cioè limitabile, ma non eliminabile.

<sup>65</sup> Sul punto cfr. G. OPPO, *Principi*, Torino 2001, 7-9.

<sup>66</sup> Rinvio a M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli 2014, 38-57, sull'universo culturale dei Costituenti (ai quali era estranea l'idea della naturalità del mercato e dell'inevitabile distorsività dell'intervento pubblico) e sulla saldatura tra economia e politica mediante la centralità del lavoro.

<sup>67</sup> In effetti, l'utilità sociale è una norma giuridica rivolta al legislatore e non al giudice. Circa la distinzione concettuale tra principio generale e clausola generale – il primo inteso come norma vincolante rivolta al produttore di ulteriori regole, mentre la seconda intesa come norma che attribuisce al giudice il potere di dettare la regola del caso con-

41, comma 2, Cost.)<sup>68</sup>; in effetti, da un lato, attuativi di questo principio (già prima della maldestra riforma costituzionale del 2022) sono anche gli interventi legislativi volti a evitare danni «alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (comma 2), o a perseguire «fini sociali e ambientali» (comma 3)<sup>69</sup>; dall'altro lato, l'inosservanza del principio in parola è in grado di determinare l'incostituzionalità della relativa legge limitativa della libertà di iniziativa economica<sup>70</sup>.

In conclusione, l'art. 41, comma 2 e 3, Cost., benché sia una norma programmatica, vincola comunque lo Stato-istituzione; questo, infatti, attraverso la legge, è costretto ad attuare la disposizione in parola, nel rispetto del programma, anch'esso vincolante, tratteggiato dall'art. 3, comma 2, Cost.<sup>71</sup>. In considerazione dell'oggetto del presente saggio, si consenta allora un paragone: come le società lucrative devono perseguire lo scopo lucrativo in forza dell'art. 2247 c.c., così lo Stato-istituzione deve perseguire l'eguaglianza sostanziale in forza dell'art. 3, comma 2, Cost.<sup>72</sup>.

creto – cfr. M. LIBERTINI, *Ancora a proposito di principi e di clausole generali, a partire dall'esperienza del diritto commerciale*, in *Rivista ODC*, 2/2018, 19 ss.

<sup>68</sup> Rispetto alla qualificazione dell'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost. la dottrina è divisa: una parte di essa (tra gli altri M. RAMAJOLI, *Le clausole generali nel diritto pubblico dell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, 277 ss. e M. MIDIRI, in *Diritto ed economia del mercato*<sup>4</sup>, a cura di G. Lemme, Milano 2025, 106) la considera come una clausola generale; un'altra parte, alla quale mi annovero, propende invece per la natura di principio; a favore di questa seconda tesi rammento G. OPPO, *Principi*, cit., 7 e M. LUCIANI, *Unità nazionale*, cit., 69, il quale afferma che questo principio è il «regolatore fondamentale dei rapporti fra politica ed economia»; il principio in parola, dunque, è norma (e non valore, come ricorda, in generale, N. IRTI, *I 'cancelli delle parole'*, Napoli 2015, 14-20) finalisticamente delimitata dal principio solidaristico (nel senso che il primo attua il secondo).

<sup>69</sup> Similmente, da ultimo, G. LEMME, in *Diritto ed economia del mercato*<sup>4</sup>, a cura di G. Lemme, Milano 2025, 151-163.

<sup>70</sup> Molto opportunamente, ancora M. LUCIANI, *Unità nazionale*, cit., 61, ricorda come l'assoggettamento dell'attività economica privata al rispetto del limite dell'utilità sociale «vale anche da garanzia, per i privati, che alla loro libertà si possa contrapporre solo ciò che a tale utilità sia effettivamente connesso».

<sup>71</sup> Secondo A. GENTILI, *Le fonti del diritto d'impresa: un tentativo di sistema*, in *Contr. impr.*, 2024, 343 s. e 348 ss., le fonti del diritto d'impresa, successive al codice civile, hanno, come comune *ratio*, l'attuazione del principio dell'economia sociale di mercato e «svolgono una funzione *conformativa* dell'autonomia imprenditoriale».

<sup>72</sup> Sugli elementi teleologici della Repubblica, nelle sue due componenti dello Stato-comunità e Stato-istituzione, cfr. F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, cit., 37 ss.

## 5. *L'utilità sociale costituzionalmente intesa*

Secondo i costituzionalisti più autorevoli<sup>73</sup>, l'«utilità sociale» (art. 41, comma 2, Cost.) consente di comprimere la libertà dell'operatore economico al fine di invertere l'art. 3, comma 2, Cost.<sup>74</sup>.

Più precisamente, l'«utilità sociale» giustifica l'intervento legislativo sull'imprenditore mediante sia limiti negativi (o eterni) *ex* art. 41, comma 2, Cost.)<sup>75</sup>, sia limiti positivi od obiettivi *ex* art. 41, comma 3, Cost.<sup>76</sup>.

Questi obiettivi si caratterizzano in triplice senso: (i) specificano uno o più dei doveri di cui all'art. 2 Cost.; (ii) sono funzionali all'art. 3, comma 2, Cost., concorrendo a realizzare il progetto di trasformazione sociale ivi contenuto; (iii) sono vincolanti una volta determinati da una legge rispettosa del perimetro costituzionale.

Grazie all'eventuale intervento legislativo basato sull'art. 41, comma 2 e 3, Cost., l'operatore economico acquista un certo grado di funzione sociale costituzionalmente intesa, in ragione della sua collaborazione alla realizzazione del programma di cui all'art. 3, comma 2, Cost. Naturalmente, nel mercato possono coesistere imprenditori con diversi gradi di

<sup>73</sup> Per tutti M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., 125-134.

<sup>74</sup> Il che non significa però che la produzione economica privata non abbia per sé un'utilità sociale, qualora non sia compressa ai sensi dell'art. 41, comma 2 e 3, Cost., come già notato, tra gli altri, da G.C. RIVOLTA, *Diritto delle società*, cit., 29 e da A. GENTILI, *Le fonti del diritto d'impresa*, cit., 349. Lo stesso G.C. RIVOLTA, *Diritto delle società*, cit., 11, nt. 33, aggiunge un'altra acuta osservazione circa l'uso (ricorrente tra i giuscommercialisti) dell'aggettivo egoistico per riassumere gli scopi perseguibili dalle società (lucrative, mutualistiche e consortili): la sua «forte connotazione negativa» può comportare il rischio di attribuire ancora, come in passato, un «basso profilo nella scala dei valori» all'attività imprenditoriale.

<sup>75</sup> Nel senso che «è sufficiente che l'attività economica non contrasti con l'utilità sociale, e non invece che l'esercizio di tale attività sia legittimo solo se produce benefici in termini di utilità sociale» (Q. CAMERLENGO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale, fra diritto vigente e suggestioni dottrinali*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016, 122). Secondo L. MENGONI, in *Scritti I, Metodo e teoria giuridica*, a cura di C. Castronovo, A. Albanese, A. Nicolussi, Milano 2011, 143 s., la dimensione collettiva della solidarietà di cui all'art. 2 Cost. è spiegata nell'art. 41, comma 2, Cost., con riguardo all'esercizio della libertà di iniziativa economica, nel senso che bisogna almeno «non perseguire il proprio interesse individuale in contrasto con l'utilità sociale e con l'interesse generale al rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità umana».

<sup>76</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari 1998, 86, afferma che i doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. «si specificano nei doveri, negativi e positivi, con cui la legge ordinaria, in forza dell'art. 41, 2° e 3° comma [Cost.], provvede alla disciplina dell'iniziativa privata».

funzione sociale (tra cui quello riconosciuto alle CMP); più elevato è questo grado, più lo Stato-istituzione può promuoverli.

La saldatura appena proposta tra «utilità sociale» (sintagma presente solo nell'art. 41, comma 2, Cost.) e «funzione sociale» (sintagma presente solo negli artt. 42 e 45 Cost.) ruota attorno al comune aggettivo qualificativo dei relativi due sostantivi; esso rimanda alla persona umana, da mettere al centro dell'azione della Repubblica, con i suoi diritti e doveri e con il suo armonico sviluppo.

Quindi, l'aggettivo sociale, quando è in relazione ai sintagmi «iniziativa economica» (nell'art. 41 Cost.) e «proprietà privata» (nell'art. 42 Cost.), indica al legislatore di adattare i poteri e i diritti dell'operatore economico e/o del proprietario, in modo che la Repubblica possa adempiere al compito assegnatole dall'art. 3, comma 2, Cost.

Quest'ultima disposizione, essendo il perno dell'intervento pubblico sull'economia e sulla ricchezza, come fonda l'interesse generale alla riscossione dei tributi al fine di rendere possibile il regolare funzionamento dei servizi offerti dal settore pubblico<sup>77</sup>, così può giustificare l'imposizione di prestazioni non fiscali al fine di favorire (in modo non mutualistico, ma solidale<sup>78</sup>) gli enti di diritto privato che, in ragione delle loro caratteristiche funzionali e organizzative, concorrono alla costruzione del nostro Stato sociale.

Il prospettato intervento legislativo va ovviamente realizzato nel rispetto della ragionevolezza (art. 3, comma 1, Cost.) e della proporzionalità<sup>79</sup>, bilanciando diversi principi, interessi e diritti costituzionali, i quali possono essere tra loro contrapposti e, salvo alcuni (come il diritto alla vita umana), non sono prioritari rispetto ad altri<sup>80</sup>.

La funzione sociale costituzionalmente intesa, se è espressa per gli ETS e per le CMP direttamente dai loro tratti distintivi<sup>81</sup>, per le società

<sup>77</sup> Così, tra gli altri, F. PIZZOLATO, *I doveri*, in *I diritti e i doveri costituzionali*, III, in *Tratt. dir. cost.* a cura di M. Benvenuti, R. Bifulco, Torino 2022, 422.

<sup>78</sup> Non appartenendo gli enti beneficiari della prestazione solidale all'insieme degli enti a cui si richiede detta prestazione.

<sup>79</sup> Circa i criteri ai quali dovrebbero attenersi i giudici costituzionali nel sindacare l'utilità sociale che giustifica l'intervento legislativo di cui all'art. 41, comma 2, e 3, cfr., *ex multis*, i seguenti autori: M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., 232-242; C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista AIC*, 4/2023, 220 ss.; M. RAMAJOLI, *Le clausole generali*, cit., 277 ss.

<sup>80</sup> Il che è confermato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale sull'art. 41, comma 2 e 3, Cost., bilanciando la salute umana con l'ambiente o l'iniziativa economica privata.

<sup>81</sup> Come sostenuto *supra*, § 2.

lucrative di diritto comune può invece dipendere soltanto da specifici interventi legislativi che ne mutino parzialmente la disciplina<sup>82</sup>. In effetti, questa disciplina ci consegna delle organizzazioni economiche che, di norma<sup>83</sup>, sono plutocratiche e finalizzate esclusivamente alla massimizzazione dei dividendi; dunque, enti, la cui stessa natura determina l'incremento delle disuguaglianze sociali, in contrasto con l'art. 3, comma 2, Cost., ripartendo la loro ricchezza (ottenuta mediante la produzione di beni o servizi) in base al patrimonio (di regola, formato da conferimenti di somme di denaro) investito in essi.

## 6. *Una solidarietà imponibile alle società lucrative*

### 6.1. *Una proposta legislativa*

In questo paragrafo prospetto un possibile intervento legislativo, mediante il quale si imponga alle società lucrative con personalità giuridica il perseguimento di una solidarietà minima (di seguito la Proposta).

La Proposta consiste nel prescrivere a questi enti di destinare, in via altruistica, una determinata percentuale dei loro utili, al netto dell'IRES dovuta. Dunque, la Proposta interviene solo sui loro fini (dove allocare la ricchezza prodotta), non sulla loro organizzazione (come produrre tale ricchezza) né sugli incentivi (interni o esterni al mercato) con cui indirizzare la loro azione<sup>84</sup>.

Dal 1992 un'analoga disciplina è prevista per tutte le cooperative di diritto comune; esse, infatti, devono destinare almeno il 3% dei loro utili netti annuali a determinati soggetti (privati o pubblici, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 12 e 20 l. 31 gennaio 1992, n. 59), i quali, a loro volta, devono utilizzarli nel rispetto delle finalità fissate dalla legge, ai

<sup>82</sup> Ciò è possibile in ragione della vocazione, propria dell'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost., a «orientare e condizionare l'azione delle istituzioni economiche in una direzione ulteriore rispetto a quella indicata dalla massimizzazione del profitto» (Q. CAMERLENGO, *Iniziativa economica privata*, cit., 123).

<sup>83</sup> Potendosi, ad esempio, prevedere il voto capitaro nell'atto costitutivo di tutte le suddette società, almeno per la dottrina maggioritaria, tra cui mi sia consentito citare E. CUSA, *La società consortile*, Torino 2021, 201 ss.

<sup>84</sup> Si basa invece sui suddetti incentivi la disciplina relativa agli obiettivi di sostenibilità, almeno secondo R. SACCHI, in *Spunti per ricerche future in tema di sostenibilità*, in *Rivista ODC*, 2025, 19.

sensi del combinato disposto degli artt. 2545-*quater*, comma 2, c.c. e 11 l. n. 59/1992<sup>85</sup>.

Tutte le disposizioni appena citate sono assai interessanti nell'economia di questo saggio per almeno cinque ragioni.

Prima ragione: esse impongono una prestazione solidale anche alle cooperative diverse dalle CMP, sebbene solo le CMP siano sussumibili nel paradigma dell'art. 45, comma 1, Cost.; dunque, se è vero che il legislatore prevede questa prestazione in capo a società tanto prive della funzione sociale di cui all'art. 45 Cost. quanto legittimate a perseguire lo scopo lucrativo in modo simile a quello delle società lucrative, allora una limitazione analoga potrebbe essere imposta anche a queste ultime. D'altra parte, che l'art. 11 l. n. 59/1992 non debba essere letto come un presupposto necessario per garantire l'assenza di «fini di speculazione privata» di cui all'art. 45 Cost., è provato dal fatto che, prima del 1992, le cooperative potevano essere rispettose del paradigma costituzionale, limitandosi a osservare dei vincoli allo scopo lucrativo – contenuti nell'abrogato art. 26 d.lgs.C.p.S. 14 dicembre 1947, n. 1577, sostituito dall'art. 2514 c.c.<sup>86</sup> – che non contemplavano alcuna eterodestinazione degli utili annuali *durante societate*.

Seconda ragione: gli utili allocati nel rispetto dell'art. 11 l. n. 59/1992 servono, almeno quando sono trasferiti ai gestori privati dei fondi mutualistici, per promuovere altre cooperative, specialmente nel nostro Mezzogiorno<sup>87</sup>; conseguentemente, si può giustificare questo limite alla libertà imprenditoriale delle cooperative in ragione dell'utilità sociale di

<sup>85</sup> Sulla base delle elaborazioni di Fondosviluppo S.p.A. per Confcooperative (dati di fonte AIDA BvD Moody's, estrazione al 22 aprile 2026), era pari a euro 5.583.596.702 l'utile netto complessivo delle 45.070 cooperative italiane di cui si dispone dei dati contabili relativi al 2024; di queste società solo 27.586 chiusero il bilancio con un utile di esercizio; dunque, in forza delle disposizioni indicate nel testo, tutte le predette società (aderenti o non aderenti alle riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo) avrebbero dovuto destinare altruisticamente nel 2025 circa 167 milioni di euro.

<sup>86</sup> Tra cui quello di devolvere altruisticamente il residuo patrimonio della cooperativa, una volta terminata la sua liquidazione, oggi disciplinato dall'art. 2514, comma 1, lett. d), c.c.; in effetti, tale vincolo, sebbene realizzi una finalità altruistica (destinandosi gratuitamente detto patrimonio a terzi), si spiega nella logica di salvaguardare le limitazioni allo scopo lucrativo anche al momento di estinguere il relativo ente.

<sup>87</sup> I suddetti fondi, infatti, vanno esclusivamente investiti «nella promozione e nel finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno» (art. 11, comma 2, l. n. 59/1992).

cui all'art. 41 Cost., nel suo significato sopra ricostruito; ricordavo, infatti, che anche alle cooperative si applica tale disposizione costituzionale.

Terza ragione: si usano fondi privati, gestiti da enti di diritto privato, per raggiungere un obiettivo che è innanzitutto pubblico, addirittura doveroso secondo la Costituzione; in effetti, l'art. 45 Cost. impone sì allo Stato-istituzione una promozione della cooperazione, ma non gli prescrive di realizzarla con risorse esclusivamente pubbliche.

Quarta ragione: la gestione privata di questi fondi è più efficiente ed efficace di quella pubblica, appesantita, di regola, da un'asfissiante burocrazia.

Quinta ragione: questa innovazione legislativa, ammirata all'estero, dimostra come si possa promuovere l'economia sociale<sup>88</sup>, attuando al contempo il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, il quale non è però circoscrivibile entro i confini dell'art. 118, comma 4, Cost.

Ritornando alla Proposta, questa potrebbe essere così congegnata, al fine di rendere parzialmente solidali tutte le società lucrative italiane dotate di personalità giuridica:

(i) gli utili eterodestinati sarebbero allocati in un unico fondo nazionale, la cui gestione e titolarità spetterebbero a una fondazione legale di diritto privato (di seguito il Fondo e la Fondazione)<sup>89</sup>; la Fondazione avrebbe dei comitati territoriali dislocati in ciascuna delle settantotto Camere di commercio presenti sul territorio italiano;

(ii) la Fondazione avrebbe un organo di amministrazione composto (almeno in prevalenza) da rappresentanti designati dalle associazioni di

<sup>88</sup> Naturalmente, non vanno confusi i due sintagmi, entrambi presenti nell'ordinamento dell'Unione europea, corrispondenti a 'economia sociale di mercato' (più volte evocato in precedenti note di questo saggio) ed 'economia sociale', indicando il secondo un segmento della realtà economica corrispondente al primo. Sull'inquadramento giuridico dell'economia sociale rimando, da ultimo, a E. CUSA, *Il diritto delle organizzazioni imprenditoriali*, cit., 91-92 e sul suo dimensionamento in Italia (in base a dati ISTAT) si viti <https://euricse.eu/it/economia-sociale-italia>.

<sup>89</sup> Una fondazione di utilità sociale analoga a quella sopra prospettata era stata prevista dall'art. 23 d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9 (poi abrogato dell'art. 11, comma 2-bis, d.l. 30 dicembre 2016 n. 244, conv. con l. 27 febbraio 2017 n. 19), il quale concepì la Fondazione per la mutualità generale negli sport professionistici a squadre, operante fino al 2017; per una lettura giuscommercialistica di questa fondazione cfr. E. CUSA, *L'ennesima fondazione legale: la Fondazione per la mutualità generale negli sport professionistici a squadre*, in *AIDA*, XVII – 2008, Milano 2009, 95 ss. Altri esempi di enti di diritto privato, cui specifiche categorie di imprenditori devono allocare delle risorse, affinché i predetti enti possano svolgere determinate attività di interesse generale legislativamente previste, sono i consorzi nel campo ambientale; su di essi cfr. G.D. MOSCO, *Consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi*, Bologna 2017, 64 ss.

categoria dell'imprenditoria italiana<sup>90</sup>; l'eventuale e comunque minoritaria componente pubblica di questo organo potrebbe essere formata da esponenti della pubblica amministrazione ritenuti competenti nei settori di investimento del Fondo<sup>91</sup>;

(iii) la Fondazione potrebbe investire il Fondo unicamente in alcuni settori dello stato sociale italiano (non certo in quello pensionistico<sup>92</sup>, magari concentrando il suo ambito di azione nei servizi socioassistenziali, sociosanitari e socioeducativi) fissati dalla legge<sup>93</sup>; nel farlo – similmente allo Stato-istituzione ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost. – la Fondazione dovrebbe tener conto dei divari tra le diverse aree del Paese, in termini sia di offerta di servizi sociali, sia di localizzazione delle società erogatrici degli utili, sia di enti dell'economia sociale capaci di produrre i predetti servizi<sup>94</sup>;

<sup>90</sup> Si potrebbe immaginare nel suddetto organo anche dei rappresentanti del Terzo settore.

<sup>91</sup> Un'analoga disciplina è contenuta nell'art. 64, comma 2, d.lgs. n. 117/2017 per l'organo di amministrazione della fondazione di diritto privato, denominata Organismo nazionale di controllo (ONC), il quale gestisce il fondo unico nazionale di cui all'art. 62 del medesimo decreto (FUN). Il FUN è alimentato dai doverosi contributi annuali delle fondazioni di origine bancaria (FOB), parametrati sui loro ricavi, e serve esclusivamente a coprire i costi relativi alle attività dei centri di servizio per il volontariato (CSV) e dell'ONC. I CSV «utilizzano le risorse del FUN loro conferite al fine di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo ed informativo per promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore» (art. 63, comma 1, d.lgs. 117/2017); le FOB hanno erogato (in milioni di euro) al FUN circa 45 all'anno, tra il 2021 e il 2023; sul punto cfr. *Terzjus Report 2024*, Napoli 2025, 472-482 (scaricabile da [www.terzjus.it](http://www.terzjus.it)).

<sup>92</sup> Analogamente, M. LUCIANI, *I livelli essenziali*, cit., 15, ipotizza che, se le finanze pubbliche fossero insufficienti a coprire il costo delle prestazioni sanitarie in favore dei non abbienti, tali prestazioni potrebbero essere imposte agli imprenditori privati mediante la legge (così osservando l'art. 23 Cost.), garantendo comunque la redditività delle rispettive iniziative economiche (ai sensi dell'art. 41 Cost.), nel rispetto del principio di concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private (sul quale rimando a Corte cost., sent. 23 novembre 1999, n. 330).

<sup>93</sup> Similmente ai settori ammessi per le FOB, come elencati nell'art. 1, c-bis), d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153.

<sup>94</sup> In considerazione dei suddetti vincoli sarebbe quanto mai opportuno prescrivere un coordinamento tra la Fondazione e le porzioni dello Stato-apparato competenti nei settori di intervento della prima; sicché, ad esempio, se la Fondazione dovesse concentrarsi sui servizi sociali, si dovrebbe imporre una cooperazione stabile tra essa e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di modo da coordinare informazioni e fondi circa i predetti servizi; in proposito si segnala il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, datato 2 aprile 2025, mediante il quale è stato adottato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il triennio 2024-2026, previamente approvato della Conferenza Unificata (corrispon-

(iv) i beneficiari del Fondo potrebbero essere solo ETS esercenti attività di interesse generale coerenti coi settori nei quali sia utilizzabile il Fondo, selezionati dalla Fondazione sulla base di progetti presentati dagli stessi ETS;

(v) i beneficiari del Fondo, a seconda dell'intervento deliberato dalla Fondazione, potrebbero ricevere il supporto finanziario dalla medesima sotto varie forme tecniche, eventualmente combinate tra loro<sup>95</sup>;

(vi) non essendo qualificabile la Fondazione né come ente pubblico né come organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e), Allegato I.1 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, i beneficiari del Fondo verrebbero selezionati senza dover ricorrere alle complesse procedure amministrative, disciplinate dal codice dei contratti pubblici o, in alternativa, dall'art. 55, comma 2, d.lgs. n. 117/2017 (per ora interpretato in modo aberrante dai giudici amministrativi, anche in ragione dell'infelice dettato dell'art. 6 d.lgs. n. 36/2023, attuativo dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale);

(vii) si potrebbe prevedere un tetto legale alla percentuale (certamente non superiore al 3%) di utili netti da destinare annualmente al Fondo (sempreché la relativa allocazione superi un certo valore in euro); entro l'evidenziato *plafond*, la pubblica amministrazione sarebbe legittimata a fissare per un dato periodo (ad esempio, ogni cinque anni), sulla base del fabbisogno programmato per raggiungere gli obiettivi prefissati, l'esatta percentuale di detti utili da destinare, altruisticamente e annualmente, durante il corrispondente periodo;

(viii) a seconda del perimetro delle società cui imporre l'allocazione al Fondo, si potrebbe individuare l'autorità pubblica chiamata a vigilare l'osservanza di tale allocazione: (a) se fossero solo le società di capitali (con scopo lucrativo o consortile), le banche popolari, le cooperative di assicurazione e le società di mutua assicurazione di diritto italiano e le società europee con sede amministrativa in Italia<sup>96</sup>, l'autorità vigilante e sanzionante potrebbe essere la Camera di commercio competente per

dente alla sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali).

<sup>95</sup> Dall'erogazione a fondo perduto, alla garanzia rilasciata gratuitamente o a condizioni di vantaggio, al mutuo a tasso agevolato, all'investimento partecipativo; quest'ultimo è particolarmente indicato, se si volesse migliorare dall'interno l'efficienza e l'efficacia del beneficiario finale.

<sup>96</sup> Alle banche popolari, alle cooperative di assicurazione e alle società di mutua assicurazione non si applicano gli artt. 11, 12 e 20 l. n. 59/1992, ai sensi dell'art. 21, comma 8, l. n. 59/1992.

territorio, in sede di deposito dei relativi bilanci di esercizio presso il registro delle imprese; (b) se invece si includessero tra i soggetti obbligati anche i corrispondenti enti di diritto straniero con residenza nel territorio italiano ai sensi dell'art. 73 d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917<sup>97</sup>, l'autorità vigilante e sanzionante potrebbe essere l'Agenzia delle entrate, in sede di verifica delle dichiarazioni dei redditi<sup>98</sup>.

Se dovessimo collocare la Proposta all'interno della classificazione accademica volta a differenziare i vari settori del diritto, dovremmo considerarla attinente a più branche: da quello societario (imponendo una destinazione solidale degli utili di esercizio) a quello privato (regolando una fondazione legale di diritto singolare) a quello amministrativo (prevedendo, ad esempio, l'autorità pubblica vigilante, con le relative sanzioni in caso di inadempimento). In ogni caso, la Proposta, appartenente al diritto misto<sup>99</sup>, riguarderebbe sia la legislazione economica sia quella sociale, come bipartite nell'art. 99, comma 3, Cost.

## 6.2. La sua compatibilità con la Costituzione

Ritengo che la Proposta rispetti il principio dell'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost. e, pertanto, possa essere vista come attuativa del programma affidatoci dai Costituenti.

In ogni caso, la Proposta non pregiudicherebbe la gestione efficiente della relativa impresa, prescrivendo comportamenti antieconomici all'imprenditore interessato<sup>100</sup>; essa, infatti, non incrementerebbe i costi dell'operatore economico, ma ridurrebbe la ricchezza distribuibile ai soci, imponendo il perseguimento di un circoscritto scopo solidaristico.

La Proposta – sussumibile tra i «programmi» di cui all'art. 41, comma

<sup>97</sup> Nel suddetto caso, tuttavia, limitando il prelievo alla sola quota di reddito riferibile alla stabile organizzazione in Italia dell'ente straniero.

<sup>98</sup> La Proposta non contrasterebbe con l'art. 3, comma 1, Cost. (sul relativo giudizio di ragionevolezza rimando a F. RIGANO, M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*<sup>2</sup>, cit., 155-160), se la si estendesse alle società di persone, a partire dal momento in cui anche questi enti dovranno depositare il loro bilancio per l'iscrizione nel registro delle imprese; ciò accadrà in forza della disciplina italiana che recepirà la direttiva UE/2025/25 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2024, sulla quale cfr. M. SPERANZIN, *Le società di persone nella direttiva (UE) 2025/25*, in *Rivista ODC*, 2025, 443 s.

<sup>99</sup> Nel significato prospettato da S. CASSESE, *Dall'economia mista al diritto misto*, in *Riv. soc.*, 2024, 527 ss.

<sup>100</sup> Diversamente, la Proposta sarebbe incostituzionale per contrasto con art. 41 Cost.; più in generale, dello stesso avviso è M. LIBERTINI, *La Costituzione economica*, cit., 39.

3, Cost.<sup>101</sup> – attuerebbe, contestualmente, quattro principi costituzionali: (i) quello del pluralismo sociale di cui all'art. 2 Cost., rafforzando certi corpi intermedi (le associazioni di rappresentanza degli imprenditori italiani<sup>102</sup>) e determinate formazioni sociali (gli ETS); (ii) quello solidaristico di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., imponendo un limitato dovere di solidarietà a determinati imprenditori; (iii) quello di sussidiarietà orizzontale, supportando finanziariamente determinate organizzazioni esercenti attività di interesse generale; (iv) quello di utilità sociale di cui all'art. 41 Cost.

La Proposta rispetterebbe l'art. 23 Cost. e mostrerebbe come si possa finanziare il nostro stato sociale anche mediante risorse private non riscosse a titolo di tributo<sup>103</sup>. Inoltre, le prestazioni che sarebbero imposte agli imprenditori, non essendo appunto qualificabili come tributi, potrebbero essere determinate nel rispetto del criterio di proporzionalità (con aliquota costante al crescere della base di calcolo, come accade per l'IRES)<sup>104</sup> e non di quello di progressività previsto dall'art. 53, comma

<sup>101</sup> Non condivido la lettura di O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano 2024, 171 ss. (basata sulla congiunzione «e», contenuta dal 2022 nel sintagma «fini sociali e ambientali» di cui all'art. 41, comma 3, Cost.), secondo il quale al legislatore sarebbe imposto di perseguire, nell'ambito di una programmazione economica a fini sociali, anche propositi ambientali; dunque, secondo me, la Proposta sarebbe compatibile con la Costituzione, quand'anche perseguisse solo «fini sociali».

<sup>102</sup> Le suddette associazioni sono già legittimate a intervenire a garanzia di interessi diversi da quelli dei rispettivi aderenti; ad esempio, ai sensi dell'art. 4, comma 2, l. n. 180/2011, esse «sono legittimate ad impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi».

<sup>103</sup> Secondo la dottrina maggioritaria (qui rappresentata, a livello manualistico, da A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, Torino 2022, 1 ss.), infatti, si integra la fattispecie di tributo solo se la risorsa raccolta coattivamente affluisce allo Stato o agli altri enti pubblici territoriali; in effetti, i più individuano la nozione di «spesa pubblica» di cui all'art. 53, comma 1, Cost. in senso soggettivo (spesa della pubblica amministrazione) e non oggettivo (spesa di interesse pubblico). Se la prestazione di cui alla Proposta non è qualificabile come tributo, non si deve applicare alla stessa la disciplina tributaria sul fronte delle procedure di accertamento e di riscossione e sul fronte della giurisdizione.

<sup>104</sup> La Proposta ha qualche tratto di somiglianza con la disciplina dei fondi disciplinati dalla l. 14 febbraio 1963, n. 60, destinati alla costruzione e all'assegnazione di case ai lavoratori; questi fondi – detti GESCAL dall'ente pubblico che li gestiva (denominato Gestione case per i lavoratori) – erano formati da contributi obbligatori provenienti in prevalenza dallo Stato, ma anche dai lavoratori dipendenti (pubblici e privati) e dai loro datori di lavoro; una parte di questi fondi doveva essere destinata a cooperative edilizie, i cui soci dovevano corrispondere ai lavoratori contribuenti dei fondi in parola. Dunque, come in passato molti dipendenti beneficiarono degli alloggi costruiti da tali enti mutualistici, così in futuro molti lavoratori potrebbero beneficiare di alloggi sociali costruiti da cooperative edilizie (a proprietà indivisa o divisa), con la qualifica di impresa sociale, sup-

2, Cost.<sup>105</sup> (con aliquota crescente al crescere della base di calcolo, come accade per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, cioè per l'IRPEF).

La Proposta incrementerebbe il tasso di partecipazione degli imprenditori (e dei loro soci<sup>106</sup>) al raggiungimento del bene comune, aumentando la loro consapevolezza di far parte dello Stato-comunità e contribuendo al miglioramento del nostro *welfare state* e del suo (crescente) carattere sussidiario e comunitario<sup>107</sup>.

La Proposta rafforzerebbe il ruolo degli ETS nell'erogazione dei servizi relativi allo stato sociale, in linea con quanto già prevede, vuoi la l. 23 dicembre 1978, n. 833 (cfr. gli artt. 1 e 45 in merito alle associazioni di volontariato) rispetto ai servizi sanitari, vuoi la l. 8 novembre 2000, n. 328 rispetto ai servizi sociali (cfr. gli artt. 1 e 5 circa il ruolo del Terzo settore); ciò sarebbe poi coerente con il fatto che questi servizi, quanto meno quelli sociali (definiti nell'art. 128 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) e sociosanitari (individuati nel d.P.C.M. 14 febbraio 2001), sono molto spesso forniti in prevalenza dagli ETS o comunque da enti non esclusivamente lucrativi<sup>108</sup>.

portate dal Fondo di cui alla Proposta. Sul più ampio argomento dell'*housing* sociale e del crescente problema – non solo italiano (affrontato, di recente, con il piano nazionale per l'edilizia residenziale pubblica e sociale, denominato «Piano casa Italia», ai sensi dell'art. 1, comma 402 e 403, l. 30 dicembre 2024, n. 207), come prova la comunicazione della Commissione europea, 16 dicembre 2025 [COM(2025) 1025 final], *Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili* – dell'accesso alla casa, risolvibile mediante un coinvolgimento maggiore degli attori dell'economia sociale, cfr., a livello nazionale, *Le possibilità dell'abitare. Strategia e visioni per l'housing sociale in Italia*, a cura di G. Ferri, G. Miglierina, Siracusa 2025 (scaricabile da [www.letteraventidue.com](http://www.letteraventidue.com)) e, per l'area milanese, i rapporti dell'Osservatorio Casa Abbordabile (scaricabili da [www.oca.milano.it](http://www.oca.milano.it)).

<sup>105</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla disposizione sopra citata cfr., tra gli altri, C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano 2022, 144 ss.

<sup>106</sup> Nel nostro ordinamento, infatti, a differenza di altri (ricordati, ad esempio, da M. STELLA RICHTER jr, *Long-Termism*, in *Riv. soc.*, 2021, 20), sono i soci (e non gli amministratori) delle società con personalità giuridica a decidere la destinazione degli utili.

<sup>107</sup> In effetti, gli imprenditori del Terzo settore potrebbero ottimizzare la loro organizzazione aziendale collaborando con le società lucrative.

<sup>108</sup> A conferma di quanto indicato nel testo è utile leggere, circa i servizi sociosanitari, la ricerca di A. BASSI, *Gli enti del Terzo settore: cardine dei servizi socio-sanitari*, in *Terzjus Report 2024*, cit., 229 ss. Sulla spesa sociosanitaria in Italia suggerisco invece di consultare Fondazione per la Sussidiarietà, *Rapporto sulla sussidiarietà 2025/2026*, Milano 2025, 153 ss. (scaricabile da [www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net)). Significativi luoghi di coordinamento e collaborazione tra il settore pubblico e gli ETS nell'erogazione di servizi sanitari, socio-sanitari e sociali potrebbero diventare le case della comunità, finanziate dal PNNR, da costituirsi ogni 40.000-50.000 abitanti, su tutto il territorio nazionale (sul punto cfr. d.m. 23 maggio 2022, n. 77); in queste case, infatti, si dovrebbe organizzare e ricomporre l'insieme dei servizi e delle attività offerte da tutti gli attori che si prendono cura della sa-

La Proposta comprimerebbe la ricchezza prodotta dal patrimonio investito (essendo un prelievo sugli utili<sup>109</sup>) e non quella prodotta dal lavoro (anche manageriale, il quale è remunerabile a titolo di compenso degli amministratori e pertanto genera costi che riducono a monte l'utile di esercizio)<sup>110</sup>; il che sarebbe in armonia, vuoi con la centralità (e, direi, la prevalenza) del lavoro rispetto al capitale nella nostra Repubblica democratica (art. 1 Cost.), vuoi con l'assenza di funzione sociale nella speculazione privata (concettualmente distinta dallo scopo lucrativo, come emerge dall'art. 45, comma 1, Cost. e dal diritto delle cooperative<sup>111</sup>), vuoi con il decremento della disuguaglianza sostanziale (così attuando l'art. 3, comma 2, Cost.), grazie a un'allocazione dell'utile non rigorosamente plutocratica.

Infine, la Proposta concorrerebbe a ridurre il rischio che, in futuro, siano sempre meno garantiti, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali di prestazione<sup>112</sup>, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., stante la pericolosa convergenza delle seguenti tre cause: (i)

lute delle persone e della comunità nel territorio di riferimento. Più in generale, sul Terzo settore come elemento costitutivo del sistema dei servizi sociali, v. A. FOSSATI, in Aa.Vv., *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino 2025, 87 ss.

<sup>109</sup> A. GENTILI, *Le fonti del diritto d'impresa*, cit., 345, sottolinea come, nel caso della società lucrativa, diversamente dall'imprenditore individuale, «il profitto spetterà, *pro quota*, al contraente. Ma non in quanto questi concretamente eserciti l'attività economica ma in quanto abbia conferito capitale».

<sup>110</sup> La Proposta va pertanto in direzione opposta alla crescente e iniqua tendenza di tassare più il lavoro del capitale – fenomeno purtroppo presente in Italia, ma anche negli altri Paesi aderenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE o, con l'acronimo dalla corrispondente denominazione in inglese, OECD), come riportato in Aa.Vv., *The taxation of labour vs. capital income*, OECD, 2023, scaricabile da [www.oecd.org](http://www.oecd.org) –, alla quale si accompagna – altra nota dolente – una sproporzionata distribuzione della ricchezza prodotta dalle società industriali italiane in favore dei soci a scapito dei rispettivi lavoratori (così Aa.Vv., *Dinamica dei redditi, recenti squilibri nell'industria italiana*, 2024, 4 s. e 17 ss., scaricabile da <https://ici.web.uniroma1.it>).

<sup>111</sup> Che le due finalità sopra riportate siano giuridicamente diverse è provato dalla disciplina delle CMP; queste, infatti, sono senza fini di speculazione privata (costituzionalmente intesa), ma possono (non devono) perseguire lo scopo lucrativo (civilisticamente inteso), a condizione che osservino i limiti di cui all'art. 2514, comma 1, c.c.; detti limiti non valgono però per i ristorni, benché questi rappresentino sempre una ripartizione di utili (così almeno sostiene E. CUSA, *Il diritto contabile delle cooperative*, in *Riv. dir. comm.*, 2022, I, 664-667, ove anche citazioni di segno opposto), poiché i medesimi non rispondono «a fini di speculazione privata» (art. 45, comma 1, Cost.).

<sup>112</sup> Spesso citati mediante il loro acronimo (LEP), di cui i livelli essenziali di assistenza (LEA) e i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) rappresentano due sottoinsiemi; in effetti, i LEA riguardano i servizi sanitari, mentre i LEPS riguardano le prestazioni sociali.

il forte indebitamento pubblico, accompagnato da una spesa pubblica inefficiente nell'erogare i relativi servizi (specialmente sanitari) in certe aree del Paese; (ii) la crescente richiesta di assistenza (in particolare, sociale e sociosanitaria), anche in ragione del progressivo invecchiamento della popolazione e dello affievolimento delle relazioni familiari; (iii) una progressiva contrazione dei contributi sociali (tra cui quelli previdenziali e assistenziali), a causa della riduzione dei lavoratori e del basso tasso di natalità.

### 6.3. *La sua compatibilità con il diritto dell'Unione europea*

Molti degli ETS che concorrono a garantire (come esecutori dei relativi servizi) il nostro stato sociale sono qualificabili come imprese, se non per il diritto privato italiano, certamente per il diritto unionale.

Ne deriva che, se i beneficiari della Fondazione integrassero la nozione di imprenditore ricavabile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Proposta potrebbe rischiare di essere considerata un'ipotesi di aiuto di Stato. In effetti, se v'è un tale imprenditore, si integra uno dei presupposti della fattispecie di aiuto di Stato, come elencati nell'art. 107, par. 1, trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE).

Tuttavia, la Proposta non potrebbe mai costituire un aiuto di Stato, poiché i vantaggi economici che la Fondazione riconoscesse agli ETS non troverebbero la loro fonte nelle «risorse statali» di cui all'art. 107, par. 1, TFUE, le quali costituiscono un altro presupposto della fattispecie ivi tratteggiata.

In effetti, sempre secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, v'è aiuto di Stato se il relativo vantaggio non solo è concesso da un'autorità pubblica, ma implica anche l'impiego di risorse pubbliche<sup>113</sup>.

Il primo requisito (l'imputabilità allo Stato della misura) è di certo presente nel caso di specie, poiché il vantaggio discende direttamente

<sup>113</sup> La suddetta giurisprudenza – come consolidata dalla Commissione europea, la quale è l'unica autorità legittimata a decidere in prima battuta se una misura di uno Stato membro sia qualificabile come aiuto di Stato – è riportata in *Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in GUUE, 19 luglio 2016, C 262/1, punti 38-65. Per la dottrina cfr. F. ROSSI DAL POZZO, in S. CAFARO, E. CHITI, B. CORTESE (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Bologna 2025, 374 s.

dalla disciplina imperativa della Proposta. Risulta invece assente il secondo requisito concorrente (l'uso di risorse statali). In effetti, da un lato, la Proposta si fonda solamente sull'uso di fondi privati (cioè sugli utili prodotti da società lucrative di diritto privato, anche se controllate da enti pubblici) e, dall'altro lato, il titolare e il gestore di detti fondi corrispondono (rispettivamente) a un soggetto di diritto privato e a un organo amministrativo governato da privati<sup>114</sup>.

La Proposta non costituirebbe un aiuto di Stato nemmeno dal punto di vista delle società lucrative, se la medesima contemplasse la deducibilità dalla base imponibile dell'IRES degli utili destinati alla Fondazione<sup>115</sup>. In effetti, dovendosi applicare la relativa misura a tutti gli enti sopra specificati, la stessa mancherebbe del requisito di selettività e, dunque, nel caso di specie sarebbe assente uno dei presupposti necessari per integrare la fattispecie di cui all'art. 107, par. 1, TUFE.

In definitiva, la Proposta non contrasta con la disciplina sugli aiuti di Stato e, anzi, è in linea con gli obiettivi dell'Unione europea e con le sue più recenti politiche; queste ultime, infatti, invitano tra l'altro gli Stati membri ad adottare appositi piani nazionali volti a promuovere gli enti appartenenti all'economia sociale, tra i quali sono da annoverare gli ETS esercenti attività economiche<sup>116</sup>.

<sup>114</sup> Nella stessa direzione il famoso (almeno per noi italiani) caso *Tercas*, deciso in favore dello Stato italiano, in primo grado, da Trib. UE, sent. 19 marzo 2019, cause riunite T-98/16, T-196/16 e T-198/16, *Repubblica italiana e a./Commissione*, ECLI:EU:T:2019:167 e, in secondo grado, da Corte giust., sent. 2 marzo 2021, causa C-425/19 P, *Commissione/Repubblica italiana e a.*, ECLI:EU:C:2021:154, punti 58 ss.; su questa sentenza segnalò, tra gli altri, il commento di P. CUOMO, *Il "caso Tercas": ovvero di salvataggi bancari, sistemi di garanzia dei depositi e dei pericoli del concettualismo nell'applicazione del diritto della concorrenza*, in *Bbtc*, 2022, II, 302 ss., ma spec. 313 ss.

<sup>115</sup> Come accade per gli utili netti annuali, destinati dalle cooperative, nel limite del 3%, ai fondi mutualistici o al MIMIT, ai sensi dell'art. 11, comma 9, l. n. 59/1992. In ogni caso, la dottrina tributaria (qui rappresentata da F. PEPE, *La fiscalità delle cooperative. Riparto dei carichi pubblici e scopo mutualistico*, Milano 2009, 277) è unanime nel sostenere che la deduzione dalla base imponibile IRES delle somme obbligatoriamente destinate ai fondi mutualistici non ha valenza agevolativa, avendo a oggetto una ricchezza sottratta per legge alla disponibilità della società e dei soci; dunque, tale deduzione, non derogando il sistema tributario, non costituisce, *a fortiori*, un aiuto di Stato. Se l'utile destinato *ex lege* alla Fondazione fosse deducibile dalla base imponibile dell'IRES delle società lucrative, tale utile non dovrebbe essere preso in considerazione per determinare la base imponibile dell'IRES della Fondazione, come ha già statuito la Suprema Corte (Cass., 30 dicembre 2010, n. 26413, inedita) in merito all'analogo caso degli enti gestori dei fondi mutualistici.

<sup>116</sup> Sul punto segnalò il *Piano d'azione nazionale dell'economia sociale*, adottato per ora come documento di consultazione dal Ministero dell'economia e delle finanze

#### 6.4. La sua accettabilità

Non mi nascondo che la Proposta, benché non contrasti con la Costituzione e il diritto unionale, potrebbe non essere approvata dal Parlamento, se fosse ritenuta inopportuna, irragionevole o sproporzionata.

Lo Stato-istituzione, grazie alla Proposta, avrebbe una significativa risorsa, da determinarsi sugli utili netti annuali delle società lucrative tenute alle prestazioni ivi specificate<sup>117</sup>, per finanziare e migliorare certe categorie di servizi sociali<sup>118</sup>, eseguiti in gran parte da enti privati dell'economia sociale, su incarico dei Comuni (eventualmente tramite le loro aziende speciali, se del caso consortili, ai sensi degli artt. 30 e 114 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, costituite per l'esercizio di servizi socioassistenziali, socioeducativi e sociosanitari), attualmente pagati con fondi principalmente comunali<sup>119</sup>.

Rafforzare gli enti del Terzo settore nella produzione di beni relazionali (cui sono riconducibili molti dei servizi poc'anzi ricordati, il cui tratto comune è la cura verso i loro destinatari), difficilmente sostituibili da enti con prevalente scopo lucrativo, migliora lo stato sociale e feconda positivamente sia la pubblica amministrazione (specialmente in presenza di efficaci procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione, ai sensi dell'art. 55 d.lgs. n. 117/2017) sia gli imprenditori lucrativi, con-

(inizio consultazione: 17 ottobre 2025; termine consultazione: 12 novembre 2025), in risposta all'invito dell'Unione europea, contenuto al punto 9 della raccomandazione UE/2023/1344. Circa il fatto che l'economia sociale è un importante fattore di crescita economica, di coesione sociale e di resilienza in Europa sono d'accordo l'OECD e la Commissione europea, da ultimo in OECD, European Commission, *Social Economy in Europe. Contributing to Competitiveness and Prosperity*, 2025, scaricabile da [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>117</sup> Tanto per esemplificare, circa il bilancio (individuale) di esercizio 2024, l'utile netto (in milioni di euro) era pari a circa 6.419 per Eni s.p.a., a circa 5.603 per Intesa Sanpaolo s.p.a. e a circa 3.689 per Assicurazioni Generali s.p.a. In base a Consob, *Bollettino statistico*, n. 26, giugno 2025, 62, l'utile netto complessivo delle 403 società quotate italiane, relativo ai bilanci 2024, era pari a circa 62.717 milioni di euro. Sulla base dei dati di fonte AIDA BvD Moody's (estrazione al 17 aprile 2026) l'utile netto complessivo delle 24.262 società per azioni italiane, per le quali erano disponibili i dati relativi al bilancio 2024, era pari a circa 135.951 milioni di euro.

<sup>118</sup> Nel 2024 i fondi pubblici (in milioni di euro) per il *welfare* sociale ammontavano a circa 10.451 (11.890 nel 2022), divisi in venticinque distinti fondi (di cui sette per contrastare la povertà, tra cui quello per erogare l'assegno di inclusione, pari a circa 5.573 milioni di euro), mentre quelli per le politiche migratorie erano pari a 1.733 (dati pubblicati in [www.welforum.it](http://www.welforum.it)).

<sup>119</sup> Per i suddetti dati cfr. Fondazione per la Sussidiarietà, *Rapporto sulla sussidiarietà 2023/2024*, Milano 2024, 65 ss. (scaricabile da [www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net)).

tribuendo a riorientarli «in termini di solidarietà e di cura dell'interesse generale»<sup>120</sup>.

Si potrebbe però replicare che la Proposta determinerebbe uno svantaggio competitivo per le società lucrative italiane, allontanando da queste, specie se facenti ricorso al mercato del capitale di rischio, gli investitori interessati soltanto a massimizzare il loro ritorno finanziario. Tuttavia, anche la disciplina volta a garantire la sostenibilità ambientale delle nostre imprese potrebbe avere lo stesso effetto, incrementando i costi di conformità e, pertanto, riducendo gli utili di esercizio<sup>121</sup>. Certo, questa disciplina restrittiva potrebbe essere almeno comparabile (derivando da direttive unionali) per tutte le società costituite secondo il diritto societario degli Stati membri dell'Unione. Il che, però, non impedisce ai predetti investitori di allocare i loro denari in società extraeuropee<sup>122</sup>. Dunque, se si aderisse alla replica sopra riportata, si rinunciarebbe a far prevalere, quando occorresse, la politica sull'economia, come impone la Costituzione al legislatore.

Non ritengo poi che la Proposta costituisca un incentivo per incrementare i benefici privati (come compensi in natura o rimborsi spese) a soci e/o ad amministratori, al fine di ridurre l'utile di esercizio, alla luce della ridotta percentuale di utili destinata a fini altruistici.

In ogni caso, da una realtà sociale più sostenibile, tanto ambientalmente quanto socialmente, dovrebbero trarre vantaggio le stesse società erogatrici (ad esempio, in termini di sicurezza sociale e di offerta di lavoratori più motivati e sereni).

Dalla Proposta beneficerebbe ovviamente lo Stato-istituzione, rispondendo ai crescenti bisogni della popolazione italiana senza incrementare il proprio debito pubblico già elevato, finanziando in parte lo stato sociale con risorse private.

## 7. *Commiato*

La Proposta, imponendo una limitatissima solidarietà a tutte le società lucrative sopra indicate, certamente non le funzionalizzerebbe in

<sup>120</sup> E. ROSSI, *Costituzionalismo*, cit., 73.

<sup>121</sup> Come è già stato sottolineato da molti, tra cui C. IBBA, *Attività economica, società e scopo di lucro*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 735 e 749.

<sup>122</sup> Lo stesso pericolo è segnalato, tra gli altri, da P. MARCHETTI, *Il bicchiere mezzo pieno*, cit., 338, rispetto alla proposta che è diventata la direttiva UE/2024/1760.

via prevalente a finalità di interesse generale (così snaturandole), anche perché, se lo facesse, sarebbe incostituzionale, almeno per la sua irragionevolezza<sup>123</sup>.

La Proposta non deprimerebbe l'efficienza e l'efficacia delle società lucrative, poiché non impedirebbe gli investimenti finalizzati a migliorarne la produttività e la lucratività, riducendo in misura marginale gli utili utilizzabili per l'autofinanziamento, una volta allocati a riserva.

Adeguatamente comunicata, la Proposta non dovrebbe allontanare nemmeno i meri investitori dalle società lucrative (cioè quelli interessati solo ai dividendi e al *capital gain*), dovendo i medesimi aver ormai compreso che una parte della ricchezza prodotta da esse dovrebbe servire a rendere più sostenibili le nostre comunità e, nel lungo periodo, le loro stesse società.

Quindi, spero che la Proposta possa diventare legge dello Stato.

<sup>123</sup> Nella stessa direzione cfr. G. MINERVINI, *Contro la « funzionalizzazione » dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1958, I, 618 ss.

