



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII N.15.

# Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore. Qualche riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020



2023 ANNO VIII NUMERO 15 – DOSSIER TERZO SETTORE

di Giancarlo Antonio Ferro <https://doi.org/10.54103/2531-6710/19676>



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII n.15

# DIMENSIONE, RILIEVO E RILEVANZA DEL TERZO SETTORE. QUALCHE RIFLESSIONE A MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 131 DEL 2020

Giancarlo Antonio Ferro

SIZE, RELEVANCE AND SCOPE OF THE THIRD SECTOR.  
SOME THOUGHTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT N. 131/2020

## RIASSUNTO

La sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 ha chiarito i caratteri essenziali del c.d. “statuto costituzionale” del Terzo Settore, soprattutto alla luce delle novità introdotte dal Codice del Terzo Settore. In particolare, la pronuncia si sofferma sulla connessione tra principio di solidarietà sociale e principio di sussidiarietà orizzontale. L’Autore prende spunto da tale pronuncia e ricostruisce il dibattito sul tema in una triplice prospettiva d’indagine.

Infine, lo scritto evidenzia alcuni profili problematici lasciati irrisolti dalla sentenza.

**Parole chiave:** Costituzione – persona – formazioni sociali – solidarietà – sussidiarietà – Terzo Settore

## ABSTRACT

*The decision of the Constitutional Court n. 131 of 2020 clarified the essential characteristics of the c.d. “constitutional statute” of the Third Sector, after the innovations introduced by the Third Sector Code. In particular, the ruling focuses on the connection between the principle of social solidarity and the principle of “horizontal subsidiarity”. The author takes his cue from the holding and reconstructs the debate on the subject in a triple perspective of investigation.*

*Finally, the paper highlights some problematic profiles left unresolved by the sentence.*

**Keywords:** Constitution – person – social formations – solidarity – subsidiarity – Third Sector.

**Autore:**

Giancarlo Antonio Ferro è Professore associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Catania.

**SOMMARIO:** 1. *Premessa* - 2. *Il contributo delle embrionali (ma radicate) esperienze storiche di solidarietà volontaria nella scelta della dimensione personalista e pluralista della Costituzione repubblicana* - 3. *La “scoperta” del rilievo costituzionale del Terzo Settore nella giurisprudenza della Corte costituzionale* - 4. *La sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale e la valorizzazione della rilevanza costituzionale del Terzo settore* - 5. *Statuto costituzionale del Terzo Settore e giudizio costituzionale di legittimità in via principale: una breve provocazione finale* 6. *Bibliografia*.

**Articolo** soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

**Articolo** ricevuto il 14.11.22 approvato il 28.11.22.

## 1. Premessa.

Nonostante la recente adozione del *Codice del Terzo Settore* (d'ora in poi, CTS), che ha posto fine ad una stagione di modesti e frammentati interventi legislativi in materia, con la sentenza n. 131 del 2020<sup>1</sup> la Corte costituzionale ha confermato l'intento di voler continuare ad assumere il ruolo di “prima protagonista” nella tessitura del c.d. *diritto costituzionale del Terzo Settore*<sup>2</sup>.

Ed infatti, al di là della specifica questione oggetto del giudizio<sup>3</sup>, per la cui risoluzione sarebbe stata sufficiente una più snella motivazione (L. GORI, 2020b), il giudice delle leggi ha preferito far leva su propri importanti precedenti per ribadire ancora una volta il tono costituzionale di temi e problemi posti dal complesso fenomeno del Terzo Settore (d'ora in poi, TS). Sotto questo profilo, pertanto, tale pronuncia rappresenta il fisiologico svolgimento di premesse già rinvenibili nella giurisprudenza pregressa, oltre che nelle riflessioni dottrinali che hanno accompagnato il lungo processo di emersione del TS nell'ordinamento.

<sup>1</sup> Già oggetto di numerosi commenti, tra i quali cfr., almeno, G. Arena, 2020: 1449 ss.; L. Gori, 2020a; L. Gori, 2020b; M.C. Perchinunno, 2021: 1048 ss.; E. Rossi, 2020: 49

<sup>2</sup> Con riguardo alla citata sentenza, discorre di diritto costituzionale del Terzo Settore L. Gori, 2020a. La nozione viene ulteriormente sviluppata e approfondita, in prospettiva sistematica, in L. Gori, 2022.

<sup>3</sup> Con ricorso governativo era stata impugnata la legge della Regione Umbria n. 2 del 2019 (*Disciplina delle cooperative di comunità*), nella parte in cui prevede che la Regione deve disciplinare «le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) (...)». Secondo la difesa erariale, tale formulazione sarebbe stata in contrasto con quanto stabilito dal Codice del Terzo settore e si sarebbe tradotta in una lesione del riparto di competenza fra Stato e Regioni. In particolare, poiché l'art. 55 del Codice prevede che i soli enti del Terzo settore possano essere coinvolti attivamente tramite co-programmazione, co-progettazione ed accreditamento, il coinvolgimento sic et simpliciter delle cooperative di comunità previsto dalla legge regionale, senza la precisazione che queste debbano essere anche enti del Terzo Settore ai sensi del Codice, si sarebbe posto in diretta collisione con la disciplina statale.

Come noto, è soprattutto a partire dagli anni novanta del secolo scorso che, in modo simmetrico rispetto all'adozione di frastagliate discipline su singoli segmenti del TS<sup>4</sup>, si è sviluppato un intenso filone d'indagine volto a individuare le coordinate costituzionali di riferimento – rinvenute soprattutto negli artt. 2 e 18 Cost. - per la costruzione di una forte base giuridica del fenomeno in esame<sup>5</sup>, ricondotto in modo pressoché granitico nell'alveo delle manifestazioni *in vivo* tanto del principio pluralista quanto di quello di solidarietà sociale, a loro volta precipitati più immediati del principio personalista<sup>6</sup>.

Ciò spiega, del resto, l'attenzione vieppiù crescente per il tema a seguito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione e, in particolare, della formale introduzione nell'ordinamento della c.d. "sussidiarietà orizzontale" (art. 118, co. 4, Cost.), che rappresenta, appunto, un peculiare profilo del principio di solidarietà.

Invero, «la sussidiarietà orizzontale non esprime un principio fondamentale nuovo, ma è "una specificazione" di quelli contenuti nell'art. 2 Cost. in merito alla valorizzazione delle formazioni sociali. Essa traduce una "forma" di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) da parte di realtà presenti nel corpo sociale che – secondo una prospettiva nuova dell'assetto dei rapporti tra istituzioni e società civile, tra enti pubblici ed enti privati – partecipano alla realizzazione di compiti rilevanti nella sfera pubblica» (E. CASTORINA, 2020: 356).

Anche il decisore politico è di recente intervenuto per fornire un esplicito incoraggiamento del TS alla Costituzione. Ed infatti, nel tentativo di razionalizzare in modo organico le normative vigenti in materia, con d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, in attuazione della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, è stato adottato il CTS, che all'art. 1 individua quale propria finalità il sostegno dell'«autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, *in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione*»<sup>7</sup>.

---

4 Possono ricordarsi, a mero titolo esemplificativo, la l. 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato); l. 8 novembre 1991, n. 381 (cooperative sociali); d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 (organizzazioni non lucrative di utilità sociale); l. 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); l. 7 dicembre 2000, n. 383 (associazioni di promozione sociale); d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 (impresa sociale)

5 In letteratura, cfr., per tutti, E. Rossi, 1989, *passim*, che, preconizzando sviluppi successivi della giurisprudenza, includeva gli organismi privati operanti per scopi di pubblica utilità tra le formazioni sociali ex art. 2 Cost.. Nel medesimo senso, v., altresì, V. Tondi Della Mura, 1995: 555 ss.; S. Galeotti, 1996: 4 ss. ma, in particolare, 10 s.; G. Pastori, 1998: 52 ss.; L. Antonini e A. Pin, 2011, 141 ss.. Utili, inoltre, le riflessioni contenute in M.A. Quiroz Vitale – S. Ricci, 2017: *passim*.

6 Oltre agli scritti citati nella nota precedente, le connessioni tra Terzo Settore (nella specie, il volontariato) e principio di solidarietà sono poste in rilievo da C. cost. sent. n. 75/1992 su cui diffusamente *infra*.

7 Enfasi aggiunta. Giova, peraltro, precisare che nella legge delega non si faceva menzione degli artt. 4 e 9 Cost.

La pur suggestiva autoqualificazione della legislazione delegata in termini di fonte di rilevanza costituzionale (F. DONATI, 2019: 18) non deve, però, indurre l'interprete a considerare il Codice quale approdo definitivo nella ricostruzione dei fondamenti costituzionali del TS. Per vero, l'esplicito richiamo alla sola attuazione delle evocate disposizioni rischia di essere, al contempo, tautologico e parziale: per un verso, infatti, non v'è dubbio che i "pilastri" costituzionali del TS siano rinvenibili nei già richiamati principi personalista, pluralista e solidarista (nelle diverse sfaccettature ricavabili dagli artt. 2, 3, 4 e 118, co. 4, Cost.), oltre che nella libertà di associazione (art. 18 Cost.); per altro verso, è altrettanto certo che nella nozione di TS rientrino anche attività riconducibili a disposizioni costituzionali di cui il CTS non fa esplicita menzione<sup>8</sup>.

Ed è in tale "cantiere aperto" che si colloca la sentenza n. 131 del 2020 che, sebbene muova da una questione di riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine all'applicazione di peculiari istituti previsti dall'art. 55 del Codice, si traduce in una pronuncia dalla valenza sistematica per la comprensione non solo del ruolo assunto dagli Enti del Terzo Settore (d'ora in avanti ETS) per un invero "diffuso" dei valori costituzionali, ma anche delle dinamiche evolutive della forma di Stato.

Nel presente scritto si ricostruiranno i tratti qualificanti dello *statuto costituzionale del Terzo Settore*, seguendo una triplice prospettiva d'indagine. Preliminarmente, si esaminerà la *dimensione* costituzionale, intendendo riferirci con tale termine alla collocazione del TS in un ambito temporale precedente all'adozione della Costituzione repubblicana e nel quale possono individuarsi talune linee ispiratrici dell'architettura stessa impressa alla nostra Carta fondamentale. L'analisi si soffermerà, dunque, sul *rilevato* costituzionale del TS, ricomprendendo in tale concetto tanto le coordinate di diritto positivo quanto gli approdi giurisprudenziali più rilevanti, nei quali rinvenire, per dir così, il titolo di legittimazione del ruolo vieppiù assunto dagli ETS nell'ordinamento repubblicano. Infine, saranno svolte considerazioni sulla *rilevanza* costituzionale del TS, vale a dire sulla sua idoneità a contribuire allo sviluppo (e alla qualità) della vita democratica del Paese.

---

<sup>8</sup> È, quindi, riduttivo il riferimento al solo art. 9 Cost. Il presente scritto prenderà in esame soltanto il "nucleo duro" dello statuto costituzionale del Terzo Settore, pur non ignorando che plurimi sono gli appigli testuali cui ancorare il rilievo costituzionale del fenomeno. Così, ad esempio, non pare dubbio che le attività di formazione universitaria, previste dall'art. 5, co. 1, lett. g) del Codice, siano certamente destinate ad incidere sull'attuazione degli artt. 33 e 34 Cost. Ed ancora, mal si comprende l'omesso richiamo nel Codice all'art. 41 Cost., non foss'altro per la presenza all'interno del CTS di una dettagliata disciplina in materia di imprese sociali, che rientrano a pieno titolo tra le espressioni della libertà di iniziativa economica. Su tale ultimo profilo, v. le diffuse e convincenti notazioni di E. Castorina, 2020: 366 ss.

## 2. Il contributo delle embrionali (ma radicate) esperienze storiche di solidarietà volontaria nella scelta della *dimensione* personalista e pluralista della Costituzione repubblicana.

Come noto, con l'espressione "Terzo Settore" si è soliti indicare, nel linguaggio comune, un complesso di organismi di diritto privato che svolgono attività di interesse generale senza perseguire scopi di lucro. Sebbene le origini del termine siano piuttosto recenti (A. ETZIONI, 1973: 314 ss.) e si ricolleghino alla progressiva assunzione di consapevolezza dell'inadeguatezza dello Stato e del mercato ad agire in "solitudine" per il soddisfacimento di taluni bisogni essenziali dei cittadini, giova ricordare che il fenomeno è frutto di un'evoluzione storico-sociale, le cui radici possono cogliersi fin dal Medioevo, ove si registrava la presenza di enti, per lo più istituiti su impulso della Chiesa, aventi lo scopo di aiutare gli strati più deboli della popolazione.

Particolarmente significativa, in tal senso, è l'esperienza italiana in cui, fin dal secolo X, si ha testimonianza della costituzione di *fraternitates*, che promuovevano opere di beneficenza e assistenza, soprattutto ospedaliera e scolastica<sup>9</sup>.

L'esistenza di tali forme di sodalizi caritatevoli, sorti per spontanea volontà di soggetti privati, fu oggetto, soprattutto a partire dalla fine del XVIII secolo e per influsso del pensiero illuminista, di interventi normativi volti ad introdurre penetranti forme di controllo pubblico sulla gestione dei cospicui patrimoni di cui tali enti risultavano titolari. Lungo tale direzione si mossero le legislazioni degli stati preunitari<sup>10</sup>, in alcuni dei quali furono create le Congregazioni di carità - costituite da membri laici ed ecclesiastici e presiedute dal Podestà, dal Sindaco o dal Prefetto - allo scopo di sottoporre i diversi enti benefici e assistenziali ("Opere pie") presenti sul territorio comunale al coordinamento e al controllo da parte dell'autorità pubblica.

Siffatto processo di erosione degli spazi di autonomia dei predetti enti proseguì anche dopo l'unificazione del Regno. Ed infatti, nel corso del XIX secolo, si registrò un massiccio intervento pubblico di istituzionalizzazione, dapprima con la legge 3 agosto 1862, n. 753 concernente l'amministrazione delle Opere pie e successivamente con la c.d. legge Crispi (l. n. 6872 del 1890), che trasformò le predette Opere in "*Istituzioni pubbliche di beneficenza*", rafforzando il sistema di controlli sulle stesse<sup>11</sup>. Non si trattò,

<sup>9</sup> Per approfondimenti, cfr., almeno, A. Santuari, 2012, 5 ss.

<sup>10</sup> Per una ricostruzione delle variegata legislazioni vigenti negli stati preunitari e dei diversi modelli di regolamentazione delle autonome iniziative caritatevoli, v. G. Farrell-Vinay, 2000: 611 ss.

<sup>11</sup> Può, altresì, ricordarsi la legge n. 3818 del 1886 che intervenne a disciplinare le Società operaie di mutuo soccorso, alle quali veniva riconosciuto, tra l'altro, il potere di cooperare «all'educazione dei soci e delle loro famiglie» (art. 2).

tuttavia, di una statualizzazione in senso stretto, in quanto l'azione statale sul sistema di beneficenza continuò ad essere «"indiretta", perché mirava a raggiungere il suo scopo (miglioramento delle condizioni di vita dei poveri e loro assistenza) mediante delle istituzioni che avevano una origine privata e, comunque, non erano dotati dell'*imperium* proprio dei pubblici poteri» (S. SEPE, 1984: 3 s.)<sup>12</sup>.

Del tutto diverso, invece, l'approccio del regime fascista. Invero, durante il ventennio, in modo coerente rispetto alle premesse ideologiche totalitarie su cui il regime si fondava, fu posta in essere un'opera di marcata riconduzione allo Stato delle plurime manifestazioni dell'associazionismo privato diretto alla realizzazione di scopi di pubblico interesse: nella prospettiva fascista, previdenza, assistenza, cooperazione e mutualismo dovevano rappresentare, infatti, oggetto di gestione diretta e di controllo statale per mezzo di enti pubblici, nell'intento, da parte dello Stato totalitario, di «riempire completamente di sé lo spazio tra le Istituzioni e i cittadini» (P. ADDIS - E. FERIOLE - VIVALDI, 2011: 167)<sup>13</sup>.

Dal sintetico quadro storico fin qui delineato, può comprendersi che l'elaborazione dei sistemi regolativi degli enti (oggi ricondotti alla categoria) del TS è da sempre stata il frutto di precisi modi di intendere il rapporto tra autorità e libertà; tra esercizio del controllo pubblico e libera manifestazione dell'autonomia privata<sup>14</sup>.

Ciò spiega le ragioni del radicale mutamento di prospettiva intervenuto con l'adozione della Costituzione repubblicana. Ed infatti, l'opzione per una forma di Stato ispirata a precisi valori strutturali del tutto distonici rispetto ai paradigmi del regime fascista impose alle madri e padri costituenti una precisa traiettoria da seguire nella tessitura della Carta fondamentale.

Una traiettoria segnata, in primo luogo, dall'esigenza di rivitalizzare la libera espressione dell'autonomia dei gruppi sociali, nei cui confronti il fascismo aveva mostrato diffidenza se non aperta ostilità. E non v'è dubbio che si fece tesoro del patrimonio storico della società italiana, che già da tempo aveva conosciuto e sperimentato forme volontarie di esercizio della solidarietà *in vivo* – soprattutto per opera dell'associazionismo cattolico - destinate a colmare talune zone d'ombra dell'intervento statale.

---

12 Per approfondimenti sull'evoluzione storica del TS, cfr., per tutti, E. Rossi, 2020b: 65 ss.; nonché M.A. Quiroz Vitale – S. Ricci, 2017.

13 La dimensione pubblicistica degli ETS spiega, del resto, la scarsa attenzione ad essi dedicata dal Codice civile del 1942, ove ci si limitò a dettare nel Libro I una disciplina essenziale di taluni enti tradizionalmente inclusi nel TS, solo al fine di rimarcare le differenze con l'impresa (Libro V).

14 Sottolineano la connessione tra TS ed evoluzione della forma di Stato pressoché tutti gli Autori che si sono occupati del tema. A mero titolo d'esempio, v. U. De Siervo, 2002: 43 ss.; V. Tondi Della Mura, 2002: 117 ss. e L. Violini - A. Zucchella, 2003: 291 ss.

Si tratta di un aspetto di non poco momento, di cui dà conto lo stesso giudice costituzionale nell'apparato motivazionale della citata sentenza n. 131 del 2020, ove si osserva che «fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso»<sup>15</sup>.

Sotto questo profilo, secondo la ricostruzione qui proposta, può affermarsi che (ciò che oggi si definisce) il TS abbia contribuito ad imprimere una precisa *dimensione* alla Costituzione repubblicana del 1948 e a proiettare all'interno di essa lo già sperimentato paradigma solidarista, quale diretto corollario della centralità riconosciuta alla persona umana nell'architettura costituzionale.

Del resto, è la stessa adesione ad una precisa concezione antropologica lapidariamente scolpita nell'art. 2 Cost. e protesa alla valorizzazione della «necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una *reciproca solidarietà* economica e spirituale... anzitutto in varie *comunità intermedie* disposte secondo una naturale gradualità»<sup>16</sup> (secondo il tenore dell'ordine del giorno Dossetti), a rappresentare il compimento più immediato di un processo storico evolutivo, che aveva mostrato, per un verso, il fallimento di visioni rigidamente statualistiche e individualistiche; e, per altro verso, la necessità di approntare un sistema di principi e regole, che favorisse il *potenziale sussidiario* della pluralità degli organismi intermedi rispetto ad eventuali inadeguatezze dello Stato nel far fronte ai numerosi compiti sociali che la nascente Costituzione intendeva ad esso attribuire<sup>17</sup>.

Così, ad esempio, non v'è dubbio che nel riconoscere la libertà dell'assistenza privata (art. 38, u.c., Cost.) si tenne anche conto della consolidata esperienza delle società di mutuo soccorso, che possono essere considerate come forme embrionali di ETS<sup>18</sup>. Ed ancora, in modo ancor più esplicito, con l'art. 45,

---

15 Punto 4 cons. dir.

16 Secondo il tenore dell'ordine del giorno Dossetti, sottoposto alla seconda Sottocommissione in Assemblea costituente, che pur non discusso né votato, come osservato da G. D'Amico, 2018: 105. «racchiude in sé il significato autentico della rottura prodotta dalla Costituzione repubblicana rispetto al precedente regime quanto ai rapporti tra individuo e Stato»

17 Determinante per l'accoglimento del suddetto paradigma fu l'apporto della componente cattolica in Assemblea (in particolare, degli onorevoli La Pira, Dossetti e Moro). Ed infatti, come osservato da E. Rossi, 1989: 16, nella prospettiva cattolica il riconoscimento pieno dei diritti di libertà del cittadino può realizzarsi soltanto attraverso il necessario riferimento alla dimensione comunitaria in cui esso vive. Per una puntuale ricostruzione della "cultura" sottesa ai lavori dell'Assemblea costituente, risultano fondamentali le ricerche contenute in U.De Siervo, 1980: passim.

18 V., in particolare, l'intervento nella seduta dell'Assemblea del 10 maggio 1947 (in Atti dell'Assemblea Costituente, 3837) del relatore in Sottocommissione, on. Ghidini, il quale precisò che non poteva immaginarsi un monopolio dello Stato nell'assistenza, come appunto dimostrato dall'esperienza delle società di mutuo soccorso. Interessante, inoltre, la formulazione

co. 1, Cost., dedicato alla cooperazione a carattere di mutualità, si volle «concedere finalmente, ciò che non era mai stato fatto, un riconoscimento essenziale all'importanza di un *fenomeno economico e sociale*, che investe quasi tutti i rami dell'attività umana, che costituisce un sostanziale *elemento di fraternità*, che non può essere frutto di una semplice formula economica — in cui si sommano aritmeticamente gli egoismi individuali — ma di una *superiore ispirazione in cui l'uomo si sente vicino all'altro uomo nell'impresa comune*, in cui si risolvono i problemi del lavoro, in cui si attua la difesa del consumatore *attraverso l'aiuto solidale e la reciproca collaborazione*»<sup>19</sup>.

Ed infatti «la cooperazione non è un'associazione politica, come sono i partiti; non è un'associazione professionale, come sono i sindacati: è un'associazione economica a fini sociali. Dal punto di vista economico essa si propone di realizzare ogni impresa senza scopo di lucro. In essa ogni utile è appropriabile collettivamente. La cooperativa si propone la subordinazione del capitale al lavoro, la soppressione dell'imprenditore come individuo. Dal punto di vista sociale la cooperativa è una organizzazione volontaria di attività associate su base mutualistica e solidaristica. Possiamo riassumere i caratteri della cooperazione e le sue finalità quali devono essere considerate nella Costituzione, nel modo seguente. La cooperazione deve essere basata sui principi della mutualità e deve essere ispirata ad alte finalità di libertà umana. In tal modo essa costituisce un efficace mezzo di difesa dei produttori e dei consumatori dalla speculazione privata, e di elevazione morale e materiale delle classi lavoratrici»<sup>20</sup>.

Emerge con chiarezza che il regolo esperienziale che guidò la mano dei costituenti nella delineazione dell'orizzonte di senso dell'ordinamento repubblicano conteneva già in sé il “nucleo duro” degli elementi che qualificano tutt'oggi enti e attività del TS (vincoli solidali; perseguimento di finalità sociali e assenza di scopi di lucro). La lungimiranza di madri e padri costituenti non è, quindi, da rinvenire in una sorta di creatività inventiva ma nell'aver colto il potenziale espansivo delle esperienze di solidarietà volontaria affermatesi storicamente nel Paese; e - includendole tra le formazioni sociali in cui si svolge la personalità

---

dell'emendamento proposto dell'on. Terranova sull'ultimo comma dell'art 38 e a tenore del quale lo Stato avrebbe dovuto favorire «le sane iniziative della privata beneficenza» (seduta del 10 maggio 197, in Atti dell'Assemblea costituente, 3834).

19 Intervento dell'on. Cimenti (Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 14 maggio 1947, 3990. Enfasi aggiunte).

20 Intervento dell'on. Canevari, proponente del testo definitivo poi approvato dall'Assemblea (in Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 14 maggio 1947, 3993 s. Enfasi aggiunte),

Giova sottolineare che il dibattito in Assemblea costituente sulla formulazione della citata disposizione riguardò soprattutto la previsione di controlli da parte dello Stato sulle attività delle cooperative. Dalla discussione sul testo proposto dalla Sottocommissione emergono già tutti i nodi problematici che, successivamente, hanno rappresentato il nucleo delle riflessioni sulla disciplina in materia di TS e, in particolare, sulla modulazione dei rapporti tra autonomia degli ETS e sistema di vigilanza e controlli pubblici. Non a caso l'art. 45 Cost. è stato considerato (cfr., in particolare, A. Poggi, 2002: 223) espressione primigenia della rilevanza costituzionale che si intese dare al TS.

umana - nell'averle scientemente sottratte dall'alveo dell'"eccezione" per collocarle, invece, tra gli attori protagonisti nella costruzione della Repubblica democratica<sup>21</sup>.

### 3. La "scoperta" del *rilievo* costituzionale del Terzo Settore nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tutto ciò spiega, del resto, la ragione per cui, nonostante la mancanza di espressi richiami al TS nel testo della Costituzione, nessuno abbia mai dubitato dell'esistenza di salde basi costituzionali cui ancorare le frastagliate discipline che a partire dagli anni novanta del secolo scorso hanno regolamentato talune manifestazioni del fenomeno in esame.

L'iniziale riconoscimento legislativo del TS è, infatti, riconducibile all'emersione dei primi segnali di crisi dei tradizionali modelli di *welfare* a vocazione universalistico-pubblicistica. Ed infatti, «l'insostenibilità finanziaria e la crisi degli schemi classici di rappresentanza delle istanze dei cittadini (...) hanno fatto emergere con vigore un'esperienza in realtà da sempre radicata nel nostro Paese che, a partire da quegli anni, ha tuttavia assolto un prezioso ruolo "sostitutivo" nelle varie inefficienze del sistema» e «ha visto affidarsi da parte degli enti pubblici ampie sfere prestazionali (specie nel settore dei servizi socio-sanitari) cui la sfera pubblica non era più in grado di far fronte in via autonoma»<sup>22</sup>.

Da qui, la ricerca di coordinate giuridiche stabili entro cui costruire un modello di riferimento che potesse indicare, al contempo, la fonte di legittimazione e i limiti delle variegate normative in materia. Prima della recente adozione del CTS, è grazie alla sinergica opera di dottrina e giurisprudenza che, sullo sfondo della citata *dimensione* storico-ideologica, si è giunti ad individuare, pur nell'apparente "silenzio" del testo, il *rilievo* costituzionale del TS, ovvero il sistema di disposizioni della Legge fondamentale in grado di restituire i tratti qualificanti degli enti e delle attività rientranti nell'ampia categoria del TS<sup>23</sup>. Ed è in modo pressoché granitico che l'*akmè* di tale sistema è stato rinvenuto proprio in quei principi, mirabilmente sintetizzati nell'art. 2 Cost., che, come sopra brevemente specificato, fornirono ai costituenti la traiettoria di metodo e di merito nella redazione della Costituzione repubblicana: vocazione sociale della persona umana, pluralismo e solidarietà divengono, così, componenti essenziali – ma non

---

21 Su tale aspetto e con riguardo, in particolare, all'incidenza dell'esperienza del volontariato si veda, almeno, V. Tondi della Mura, 2020: 1 ss.

22 F. Donati – F. Zanchini, 2019., XIII. Si vedano, altresì, le osservazioni di G. Tiberi, 2009: 6 ss.

23 Vedasi precisazione riportata supra nt. 11.

esclusive - di un *lessico costituzionale*, che restituisce l'identità del TS all'interno dell'architettura della Carta fondamentale.

Un lessico, per dir così, a rime obbligate, alla cui tessitura ha contribuito in modo significativo il giudice delle leggi, dinanzi al quale sono state poste nell'ultimo trentennio – per lo più in via principale – diverse questioni aventi ad oggetto le atomistiche (e contenutisticamente modeste) discipline dettate nel secolo scorso dal legislatore per regolare singoli settori espressivi del TS.

Dapprima, focale d'osservazione privilegiata, che ha consentito alla Corte di contribuire in maniera decisiva ad inserire il TS nel quadro costituzionale, è stata, non a caso, la normativa sul volontariato, che può essere considerato una tra le più significative – e storicamente radicate – espressioni del TS.

L'architrate giurisprudenziale è rappresentata dalla sentenza n. 75 del 1992, avente ad oggetto talune disposizioni della legge quadro sul volontariato (l. n. 266/1991), di cui le ricorrenti Province autonome di Trento e Bolzano lamentavano la lesività rispetto alle proprie sfere di competenza<sup>24</sup>. La Corte, dopo aver specificato che il volontariato non è una “materia” ma «costituisce un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un *paradigma dell'azione sociale* riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui», che «in quanto tale, (...) sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria», ha colto l'occasione per dettare il “manifesto identitario” di enti e attività del TS. Ed infatti, il volontariato è qualificato come «*modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità*». Un modello, per un verso, paradigmatico dell'*esse* di tutti quegli organismi privati che in vario modo possono farsi rientrare all'interno dell'(allora) indefinito perimetro del TS; e, per altro verso, che fornisce alla Corte lo spunto per condurre ad unità i singoli elementi del precitato *lessico costituzionale*.

Invero, nella lettura avanzata dal giudice delle leggi, «il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia *vocazione sociale dell'uomo*, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini». Sotto questo profilo, quindi, il volontariato è «la più diretta realizzazione del principio di *solidarietà sociale*, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per *libera e spontanea* espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento

---

<sup>24</sup> Nella copiosa letteratura sviluppatasi su tale pronuncia, cfr., almeno, E. Rossi, 1992: 2348 ss.

giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»<sup>25</sup>.

Al di là della dotta retorica che segna il richiamato passaggio motivazionale, può cogliersi la portata “rivoluzionaria” della lettura fornita dalla Corte. Invero, da un lato, si configura il volontariato - *modello fondamentale* del TS - quale espressione concreta, tra l'altro, del principio di solidarietà<sup>26</sup>; dall'altro, è proprio l'individuazione delle caratteristiche ontologiche di tale fenomeno, che consente al giudice delle leggi il disvelamento della dimensione “fraterna” della solidarietà<sup>27</sup>, superando, così, la tradizionale concezione di tale principio quale mera sintesi dei doveri richiesti ai consociati e accogliendone, invece, un'interpretazione olistica, comprensiva dell'«insieme di comportamenti che ogni soggetto, singolo o associato, pone in essere per la realizzazione dell'«interesse alieno» e perciò del bene comune, al di fuori di obblighi posti», in forza del vincolo di doverosità dall'ordinamento normativo (E. ROSSI, 2006: 56).

Da qui, l'ulteriore svolgimento delle premesse epistemologiche da cui muove la Corte. Ed infatti, la *primigenia vocazione sociale* della persona umana implica, al contempo e in modo simmetrico, il riconoscimento di *libertà sociali*, delle quali il volontariato rappresenta il più fertile terreno di esercizio<sup>28</sup>.

In altri termini, «la libertà è “sociale” non soltanto perché viene ad esplicitarsi nel novero di “gruppi” circoscritti (si pensi alle riunioni o alle associazioni) ma, più ampiamente, nell'attitudine dell'uomo, in

---

25 Punto 2 cons. dir. Enfasi aggiunte.

26 Per un'ulteriore conferma, si veda Corte cost., sent. n. 202 del 1992, ove si chiarisce (punto 2 cons. dir.) che all'interno del variegato fenomeno della cooperazione sociale devono essere ricomprese «attività di promozione umana e di integrazione sociale dei cittadini, e in particolare di quelli svantaggiati, riconducibili al principio di solidarietà sociale solennemente proclamato dall'art. 2 della Costituzione, il cui sviluppo e il cui sostegno rappresentano un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale e che, pertanto, deve essere congiuntamente perseguito, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali, dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome»

27 Per riprendere il magistrale insegnamento di S. Galeotti, 1996: 10 s., il quale, come noto, distingue la solidarietà “fraterna” dalla solidarietà “paterna”. Secondo l'A., quest'ultima – per la quale si discorre anche di solidarietà pubblica - si svolge su un piano verticale, esprimendo la «funzione attiva della Repubblica volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale», con conseguente simmetria di senso tra l'art. 2 e l'art. 3, co. 2, Cost. La dimensione “fraterna” della solidarietà, invece, esprime quel doveroso «moto cooperante» dei cittadini «nell'adempimento delle loro varie solidarietà». Giova, peraltro, evidenziare la lungimiranza dell'A., che, azzardando «uno sguardo al futuro», osservava: «fermo l'imprescindibile ruolo della solidarietà statale o paterna, crescerà sempre più il ruolo della solidarietà fraterna; (...) sia, di quella doverosa dei cittadini (che la Repubblica si farà sempre e necessariamente a richiedere), sia di quella che si esprimerà sempre più in ciò che un nostro economista, Stefano Zamagni, designa come terzo settore», inteso quale fenomeno in cui si «manifesta la solidarietà più autentica e genuina, quella che viene non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità della persona».

28 Sent. n. 75 del 1992, punto 2 cons. dir., ove la Corte precisa che il volontariato partecipa della natura dei diritti fondamentali e «e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità».

qualità di singolo o attraverso le formazioni sociali, ad instaurare relazioni con tutti i componenti della società concepita nella sua interezza» (S. LA PORTA, 2004: 30 s.).

Pur calibrate sul peculiare fenomeno del volontariato, tali rinnovate prospettive di lettura dell'art. 2 Cost. hanno consentito alla Corte di riconoscere «il pregio democratico» degli enti del Terzo Settore «nel quadro degli orientamenti assiologici della nostra Costituzione»<sup>29</sup>. Tali enti, infatti, sono definitivamente inquadrati tra le formazioni sociali che «oltre a permettere l'elevazione della personalità del singolo in quanto tale – assecondando la idea del Costituente, che ha concepito la garanzia delle entità intermedie come strumentale nei confronti della persona, i cui diritti fondamentali sono da tutelare anche all'interno di queste ultime – si presentano, esse stesse, serventi rispetto al compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale nell'ottica dell'effettiva partecipazione all'organizzazione politico, economica e sociale del Paese» (E. CASTORINA, 2020: 364)<sup>30</sup>.

E non v'è dubbio che, in tal modo, il giudice delle leggi abbia voluto forgiare un armamentario concettuale di base, in grado di restituire le coordinate costituzionali entro cui collocare il mutamento di prospettiva – potrebbe dirsi, epocale – nella ricostruzione dei tratti identitari della forma di Stato democratico-sociale, non più parametrata sul modello del *welfare state* ma su una *welfare society*<sup>31</sup>, intesa quale «spazio in cui la persona non ricopre più soltanto il tradizionale ruolo di destinataria di beni e servizi, ma diventa attrice essa stessa nel campo economico e sociale attraverso forme proprie di aggregazione» volte «al soddisfacimento di bisogni collettivi e della tutela di interessi generali» (G. TIBERI, 2009: 6).

#### **4. La sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale e la valorizzazione della rilevanza costituzionale del Terzo settore.**

In tale contesto, l'etichetta della “terzietà” utilizzata per descrivere le variegate manifestazioni di solidarietà volontaria, di cui qui si discorre, assume significati del tutto nuovi: gli ETS, infatti, non possono più essere considerati alternativi o residuali rispetto agli enti rappresentativi del primo (Stato) e del secondo (impresa-mercato) settore, ma acquisiscono una “dignità paritaria”; al contempo, le attività di

---

<sup>29</sup> F. Pizzolato, 2020: 3, con osservazioni relative al volontariato ma che possono essere estese anche agli altri enti del Terzo Settore.

<sup>30</sup> V., altresì, la già ricordata Corte cost., sent. n. 500 del 1993.

<sup>31</sup> Su cui, cfr., almeno, L. Antonini, 2000, 103 ss.. Si veda, altresì, M.A. Quiroz Vitale – S. Ricci, 2017.

interesse pubblico da essi svolte divengono *complementari* rispetto a quelle poste in essere tanto dallo Stato quanto dal mercato<sup>32</sup>.

Da qui, la spinta ordinamentale verso nuove forme di rivitalizzazione del pluralismo sociale, idonee a garantire il pieno inserimento (anche) del TS nell'opera di attuazione del disegno costituzionale. E a tali finalità risponde l'art. 118, co. 4, Cost., introdotto con la riforma del Titolo V, che, rimarcando la vocazione personalista della Costituzione, ha valorizzato la dimensione orizzontale della sussidiarietà, per la quale tutte le componenti territoriali della Repubblica sono tenute a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Si stringe, così, un "patto di alleanza" tra pubblici poteri e società civile<sup>33</sup>, nel quale, conformemente all'originario disegno della Costituzione, si realizza la «rivalutazione delle formazioni sociali come strumento efficiente di attiva "partecipazione" più che di passiva "difesa" nei confronti dell'ordinamento generale (sulla quale soprattutto puntavano le concezioni sottese alla costituzionalizzazione degli ordinamenti intermedi), dovendosi sottolineare come il riconoscimento e la conseguente garanzia di cui al menzionato art. 2 si riferiscano allo sviluppo della persona umana che l'ordinamento generale assume come uno tra i suoi compiti principali (art. 3, comma 2, Cost.)»<sup>34</sup>.

Non v'è dubbio che la formale introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale abbia ulteriormente arricchito il processo di costruzione dei fondamenti costituzionali del TS, sino ad assumere un ruolo di primo piano nel dibattito sul tema<sup>35</sup>.

Sul punto, può osservarsi che, mentre in una prima fase l'attenzione è stata posta sull'esigenza di mettere in *rilievo* – in ottica, per così dire, statica - un sistema di norme idoneo a garantire egida costituzionale all'esistenza stessa di enti e attività riconducibili al TS, con l'irrompere sulla scena del principio in parola la focale interpretativa si sposta sulla *rilevanza costituzionale* da riconoscere al TS, vale a dire sui modi attraverso cui quest'ultimo possa e debba in concreto contribuire alla quotidiana realizzazione delle finalità sottese all'architettura della Carta fondamentale.

---

32 Come magistralmente rilevato da N. Lipari, 2018: 637, l'interesse pubblico non è più inteso «in senso unitario, collegato ad una entità astrattamente considerata quale la collettività, ma come una pluralità di utilità specificamente individuate e riferibili a gruppi o persone determinati o quanto meno determinabili».

33 Per riprendere l'immagine utilizzata da G. Arena, 2003: 3 per il quale «grazie al principio di sussidiarietà orizzontale, la Repubblica ha trovato degli alleati che si assumono autonomamente l'onere di contribuire al difficile compito di creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuno, quegli stessi cittadini del cui pieno sviluppo la Repubblica deve, secondo l'art. 3, 2° c., farsi carico».

34 E. Castorina, 2020: 357 s. e bibliografia ivi citata alle nt. 15 e 16.

35 Cfr., ad esempio, G. Tiberi, 2009: 15, per la quale l'art. 118, co. 4, Cost. rappresenta il fondamento costituzionale espresso del TS.

Sotto questo profilo, assume determinante importanza il sistema predisposto dal CTS del 2017<sup>36</sup>, che nel riconoscere all'art. 2 «il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo», ne promuove lo sviluppo «salvaguardandone la spontaneità ed autonomia» e favorendone «l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante *forme di collaborazione* con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali». Da qui, la previsione di plurimi istituti idonei ad assicurare, per un verso, un regime di favore tramite facilitazioni nell'accesso al credito (art. 67 ss.), misure di sostegno finanziario (art. 72 ss.) e agevolazioni fiscali (art. 79 ss.); e, per altro verso, la costruzione di un canale “privilegiato” di dialogo e cooperazione con le pubbliche amministrazioni. Così, ad esempio, rientrano in tale ultimo ambito le disposizioni che impongono alle PP.AA. di coinvolgere gli ETS nelle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali di interesse generale, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento (art. 55)<sup>37</sup> e che riconoscono agli ETS la possibilità per di stipulare convenzioni con le pubbliche amministrazioni in deroga alle disposizioni generali in materia di contratti pubblici (artt. 56 e 57).

Ed è proprio l'interpretazione del richiamato art. 55 CTS ad aver offerto alla Corte, nella sentenza n. 131 del 2020, l'occasione, da un lato, per ricomporre il *lessico costituzionale* del TS, confermando, in

---

36 Per un'analisi sistematica del CTS e delle novità da esso introdotte, vedasi, per tutti A. Fici, 2020: 3 ss.; nonché i contributi contenuti in M.A. Quiroz Vitale – S. Ricci, 2020: passim; e in F. Donati – F. Zanchini, 2019: passim.

37 Attesa l'importanza per la comprensione degli svolgimenti argomentativi presenti nella sentenza della Corte cost. n. 131 del 2020, si riporta integralmente e per comodità il testo dell'art. 55 Codice, rubricato “Coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore”:

«1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

sostanza, le letture già fornite con riguardo alla disciplina del volontariato; e, dall'altro, di arricchirne il contenuto con specifico riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale<sup>38</sup>.

Nell'ottica della Corte, infatti, l'art. 55 CTS è «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.», che esplicita nel testo costituzionale «*le implicazioni di sistema* derivanti dal riconoscimento della “profonda socialità” che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una “azione positiva e responsabile” (sentenza n. 75 del 1992)». Il legislatore costituzionale ha, dunque, voluto «superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese “tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente (sentenza n. 309 del 2013)»<sup>39</sup>.

L'individuazione del “ponte aureo” che unisce nel sistema costituzionale il principio di solidarietà con quello di sussidiarietà orizzontale, di cui l'art 55 CTS è diretta espressione, consente, quindi, al giudice delle leggi, per un verso di estendere all'intero novero degli ETS disciplinati dal Codice quanto affermato nel 1992 con riguardo al *modello fondamentale* del volontariato e di elevare il TS ad autonoma categoria costituzionale, che trova il proprio presupposto legittimante, innanzitutto, nei valori racchiusi nell'art. 2 Cost.<sup>40</sup>; e, per altro verso, di coniugare il *rilievo* - già in passato posto in luce - con la *rilevanza* costituzionale

---

38 Giova ricordare che già in precedenza erano state promosse questioni di legittimità concernenti specifiche disposizioni contenute nel Codice (sent. n. 185/2018) o aventi ad oggetto leggi regionali in relazione alle quali il Codice costituiva norma interposta per la valutazione di legittimità costituzionale (sentt. nn. 277 e 285/2019; 27/2020). Tuttavia, «si è trattato di interventi tutto sommato limitati e puntuali, nei quali la Corte non ha ritenuto di trarre spunto per una riflessione generale e “di sistema” sulla riforma del 2017». Per tali notazioni, v. E. Rossi, 2020: 51.

39 Punto 2.1 cons. dir. Enfasi aggiunta.

40 Cfr., in questo senso, E. Rossi, 2020: 57, per il quale sotto questo profilo, la pronuncia in commento si ricollega «idealmente e “culturalmente” a quella sentenza che, quasi trent'anni fa, aveva rinvenuto nelle organizzazioni di volontariato un “modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità”, che in quanto tale “rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini”. Per il Terzo settore oggi, secondo quanto si afferma nella sentenza n. 131 del 2020, vale quanto detto dalla Corte con riferimento al volontariato nel 1992: esso è “la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale”. Nel medesimo senso, v. L. Gori, 2020a, che discorre di una «sentenza quasi *didascalica* – che ricorda la precedente “storica” sentenza n. 75 del 1992 sul volontariato – che, pur risolvendo un riparto di competenze

riconosciuta al TS dall'art. 118, co. 4, Cost., che segna il tramonto di un paradigma dei rapporti tra pubblici poteri e cittadini, singoli o associati, improntato a logiche di contrapposizione, per consentire, di contro, l'ingresso nell'ordinamento di un modello ispirato ai canoni della collaborazione<sup>41</sup>.

Da tali (non scontate) premesse, la Corte trae la soluzione interpretativa della questione sottoposta e "protegge" con una serrata motivazione il peculiare regime di favore stabilito dall'art. 55 CTS, di cui viene riconosciuto il carattere di novità e non di semplice ricognizione di istituti già previsti in taluni progressi interventi normativi. Ed infatti, tale disposizione «realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata»<sup>42</sup> e crea «un canale di *amministrazione condivisa*, alternativo a quello del profitto e del mercato». Ciò in quanto il TS «non assume quei caratteri propri della mera competitività, quei caratteri sottesi alla dialettica mercantile, ma esprime specificità relative all'ambito di esplicazione del principio di solidarietà e quindi sostanzialmente dell'uguaglianza, in relazione alla quale si devono apprezzare aggregazione di risorse finalizzate, tramite comune programmazione e progettazione, alla realizzazione di quanto prodromico alla coesione sociale, andandosi in tale direzione di là dalla logica del profitto e della sua massimizzazione» (M.C. PERCHINUNNO, 2020: 1059). Ne consegue che «la "co-programmazione", la "co-progettazione" e il "partenariato" (che può condurre anche a forme di "accreditamento") si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»<sup>43</sup>.

In altri termini, la riserva nell'accesso a tali specifiche forme di collaborazione con la PA ai soli enti che, ai sensi dell'art. 4 del Codice, rientrano nel perimetro legale del TS, si giustifica, secondo la Corte, proprio per il fatto che tali organismi rappresentano una categoria autonoma, dotata di una propria identità costituzionale. Invero, il CTS individua «un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5),

---

legislative, parla in realtà alle istituzioni (a tutti i livelli: si pensi agli spazi ampi della potestà legislativa regionale!) ed alla società civile (nella ricchezza delle sue manifestazioni), richiamando ad una comune ed impegnativa responsabilità, a sgombrare il campo da tanti, preoccupanti equivoci cui negli ultimi anni si è assistito nel dibattito pubblico». Cfr., inoltre, L. Gori, 2020b, in cui l'A. parla di sentenza *bilancio*, «che riannoda ed aggiorna i fili di una giurisprudenza costituzionale che, a partire (almeno) dalla fondamentale sentenza n. 75 del 1992 resa a proposito della legge-quadro sul volontariato (n. 266 del 1991)» ha individuato le coordinate costituzionali di riferimento, attualizzandole «alla luce del mutato contesto della riforma del Terzo settore».

41 Per riprendere la felice immagine utilizzata da G. Alpa, 2017: 71.

42 Punto 2.1 cons. dir. Nella specie, la Corte richiama l'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e l'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 32).

43 Sent. n. 131 del 2020, punto 2.1 cons. dir.

senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)».

Un'identità che rende gli ETS certamente distinti dal mercato e dai pubblici poteri. Ma proprio da questi ultimi non così distanti.

Ed infatti, le caratteristiche di struttura impresse agli ETS dal Codice, lette, per dir così, in combinato disposto tra loro, segnano «la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici (...). Gli ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”»<sup>44</sup>.

Rispetto al modello “mercantilistico” configurato dal Codice dei contratti pubblici<sup>45</sup>, quindi, l'art. 55 CTS delinea un sistema di relazioni fondato «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a

---

44 Punto 2.1. cons. dir. Subito dopo (punto 2.2. cons. dir.) la Cort, in modo, forse, un po' ridondante, e aggiunge che: «Lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, «senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

Agli enti che fuoriescono da tale perimetro legale non possono essere riferibili le medesime forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica.

Infatti, la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano».

45 Giova precisare che la Corte si mostra assai attenta ai rapporti tra Codice dei contratti pubblici e CTS, con particolare riguardo ai possibili profili di contrasto con il principio di concorrenza e, in particolare, con la disciplina in materia dettata dal diritto UE. Secondo il giudice costituzionale, il diritto eurounitario «mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)». Ne consegue che non sussiste alcuna collisione tra la normativa domestica e quella dell'Unione europea: la prima è intervenuta in uno spazio lasciato libero al legislatore nazionale, a condizione che questo assicuri parità di trattamento ai soggetti che collaborano alla realizzazione delle finalità proprie del sistema pubblico.

elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»<sup>46</sup>.

Secondo la Corte, pertanto, è lo specifico *rilievo costituzionale* del TS a giustificare e imporre il riconoscimento di una altrettanto specifica *rilevanza costituzionale* che, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale, consenta al TS di fungere da crocevia privilegiato dell'incontro tra autonomia privata e azione pubblica nell'opera di quotidiana costruzione (per dir così, dal basso) della democrazia repubblicana.

Orbene, non v'è dubbio che con la sentenza n. 131 del 2020 la Corte abbia voluto segnare – non a caso affidandone la redazione alla penna di chi, già in sede scientifica, aveva fornito un magistrale contributo alle riflessioni sul tema - una traiettoria da cui sarà difficile, in futuro, discostarsi. Ma può trattarsi di un'eredità che, nel lungo termine, potrebbe rivelarsi forse eccessivamente gravosa.

Nonostante la strada per un'estensione analogica del regime speciale dettato dall'art. 55 del CTS agli enti non appartenenti al Terzo Settore fosse già piuttosto sbarrata dallo stesso tenore letterale della disposizione (inserita in un *corpus* normativo che detta, infatti, una puntuale disciplina rivolta ai soli ETS) – tanto da potersi discorrere, sotto questo profilo, di una sentenza ad interpretazione “non necessaria” ma di rigetto “obbligato” - la Corte ha preferito costruire una motivazione sorretta da robuste premesse di ordine sistemico, ove si definisce la “caratura” costituzionale (per *dimensione, rilievo e rilevanza*) del TS. Quest'ultimo, osservato non già in astratto – quale categoria generale cui estendere la ricostruzione offerta – ma in concreto, vale a dire siccome disciplinato dal CTS. Ne consegue che la normativa “di favore” dettata per gli enti che, secondo quanto prescritto dal CTS, rientrano per forma e sostanza nel TS, ne risulta pressoché definitivamente “blindata”.

La sentenza n. 131 del 2020, in definitiva, si staglia su un giudizio sorto da una mera questione di riparto di competenze legislative, ma che finisce per tradursi in un giudizio di ragionevolezza delle scelte del legislatore nazionale, ove tutta la prima parte della motivazione è dedicata a giustificare, legittimare il trattamento differenziato tra ciò che è dentro e ciò che, invece, rimane fuori dal perimetro segnato dal CTS. Epperò, «se la valenza costituzionale del Terzo settore è riferita alla definizione contenuta nel Codice, in quanto è da questa che devono trarsi i profili di specifica meritevolezza degli enti in questione rispetto al *genus* complessivo delle formazioni sociali, occorre verificare con attenzione se i criteri utilizzati dalla norma (l'assenza di finalità lucrative, lo svolgimento di attività di interesse generale, le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale) siano in primo luogo sufficientemente identificati e identificabili, e poi coerenti con i principi costituzionali (...), ed infine tali da giustificare una considerazione

---

46 Punto 2.1 cons. dir.

differenziata e favorevole: in altre parole, se anche altri, tra gli enti che sono esclusi dall'ambito definitorio, non presentino caratteristiche di meritevolezza analoghe, tali da far ritenere costituzionalmente ingiustificato un trattamento “sfavorevole” loro imposto» (E. ROSSI, 2020: 59).

Ben si comprende, pertanto, che con tale pronuncia la Corte abbia fornito importanti risposte sui contenuti dello *statuto costituzionale* del TS, lasciando tuttavia aperti altrettanto importanti interrogativi sui futuri svolgimenti delle premesse poste dallo stesso giudice delle leggi.

## **5. Statuto costituzionale del Terzo Settore e giudizio di legittimità costituzionale in via principale: una breve provocazione finale.**

A conclusione di queste brevi riflessioni, si intende porre uno di tali interrogativi, che intercetta da vicino proprio il giudizio di legittimità costituzionale e, in particolare, quello in via principale.

È noto che, in tale ambito, la Corte abbia mostrato, anche dopo la riforma del Titolo V, un orientamento (eufemisticamente) restrittivo nell'ammettere l'intervento in giudizio di soggetti terzi diversi dai titolari di potestà legislativa. Ebbene, in astratto, non può mettersi in dubbio che possano esservi enti rientranti nel perimetro del TS, siccome stabilito dal CTS, interessati a dispiegare intervento in un processo vertente su questioni direttamente o indirettamente connesse alle attività svolte e alle finalità istituzionalmente da essi perseguite. Aderendo all'orientamento della Corte in materia di intervento di terzi, tuttavia, anche un intervento da parte di questi pur qualificati soggetti andrebbe dichiarato, in tesi, inammissibile.

Ma come si concilierebbe siffatta chiusura del contraddittorio nel giudizio di legittimità con le condivisibili premesse contenute nella sentenza n. 131 del 2020? Se è vero, infatti, che gli ETS hanno una peculiare “dignità costituzionale” e, nell'ottica di una piena realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, possono accedere ad un “canale privilegiato” per condividere con i pubblici poteri la realizzazione dell'interesse pubblico, non si comprende su quale argomentazione potrebbe far leva la Corte per escludere *de plano* dal proprio processo – che, per definizione e *inter alia*, è il luogo di composizione e ripristino, con metodi giudiziari, dell'interesse pubblico alla legalità costituzionale – soggetti cui essa stessa ha conferito un ruolo di primario rilievo nel tessuto della Legge fondamentale.

Sotto questo aspetto, del tutto inappagante risulta l'inclusione delle “formazioni sociali senza scopo di lucro” – nel cui novero possono rientrare gli ETS - tra gli *Amici curiae*, legittimati a presentare opinioni scritte, volte ad offrire un contributo alla risoluzione delle questioni prospettate dinanzi alla Corte, ma

che, una volta ammessi, «non assumono qualità di parte nel giudizio costituzionale, non possono ottenere copia degli atti e non possono partecipare all’udienza» (art. 6).

Per non rischiare, dunque, di trasformare il sistema delineato dalla sentenza n. 131 del 2020 da “pietra angolare” per il corretto inquadramento giuridico del TS a “pietra d’inciampo” per la stessa Corte (e per i fruitori del “servizio” della giustizia costituzionale), giova rimeditare in fretta la disciplina del contraddittorio nei giudizi di legittimità costituzionale, quanto meno con riguardo agli ETS. Consentire il loro ingresso nel processo costituzionale - non già in qualità di *amici* ma di “*socii*” *curiae* – rappresenterebbe il naturale svolgimento del paradigma collaborativo valorizzato dalla Corte e permetterebbe di allineare (anche) il *diritto processuale costituzionale* al *diritto costituzionale del TS* di cui lo stesso giudice delle leggi si è fatto finora tessitore e garante.

## 6. Bibliografia

ADDIS P. - FERIOLI E. – VIVALDI E. (2011), *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità ad oggi*, in E. ROSSI – S. ZAMAGNI, *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna: Il Mulino, pp. 129 ss.

ALPA G. (2017), *Dal diritto pubblico al diritto privato*, Modena: Mucchi Editore.

ANTONINI L. (2000), *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, fasc. 1, pp. 103 ss.;

ANTONINI L. - PIN A., *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna: Il Mulino, pp. 141 ss.

ARENA G. (2003), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*.

ARENA G. (2020), *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, fasc. 3., pp. 1449 ss.

CASTORINA E. (2020), *Le formazioni sociali del Terzo Settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, pp. 355 ss.

D'AMICO G. (2018), *Autonomia individuale e comunità politica*, in F. CORTESE - C. CARUSO – S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea costituente*, Milano: Franco Angeli editore, pp. 97 ss.

DE SIERVO U. (a cura di) (1980), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Tomo I: *Costituzione italiana e modelli stranieri*, e Tomo II: *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna: Il Mulino.

DE SIERVO U. (2002), *Volontariato, Stato sociale e nuovi diritti*, in BRUSCUGLIA L. - ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano: Giuffrè editore, pp. 43 ss.;

DONATI F. (2019), *La dimensione costituzionale ed europea del Terzo Settore*, in F. DONATI– F. ZANCHINI, *Il Codice del Terzo Settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, Milano: Giuffrè editore, pp. 17 ss..

DONATI F. – ZANCHINI F. (2019), *Introduzione*, in F. DONATI – F. ZANCHINI, *Il Codice del Terzo Settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, Milano: Giuffrè editore, pp. XIII ss.

ETZIONI A. (1973), *The Third Sector and Domestic Missions*, in *Public Administration Review*, pp. 314 ss.

FARRELL-VINAY G. (2000), *Le legislazioni preunitarie sulle opere pie e la legge del 1862*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal medioevo ad oggi*, Bologna: Il Mulino, pp. 611 ss..

FICI A. (2020), *Profili e principi generali della riforma del Terzo Settore*, in A. FICI – E. ROSSI – G. SEPIO – P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari-Roma: Laterza editore, pp. 3 ss.

GALEOTTI S. (1996), *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, pp. 4 ss.

GORI L. (2020a), *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Impresa sociale – Forum*, 27 giugno 2020.

GORI L. (2020b), *Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Impresa sociale*, fasc. 3, pp. 89 ss.

GORI L. (2022), *Costituzione e Terzo Settore*, Torino: Giappichelli.

LA PORTA S. (2004), *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano: Giuffrè editore.

PACE A. (1998), *Violazione della “libertà sociale” o, piuttosto, restrizione della “libertà individuale”?*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, pp. 584 ss.

PASTORI G. (1998), *Il terzo settore nelle tendenze attuali dell'ordinamento*, in AA.VV., *La società italiana verso il duemila: opportunità e prospettive del terzo settore*, Milano: Giuffrè editore, pp. 52 ss.

PERCHINUNNO M.C. (2021), *Enti del Terzo Settore, sussidiarietà e uguaglianza*, in *Contratto e Impresa*, fasc. 4, pp. 1048 ss.

PIZZOLATO F. (2020), *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. Fond.*, fasc. 3, pp. 3 ss.

POGGI A. (2002), *L'impresa sociale tra Stato e mercato e la necessità di una “identificazione” all'interno del settore*, in *Non profit*, pp. 223 ss.

QUIROZ VITALE M.A. – RICCI S. (a cura di) (2017), *Il terzo settore tra continuità e riforma: teorie, diritti, pratiche e strumenti per affrontare il cambiamento*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli editore.

QUIROZ VITALE M.A. – RICCI S. (a cura di) (2020), *La codificazione del Terzo Settore. Analisi giuridica, fiscale e sociologica*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli editore.

ROSSI E. (1989), *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova: Cedam.

ROSSI E. (1992), *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2348 ss.

ROSSI E. (2006), *Art. 2*, in A. CELOTTO - R. BIFULCO – M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol I, Torino: UTET Giuridica, pp. 38 ss.

ROSSI E. (2020a), *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, 49 ss.;

ROSSI E. (2020b), *Profili evolutivi della legislazione del Terzo Settore*, in A. FICI – E. ROSSI – G. SEPIO – P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari-Roma: Laterza editore, pp. 65 ss.

SANTUARI A. (2012), *Le organizzazioni non profit*, Padova: Cedam.

SEPE S. (1984), *Amministrazione statale e assistenza: il controllo sulle "Opere pie" nel periodo giolittiano*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, pp. 3 ss.

TIBERI G. (2009), *La dimensione costituzionale del Terzo Settore*, in *Astridonline*.

TONDI DELLA MURA V. (1995), *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit*, in *Non profit*, pp. 555 ss.

TONDI DELLA MURA V. (2002), *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, in BRUSCUGLIA L. - ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano: pp. 117 ss.

TONDI DELLA MURA V. (2020), «*Esclusivamente per fini di solidarietà*». *La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, pp. 1 ss.

VIOLINI L. - A. ZUCHELLA (2003), *Il terzo settore tra cittadinanza dell'impresa e contesto costituzionale sussidiario*, in *Non Profit*. pp. 265 ss.