



# CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO III

**Matteo Trapani**

**Dalla diffidenza alla promozione della cooperazione e  
delle finalità mutualistiche e solidaristiche: percorsi giurisprudenziali  
e intrecci per la creazione di uno spazio pubblico costituzionale**

**15 dicembre 2025**



**Matteo Trapani**

**Dalla diffidenza alla promozione della cooperazione e  
delle finalità mutualistiche e solidaristiche: percorsi giurisprudenziali e intrecci  
per la creazione di uno spazio pubblico costituzionale\***

SOMMARIO: 1. Una breve premessa nel merito e nel metodo. – 2. La sentenza n. 116 del 2025: proporzionalità sanzionatoria e rilancio del ruolo costituzionale del principio mutualistico e solidaristico. – 3. Un’analisi da integrare con la sentenza n. 131 del 2020 sulla governance collaborativa del Terzo Settore. – 4. Costruire lo spazio pubblico: il ruolo strategico del mutualismo quale architettura costituzionale di prossimità tra finalità e sussidiarietà. – 5. Conclusioni.

**ABSTRACT:** *The essay examines the evolution of Italian constitutional case law toward a stronger recognition of mutualistic and solidarity-based organisations as integral components of the constitutional public space. Focusing on Constitutional Court Judgment no. 116/2025 and its dialogue with Judgment no. 131/2020, the analysis shows how the Court promotes mutualistic cooperation not merely as an economic model, but as a constitutionally protected form of social participation grounded in solidarity and horizontal subsidiarity. The Court requires proportional and non-automatic supervisory and sanctioning measures, to avoid chilling effects on organisations pursuing the general interest. Together, these judgments outline a framework of public social governance in which cooperative and Third Sector entities are recognised as co-producers of public value and as key actors in the realization of constitutional principles.*

**1. Una breve premessa nel merito e nel metodo**

La Costituzione affronta il tema della solidarietà in una pluralità di norme e di accezioni, che rappresentano il filo rosso da cui occorre partire per analizzare, in questa sede, la cooperazione mutualistica.

La recente giurisprudenza offre uno strumento utile per cogliere l’evoluzione del ruolo della cooperazione, in particolare con riguardo alle attività svolte dalle cooperative che si ispirano al mutualismo e, seppur secondo una declinazione parzialmente diversa,

---

\* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Matteo Trapani è ricercatore di Diritto Costituzionale e Pubblico a tempo determinato nell’Università di Pisa di Palermo.



all’impianto generale che caratterizza i soggetti che persegono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, quali quelli che compongono il Terzo settore<sup>1</sup>.

Come verrà analizzato in modo dettagliato, nella [sentenza n. 116 del 2025](#) la Corte affronta questioni che riguardano un ambito in parte differente (o quantomeno non del tutto sovrapponibile) a quello degli Enti del Terzo settore; tuttavia, la riflessione posta alla base del ragionamento mira certamente a valorizzare quell’insieme di principi solidaristici che innervano l’intero testo costituzionale e che costituiscono il fondamento anche dell’art. 45 Cost. La cooperazione non rappresenta, infatti, una modalità alternativa di organizzazione dell’attività economica, ma un modello che intreccia il fondamento valoriale della relazione e della partecipazione democratica con i relativi aspetti economici e produttivi. Si configura pertanto una forma di solidarietà diffusa che unisce autonomia sociale e interesse generale, dando vita a uno spazio costituzionale ampio e riconosciuto dall’ordinamento. In questi anni la disciplina dell’attività degli enti a finalità mutualistica si è sviluppata anche grazie alla copiosa e ricca riflessione dottrinale, che ha alimentato il primato del favor verso queste attività dal forte valore sociale: non una debolezza economica, ma il rafforzamento di quel presidio di solidarietà che contribuisce a delineare uno spazio costituzionale ampio e articolato. In tale prospettiva assume particolare rilievo il principio di sussidiarietà orizzontale, che attribuisce alle formazioni sociali la capacità di concorrere direttamente alla realizzazione dell’interesse generale, anche attraverso forme di coordinamento con le amministrazioni pubbliche.

Tale principio ha trovato una declinazione particolarmente incisiva nella [sentenza n. 131 del 2020](#) della Corte costituzionale, riguardante l’art 55. Del Codice del Terzo settore, che ha qualificato gli Enti del Terzo settore (tra essi le cooperative orientate a finalità civiche e solidaristiche) non come meri esecutori di attività delegate, ma come soggetti chiamati a partecipare alla definizione delle politiche pubbliche mediante strumenti collaborativi quali la co-programmazione e la co-progettazione. Su questo sfondo si colloca la [sentenza n. 116 del 2025](#), che interviene sulla disciplina dello scioglimento delle cooperative in caso di mancata sottoposizione a vigilanza, affermando che il principio di proporzionalità – cui la Corte riconosce natura di principio costituzionale sostanziale – rappresenta un parametro volto a impedire che strumenti di vigilanza formalmente legittimi producano effetti disgregativi sulla capacità delle cooperative di contribuire alla coesione sociale e allo sviluppo solidaristico. Da queste analisi si evince un filo rosso che lega la [sentenza n. 116 del 2025](#), relativa alla disciplina delle cooperative, e la meno recente [sentenza n. 131 del 2020](#) sugli enti del Terzo settore.

---

<sup>1</sup> Come noto non tutte le cooperative rientrano tra gli Enti del Terzo Settore, così come non tutti gli ETS assumono forma cooperativa. Si tratta, dunque, di piani distinti ma frequentemente intersecati, in ragione della comune base costituzionale, fondata sui principi di solidarietà, mutualità e sussidiarietà, che giustifica un analogo *favor* dell’ordinamento verso entrambe le modalità organizzative.



Due decisioni solo in apparenza lontane, che invece mostrano una continuità profonda nella giurisprudenza costituzionale e che indirizzano il legislatore sul tema: il riconoscimento di un *favor* stabile per le forme organizzate di utilità sociale attraverso la valorizzazione del radicamento del principio di solidarietà e la sua proiezione nella sussidiarietà orizzontale. Tutto ciò mostra come la collaborazione pubblico-sociale non sia un elemento accessorio del sistema, ma un tratto strutturale del modello costituzionale di amministrazione condivisa. È in questa prospettiva che il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella *governance* pubblica viene qualificato non come eccezione, bensì come strumento privilegiato per dare attuazione ai diritti sociali e per ampliare la capacità delle istituzioni di generare valore pubblico. Queste decisioni, ricche di riflessioni sul valore sociale della cooperazione e sull'attività dei soggetti che perseguono finalità solidaristiche, e al contempo attente alla definizione dei limiti tra la loro azione e quella dell'amministrazione pubblica, chiariscono il ruolo collaborativo degli enti mutualistici nella definizione e realizzazione dell'interesse generale, delineando progressivamente uno spazio costituzionale del mutualismo, fondato sulla forma democratica dell'ordinamento che innerva la Repubblica quale comunità solidale.

## 2. *La sentenza n. 116 del 2025: proporzionalità sanzionatoria e rilancio del ruolo costituzionale del principio mutualistico e solidaristico*

La Corte torna pertanto ad affrontare un tema centrale che riguarda i soggetti che agiscono attraverso una modalità ispirata al mutualismo e alla solidarietà, facendo riecheggiare questioni fondanti il principio di solidarietà e più in generale i principi ispiratori gli Enti del Terzo Settore (ETS), utilizzando l'occasione per meglio specificare alcuni passaggi, in particolare relativi alla legittimazione costituzionale che orienta l'azione di questi enti e li qualifica come infrastrutture dinamiche del solidarismo collettivo della nazione. Nel caso di specie, la questione nasce dall'applicazione dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 220 del 2002, il quale dispone lo scioglimento per atto autorizzativo di tutti quegli enti cooperativi che si sottraggano alla vigilanza. Tale scioglimento rappresenta certamente una sanzione amministrativa e, come tale, deve sottostare ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza. In questo caso, tuttavia, tali criteri non solo non risulterebbero rispettati, ma anzi sembrano fortemente violati, andando così a incidere sulla protezione costituzionale riconosciuta agli enti che agiscono sulla base di principi solidaristici, mutualistici e cooperativi, in relazione agli artt. 3 e 45 oltre che all'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

La Corte coglie l'occasione per affrontare un tema che riguarda una particolare tipologia di impresa, le cooperative per l'appunto, proprio in ragione della sua vocazione economica e



imprenditoriale, che le espone a ulteriori forme di disciplina e vigilanza seppur nell'alveo della particolare connotazione mutualistica.

Storicamente, infatti, sin dall'Ottocento si è posto il tema dell'utilizzo del movimento cooperativo come strumento per guidare l'economia in una direzione solidale<sup>2</sup>.

La Corte richiama così i consorzi agrari, le cooperative agricole, le casse rurali, le mutue assicuratrici, le banche popolari e fa un riferimento concreto alla "vita degli italiani", che aveva iniziato a trovare una propria espressione in cooperative sociali comuniste, cattoliche e repubblicane. L'analisi storica<sup>3</sup>, che la Corte pone alla base della decisione, pare però rivolgersi non solo al legislatore, ma a tutti gli attori istituzionali che, di volta in volta, sono chiamati a interfacciarsi con tali enti. La pronuncia si colloca entro il perimetro costituzionale tracciato dall'art. 45 Cost., che riconosce la cooperazione a fini mutualistici quale forma produttiva meritevole di promozione e tutela, in ragione della sua funzione sociale e della peculiare struttura organizzativa non lucrativa. Essa si intreccia tuttavia con un ambito parzialmente distinto, quello degli enti del Terzo settore, riconducibile all'art. 118, ultimo comma, Cost., ove la sussidiarietà orizzontale costituisce il criterio che legittima l'intervento delle formazioni sociali nell'erogazione di attività di interesse generale.

È dunque necessario chiarire che mentre la cooperazione mutualistica trova il proprio fondamento diretto nella Costituzione e rappresenta un *genus* più ampio, il Terzo settore è il risultato di una scelta legislativa precisa, anch'essa certamente diretta emanazione dei principi costituzionali, che include solo alcune forme cooperative, ossia quelle che assumono la qualifica di cooperativa sociale o di impresa sociale.

Ne consegue che i due piani non sono fungibili: la cooperazione non coincide strutturalmente del tutto con il Terzo settore, né quest'ultimo esaurisce la dimensione mutualistica, pur influenzandosi a vicenda.

---

<sup>2</sup> E. BANI, *Impresa sociale e Terzo Settore*, in D. Caldriola (a cura di), *Impresa sociale, welfare e mercato*, Giuffrè, Milano, 2019, 33 ss.; G. BENEDETTO, *Impresa sociale: il giano bifronte della riforma*, in S. Schirripa (a cura di), *Il Terzo Settore e la stella del no profit*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, 369 ss.; D. CALDIROLA, D. IACOVELLI, *Impresa sociale e pubblica amministrazione: strumenti di cooperazione*, in D. Caldriola (a cura di), *Impresa sociale, welfare e mercato*, Milano, 2019, 127 ss.; A. CETRA, *Enti del Terzo Settore e attività di impresa*, in *Riv. dir. soc.*, 2019, 671 ss.; C. BORZAGA, *Opportunità e limiti della riforma del Terzo Settore*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo Settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, 57 ss.; D. CALDIROLA, *Stato sociale partecipato e governance della solidarietà. Dinamiche tra Primo, Secondo e Terzo Settore*, in D. Caldriola (a cura di), *Impresa sociale, welfare e mercato*, Milano, 2019, 3 ss.; A. FICI, *L'impresa sociale e le altre imprese del Terzo Settore*, in *An. Giur. Econ.*, 2018, 19 ss.; D. MONE, *L'impresa sociale nell'ordinamento costituzionale tra dimensione pluralistica e dimensione individuale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2017; C. BORZAGA, F. ZANDONAI, *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*, Roma, 2009.

<sup>3</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione storica e politica si veda D. SACCHETTO, M. SEMENZIN, *Storia e struttura della costituzione d'impresa cooperativa. Mutamenti politici di un rapporto sociale*, in *Scienza e politica*, vol. XXVI, 50/2014, 43 ss.



Proprio tale distinzione concettuale risulta decisiva per cogliere la portata della sentenza, che non opera una generalizzazione del regime giuridico delle formazioni sociali "solidaristiche", ma interviene sul nucleo costituzionalmente protetto della funzione mutualistica, la cui promozione risponde a una logica non meramente economica ma ordinamentale, in quanto connessa alla realizzazione di forme partecipazione sociale. Tale occasione diventa il punto di partenza per una più ampia riflessione sulla copertura costituzionale dell'attività di tali enti e sulla necessità che le pubbliche amministrazioni valorizzino il *know-how* e il grande patrimonio associativo che tali soggetti mettono a disposizione, riprendendo numerosi concetti che la Corte aveva ben espresso nella [sentenza n. 131 del 2020](#)<sup>4</sup> riguardante gli ETS.

Queste pronunce rimodulano il rapporto tra questi Enti e le Pubbliche amministrazioni poiché mentre la [sentenza n. 131 del 2020](#) definisce le modalità della collaborazione, [la n. 116 del 2025](#) presidia il limite del potere di vigilanza e sanzione senza far venire meno la natura mutualistica e solidaristica. In questo senso, le due sentenze non solo si richiamano a distanza, ma in un certo modo si completano, fissando la cornice costituzionale di una *governance* pubblico-sociale che incentiva la qualità dell'intervento anziché produrre un *chilling effect* sull'iniziativa civica organizzata. In particolare, la Corte premette un inquadramento sistematico, affermando – nel richiamare l'articolo 45 della Costituzione – che il riferimento alla funzione sociale della cooperazione, ai suoi caratteri di mutualità<sup>5</sup> e all'assenza di fini di lucro, risulta essere ampiamente condiviso non solo da giurisprudenza e dottrina italiana ma anche dal diritto eurounitario. In questo senso, il richiamo storico all'evoluzione di attività con finalità generale o collettive, un tempo esercitate da privati e oggi affidate a soggetti collettivi riconosciuti nella società e poi nelle carte costituzionali, porta la stessa Corte a ripercorrere i lavori dell'Assemblea costituente. In quella sede, l'attività delle cooperative veniva intesa – da una parte significativa dell'assemblea – come mezzo di difesa dei produttori e dei consumatori dalla speculazione privata, ma anche come strumento di elevazione morale e materiale delle classi lavoratrici<sup>6</sup>.

La Corte riconduce pertanto l'articolo 45 all'alveo originario, in relazione all'iniziativa economica, ribadendo non solo l'utilità economica, ma anche la funzione sociale come elementi connaturati a un determinato modello organizzativo<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Per l'analisi si rimanda al § 3.

<sup>5</sup> A. ARENA, *La funzione sociale della cooperazione e il principio di mutualità*, in *Riv. giur. del Terzo Settore*, 2021, 145 ss.

<sup>6</sup> Il tema maggiormente dibattuto fu il modello di vigilanza statale e non il ruolo della cooperativa (si veda la Seduta del 14 maggio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, II, 3989 ss.). *Ex multis*, sull'inquadramento del fenomeno cooperativo nel dibattito costituzionale cfr. F. GALGANO, *Il ruolo dell'impresa cooperativa nel quadro delle istituzioni dell'economia*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1976, I, 335 ss.

<sup>7</sup> Si veda U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella Costituzione*, in *La Costituzione economica. Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, Padova, 1977, 178 ss.



Tale riflessione porta la Corte a chiamare in causa anche l'articolo 1 della Costituzione, in quanto lo stesso principio democratico troverebbe, proprio in queste forme di collaborazione, la sublimazione, valorizzando in particolare il rapporto non solo con l'egualanza formale, ma anche con tutti quei valori che sostengono lo Stato sociale. La democraticità è elemento cardine delle imprese cooperative, le quali operano attraverso i principi di mutualità, solidarietà e sussidiarietà e non possono certamente essere assimilate ad imprese che non hanno carattere sociale e cooperativo<sup>8</sup>, sottoposte esclusivamente alle logiche del mercato e del profitto.

La differenza tra società cooperative e altre imprese viene ben definita dall'articolo 1, comma 464, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, disponendo che solo le prime sono chiamate ad accantonare risorse necessarie nel patrimonio sociale al fine di perseguire gli scopi mutualistici prefissati, configurandosi come enti di creazione di ricchezza intergenerazionale<sup>9</sup>. Compito del legislatore – afferma la Corte – è dunque quello di predisporre una disciplina favorevole alla nascita, crescita e permanenza di tali forme organizzative e, più in generale, dei soggetti appartenenti al Terzo Settore in quanto tali soggetti costituiscono la sintesi di numerosi principi costituzionali che orientano la loro attività e ne giustificano la funzione pubblica.

Tali principi non potrebbero trovare effettiva applicazione se non venisse adeguatamente sostenuto lo sviluppo e il rafforzamento degli enti del Terzo Settore<sup>10</sup>, né se venisse disconosciuto il ruolo che tali soggetti svolgono, tanto nell'individuazione dei bisogni sociali quanto nella co-progettazione e co-programmazione dei servizi in stretto contatto con la Pubblica Amministrazione<sup>11</sup>. In tale prospettiva, la Corte costituzionale - con un approccio che travalica il piano della mera ricognizione normativa - introduce elementi di natura fattuale e valutativa che si intrecciano con aspetti di natura politica e storica, evidenziando la crisi strutturale che investe il mondo mutualistico e, più in generale, potremmo dire, il sistema degli enti del Terzo Settore. A giudizio della Corte, infatti, tale crisi è ascrivibile, tra gli altri fattori, al carico fiscale gravante su tali soggetti e all'assenza di politiche legislative coerenti e adeguate, in grado di valorizzarne la funzione costituzionalmente riconosciuta.

Tali difficoltà, secondo la Consulta, rischiano di produrre un effetto distorsivo, idoneo a porsi in tensione con l'art. 45 Cost. e a generare un fenomeno di tipo dissuasivo (il c.d.

---

<sup>8</sup> Si vedano F. FABBRI, *L'Italia cooperativa. Centocinquant'anni di storia e di memoria 1861-2011*, Roma, 2011; A. FICI, *L'identità delle società cooperative, i Principi dell'Alleanza Cooperativa Internazionale e le legislazioni nazionali europee*, in *Riv. dir. soc.*, 2/2012 (in partic. § 3 e ss.); S. ZAMAGNI, *Per una nuova teoria economica della cooperazione*, Bologna, 2005.

<sup>9</sup> Si veda Corte cost. sentt. [n. 93 del 2022](#) e [n. 150 del 2022](#).

<sup>10</sup> Ex multis, sia consentito rinviare a M. TRAPANI, *La digitalizzazione come strumento di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli, 2022, spec. al cap. II, il § 4.

<sup>11</sup> Sul punto E. FREDIANI, *La coprogettazione dei servizi sociali*, Torino, 2022.



*chilling effect*)<sup>12</sup>, traducendosi di fatto in un disincentivo all'esercizio di attività che godono di un inequivoco fondamento costituzionale, oltre che di un riconoscimento sul piano sociale.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disciplina censurata, sulla base degli artt. 3 e 45, primo comma, Cost., la Corte afferma che l'ambito di applicazione della sanzione prevista — ossia lo scioglimento della cooperativa — risultava eccessivamente ampio, comprendendo anche condotte meramente colpose o dovute a semplice negligenza, non finalizzate all'occultamento doloso di inadempienze<sup>13</sup>. Pur riconoscendo che l'obbligo di sottoporsi a vigilanza rappresenta un presidio essenziale per garantire la coerenza tra l'attività dell'ente e le sue finalità mutualistiche, il giudice rimettente dubita della legittimità di una disciplina che prevedeva una sanzione tanto grave anche in presenza di meri ostacoli formali o procedurali all'esercizio della vigilanza, comportando una sostanziale assimilazione tra imprese mutualistiche e imprese commerciali<sup>14</sup>, e determinando così uno sbilanciamento dell'impianto normativo verso una logica punitiva e rigidamente sanzionatoria, incompatibile con la promozione della funzione mutualistica.

In tal senso, la Corte sottolinea come una simile impostazione finisca in modo irragionevole per compromettere l'equilibrio tra esigenze di controllo e valorizzazione della funzione sociale, comportando l'applicazione di misure ablatorie anche in assenza di qualsiasi accertamento in ordine alla effettiva cessazione delle finalità cooperative. La Corte, muovendosi lungo un iter argomentativo ancorato al ruolo di questi enti nell'ambito delle politiche pubbliche e al rapporto strutturale che essi intrattengono con le amministrazioni, giunge a qualificare come eccessivamente restrittiva la previsione di uno scioglimento automatico per mancata sottoposizione a vigilanza. Viene perciò indicata al legislatore la necessità di attivare misure alternative, meno incisive e più proporzionate, richiamando in tal senso la disciplina in vigore per le imprese sociali, in cui è prevista la possibilità per il Ministero competente di nominare un commissario *ad acta*.

Un ulteriore profilo su cui la Corte si sofferma riguarda le conseguenze che la sanzione di scioglimento comporta in capo alle persone fisiche che compongono l'ente. Viene richiamata la significativa incidenza negativa di tale misura sui diritti dei soci, in particolare sul diritto di svolgere attività imprenditoriale in forma cooperativa e sul diritto al godimento dei servizi mutualistici, richiamando precedenti significativi relativi all'incidenza delle sanzioni amministrative sui diritti fondamentali (v. le sentt. [n. 98 del 2020](#) e [n. 275 del 2016](#)), ed evidenziando come anche strumenti formalmente amministrativi debbano essere sottoposti al vaglio del principio di proporzionalità, qualora producano effetti potenzialmente ablativi su

<sup>12</sup> Sul *chilling effect* come effetto dissuasivo dell'iniziativa sociale, cfr. A. BARBERA, *Costituzione e pluralismo istituzionale*, in *Quad. cost.*, 2020, 447 ss.

<sup>13</sup> La norma in questione prevedeva, infatti, l'applicazione automatica dello scioglimento in tutti i casi in cui non fosse possibile condurre a buon fine la vigilanza sulle cooperative.

<sup>14</sup> F. CORTESE, *Economia sociale e principio di differenziazione*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 593 ss.



diritti individuali tutelati. Il fatto che l'ordinamento prevedesse un'unica sanzione, priva di graduazione e comminata a prescindere dall'elemento soggettivo, produceva un effetto distorsivo, minando ulteriormente il principio di proporzionalità.

La decisione assunta dalla Corte si connota per il suo carattere non meramente ablativo, bensì in larga parte manipolativo<sup>15</sup>, giacché viene affermata l'insufficienza della mera declaratoria di incostituzionalità senza l'individuazione di un meccanismo sostitutivo idoneo a garantire la prosecuzione dei controlli e la salvaguardia delle finalità mutualistiche. Si è di fronte a una sorta di sentenza cosiddetta “sostitutiva”, specie del più ampio genere delle manipolative, che certamente ha spesso caratterizzato le decisioni con un alto connotato sociale e politico<sup>16</sup> oltre a una incidenza diretta sulle scelte del legislatore<sup>17</sup>.

In tale ottica, la Corte accoglie la proposta del giudice rimettente ritenendo il commissariamento<sup>18</sup> una misura adeguata e proporzionata, già presente in altri ambiti del diritto. Tale strumento, pur temporaneo, consente un'effettiva verifica dell'operatività dell'ente e della permanenza delle sue finalità statutarie. Solo all'esito dell'intervento commissoriale sarà dunque possibile valutare, con gli strumenti istruttori adeguati, se l'omissione contestata derivi da un mero disguido amministrativo oppure da una volontà dolosa di eludere i controlli. Una simile soluzione appare coerente con l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale, secondo cui la manipolazione normativa è legittima allorché si innesta su modelli già presenti nel sistema e consente la continuità degli effetti giuridici compatibili con il dettato costituzionale nell'applicazione altresì delle cosiddette “rime possibili”<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Sulle sentenze manipolative la dottrina è ampia e distesa nel tempo. Per un inquadramento generale si vedano almeno, *ex multis*, C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Il Foro Italiano*, 93/9, 1970, 153; A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione*, in *Il Foro Italiano*, 103, 1980, 117 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in *Il Foro Italiano*, n. 104/10, 1981, 245 ss.; V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova, 1984; E. CHELI, F. DONATI, *La creazione giudiziale del diritto nelle decisioni dei giudici costituzionali*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1/2007; più recentemente G. REPETTO, *Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenze di accoglimento manipolative*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, vol. III, in questa *Rivista Studi 2020*.

<sup>16</sup> Si veda A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *federalismi.it*, 12/2021.

<sup>17</sup> Si vedano F. MODUGNO, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze «sostitutive» della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1/1969; C. COLAPIETRO, *Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, Pisa, 1990; più recentemente E. SANTORELLI, *Le sentenze sostitutive della Corte costituzionale. Rassegna giurisprudenziale (2014-2023)*, in *Nomos*, 1/2025.

<sup>18</sup> Cfr. l'art. 15, del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 di “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale [...]”, che prevede la nomina di un commissario *ad acta* in caso di irregolarità, in luogo dello scioglimento automatico.

<sup>19</sup> Si tratta di una tecnica decisoria, già ampiamente utilizzata e commentata, attraverso la quale la Corte, non esistendo un'unica soluzione costituzionalmente necessaria, sceglie tra esiti compatibili ancorandosi a punti di riferimento già presenti nell'ordinamento, attraverso una decisione manipolativa. Si vedano M.



In tale prospettiva, il commissariamento rappresenta una misura-ponte, funzionale a consentire l'intervento successivo del legislatore<sup>20</sup>, cui resta demandata la definizione organica di un sistema sanzionatorio rispettoso dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e promozione della funzione mutualistica. In questo caso la Corte suggerisce nella sua sentenza sia la normativa applicabile sia l'indirizzo che il legislatore eventualmente dovrebbe seguire per regolamentare la questione, percorrendo quindi un sentiero che negli ultimi anni, seppur con la limitazione dei limiti che vengono fissati, ha sempre più caratterizzato la Corte attraverso un allargamento notevole delle proprie "maglie" di decisione.

### *3. Un'analisi da integrare con la [sentenza n. 131 del 2020](#) sulla governance collaborativa del Terzo Settore*

Non è possibile analizzare compiutamente la [sentenza n. 116 del 2025](#) se non riprendendo, seppur per sommi capi, quanto già approfonditamente affrontato nella [sentenza n. 131 del 2020](#)<sup>21</sup>, che ha rappresentato certamente un passaggio importante per l'affermazione del valore costituzionale degli Enti del Terzo Settore<sup>22</sup>. In particolare, la sentenza in oggetto, seppur si riferisca all'interezza del mondo cooperativo, pone alla base della sua divisione la valorizzazione di quei principi orientativi propri dell'operato del terzo settore nel nostro ordinamento e l'attuazione del principio solidaristico e di quello mutualistico, nell'ottica di un'evoluzione sociale. L'analisi sugli Enti del Terzo Settore, ai quali alcune tipologie di cooperative appartengono e più in generale il principio mutualistico richiama, deve essere quantomeno aggiornata dalla recente pronuncia che, nel valutare la

---

RUOTOLI, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in [Rivista AIC](#), 2/2019, 651 ss.; A. GIUBILEI, *I confini mobili della funzione di garanzia costituzionale: l'incidenza del fattore temporale sulla scelta della tecnica decisoria nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 25 novembre 2019, 105-112; O. SPATARO, *Sindacato di legittimità costituzionale e legalità penale*, Palermo, 2022, 78 ss.; R. PINARDI, *Una pronuncia a rime "possibili", ma anche "parziali". Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio AIC](#), n. 5 del 2023.

<sup>20</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 10 del 2015](#), ove si afferma che la Corte può indicare soluzioni normative provvisorie in attesa di un intervento legislativo adeguato; v. anche M. TRAPANI, *op. cit.*, cap. III, § 2, sull'equilibrio tra supponenza giurisprudenziale e responsabilità legislativa.

<sup>21</sup> Sull'impatto della [sentenza n. 131 del 2020](#) si rimanda ai vari contributi in raccolti in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020; L. GORI, *Gli effetti giuridici a lungo raggio della sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale*, in *Impr. Soc.*, n. 3 del 2020, 89 ss.

<sup>22</sup> Sul punto E. Rossi, *Il fondamento del Terzo Settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), n. 3 del 2020.



proporzionalità delle sanzioni applicate alle cooperative, ha rimesso al centro la funzione sociale quale parametro costituzionale di giudizio.

Pur riferita alle cooperative (art. 45 Cost.), la decisione illumina un principio trasversale: nei settori in cui l'ordinamento riconosce un favor per soggetti che perseguono interessi generali, la vigilanza non può tradursi in automatismi espulsivi, ma deve seguire criteri di gradualità, motivazione rafforzata ed *extrema ratio*.

È precisamente il terreno degli ETS, disciplinati dal Codice del Terzo Settore e incardinati nella sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. comma, Cost.), che permette di assumere quella sentenza come punto di partenza. Facendo così un passo indietro, il ruolo degli enti del Terzo Settore ha conosciuto, negli ultimi anni, un'evoluzione significativa, fondata non soltanto sulla tradizionale fornitura di servizi in ambito sociale, culturale e di tutela dei diritti, ma anche sulla crescente capacità di svolgere funzioni di monitoraggio ed elaborazione delle esigenze emergenti nella società, contribuendo così a rinnovare i criteri costituzionali di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà mediante un'azione proattiva e propositiva nei confronti della pubblica amministrazione. Tale processo evolutivo è stato chiaramente delineato da ultimo dalla [sentenza n. 131 del 2020](#) della Corte costituzionale, che ha ridefinito, affermandone i principi, sia la funzione degli ETS nel nostro ordinamento, sia il loro ruolo nella raccolta e nell'uso dei dati. La maggiore capacità di acquisire e gestire informazioni, unita alle nuove previsioni di interazione con la pubblica amministrazione, ai nuovi strumenti che l'ordinamento ha messo a disposizione, la rinnovata contestualizzazione del ruolo nel paradigma costituzionale, ha dato impulso a un sistema di tutela diffusa dei diritti, in cui strumenti come la co-programmazione consentono agli ETS, soggetti di diritto privato sottoposti a controlli e verifiche<sup>23</sup>, di incidere sulla definizione delle politiche pubbliche e di contribuire alla loro concreta attuazione, anche attraverso la garanzia effettiva di prestazioni e servizi. La Corte ha riconosciuto agli ETS una “rete capillare di vicinanza e solidarietà”<sup>24</sup> in grado di fornire alle istituzioni informazioni preziose e tempestive, unite a un rilevante patrimonio organizzativo, con l'effetto di incrementare la qualità dei servizi erogati alla collettività. La combinazione dei concetti di vicinanza e di solidarietà rinvia a quel principio di prossimità mutualistica che, lungi dall'essere meramente accessorio, si configura quale fattore di arricchimento dell'azione delle amministrazioni pubbliche e che, come già rilevato, assurge a elemento cardine delle più recenti decisioni della Corte.

<sup>23</sup> E. Rossi, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo Settore*, in *Non profit paper*, n. 3 del 2017, 271 ss.

<sup>24</sup> Così Corte cost., [sent. n. 131 del 2020](#), par. 4., secondo la quale questa rete “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”.



Le stesse procedure di controllo, sospensione o cancellazione dal RUNTS devono così essere valutate alla luce di un equilibrio più corretto tra legalità formale e continuità dei servizi di interesse generale, evitando il *chilling effect* che sanzioni sproporzionate produrrebbero sull'operatività del Terzo Settore.

Ne consegue che questa sentenza anticipa, e in qualche modo mira ad orientare, l'azione del legislatore che viene chiamato a predisporre tutti gli strumenti adeguati al fine di incentivare tale modalità di gestione dei servizi attraverso quindi una sempre maggiore attivazione di forme mutualistiche che incidono certamente anche sui processi economici. In tale prospettiva, la Corte ha chiarito che il modello delineato dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore non si fonda su un mero scambio sinallagmatico, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la progettazione e realizzazione congiunta di interventi, finalizzati a rafforzare la cittadinanza attiva, la coesione e la protezione sociale, secondo una logica relazionale che trascende il mero rapporto utilitaristico.

Il principio di cittadinanza attiva<sup>25</sup> viene letto in combinato disposto con il diritto di accesso alle informazioni e ai dati<sup>26</sup>, concepito quale strumento di controllo diffuso sulle scelte pubbliche e di partecipazione e sviluppo consapevole ai processi decisionali.

Questa impostazione si salda con la riforma del Terzo Settore avviata dalla legge delega n. 106 del 2016 e attuata con il d.lgs. n. 117 del 2017<sup>27</sup>, che ha incluso nella disciplina tutte le realtà senza scopo di lucro operanti per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. La formalizzazione e la proceduralizzazione delle attività, così come i nuovi obblighi derivanti da normative su *privacy* e trasparenza, hanno imposto agli enti un salto qualitativo nelle competenze organizzative e digitali, rendendo imprescindibile la capacità di gestire registri telematici, promuovere i propri servizi e interagire con la pubblica amministrazione attraverso piattaforme digitali.

<sup>25</sup> Si veda G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*, Roma, 2015; G. COTTURRI, *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*, Roma, 2013; G. CORSO, *Il cittadino e l'amministrazione pubblica: nuove tendenze del sistema italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2010, 197 ss.

<sup>26</sup> Sia permesso a rinviare M. TRAPANI, *L'impatto della digitalizzazione negli enti del Terzo Settore*, Quaderni CESVOT, n. 89 del 2022.

<sup>27</sup> Sul punto si vedano M. GORGONI, *Il Codice del Terzo Settore tra luci ed ombre*, in M. Gorgoni (a cura di), *Il codice del Terzo Settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2018, 9 ss. e C. AMATO, *Ordinamento e amministrazione*, ivi, 215 ss.; A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo Settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; F. Donati, F. Sanchini (a cura di), *Il codice del Terzo Settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, Milano, 2019; F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del Terzo Settore*, in *Munus*, Napoli, 2019, 499 ss.; L. BOZZI, *Il codice attuativo della riforma del Terzo Settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2019, 19 ss.; A. Fici, *Un diritto per il Terzo Settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020.



Tale sentenza si collega così a un orientamento consolidato volto a superare la logica unilaterale del provvedimento amministrativo, a favore di modelli di *governance* partecipativa coerenti con i principi democratici e di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., che inseriscono pienamente quindi gli ETS nell'alveo della dinamica costituzionale.

#### *4. Costruire lo spazio pubblico: il ruolo strategico del mutualismo quale architettura costituzionale di prossimità tra finalità e sussidiarietà*

La costruzione dello spazio pubblico, nella prospettiva delineata dalle più recenti pronunce della Corte costituzionale, impone di interrogarsi nuovamente sulla qualificazione costituzionale dei soggetti che orientano il proprio funzionamento al principio di *favor sociale*. Essa non rappresenta solo una questione definitoria, ma costituisce il presupposto imprescindibile per comprendere la natura di questi soggetti quali elementi fondanti l'architettura costituzionale di prossimità e di rilancio del mutualismo.

Alla luce del combinato disposto delle sentenze [n. 131 del 2020](#) e [n. 116 del 2025](#), la “meritevolezza costituzionale” degli ETS in generale e in particolare di tutte quelle realtà cooperative che, pur non essendo riconosciute come ETS, rispondono tuttavia ai principi della mutualità e sono ispirate ad alte finalità collettive, diventa la chiave teorica e giuridica per valutare gli strumenti di interazione con le amministrazioni e i soggetti pubblici e per collocarle, in maniera piena e consapevole, nel sistema delle autonomie sociali fondato sulle finalità civiche e solidaristiche.

Queste finalità, lungi dall’essere statiche, assumono un carattere dinamico e si “vivificano”<sup>28</sup> attraverso l’operatività concreta nei diversi ambiti di intervento e tramite un’applicazione concreta della sussidiarietà orizzontale tramite la quale l’intervento pubblico deve riconoscere e valorizzare l’iniziativa privata quando essa persegue interessi di rilievo collettivo, promuovendo così la partecipazione diretta dei cittadini alla cura e alla valorizzazione del territorio<sup>29</sup> e dell’economia. Si è chiamati quindi a svolgere un ruolo collaborativo, talora persino sostitutivo o complementare, rispetto alla pubblica amministrazione<sup>30</sup>, soprattutto nella realizzazione di obiettivi di interesse generale<sup>31</sup>,

<sup>28</sup> Così L. GORI, *Terzo Settore e costituzione*, Torino, 2022, 63.

<sup>29</sup> Sul punto si veda quanto affermato da Consiglio di Stato, Sez. VII, sent. del 17 giugno 2024, n. 5408.

<sup>30</sup> Sul tema della collaborazione e dei limiti si veda L. GORI, F. MONCERI, *Collaborare, non competere*, I Quaderni, 85, ed. Cesvot, Firenze, 2020.

<sup>31</sup> Si veda G. GALDI, *Riflessioni in tema di Terzo Settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi*, 32, 2020, 88 ss.



attuando così in pieno quella che è una “amministrazione condivisa<sup>32</sup>” particolarmente preziosa per gli ETS.

In tale contesto, appare evidente come il mutamento del paradigma amministrativo – da una logica centrata sui procedimenti, a una orientata ai risultati e agli obiettivi<sup>33</sup> – abbia inciso profondamente sul ruolo riconosciuto agli enti del Terzo Settore e a tutti quegli enti che orientano la propria attività al mutualismo. Le ultime decisioni rafforzano questo ruolo, in verità già valorizzato a partire dagli anni Novanta, con le riforme del procedimento amministrativo e l’evoluzione della legislazione di settore.

La pubblica amministrazione ha infatti progressivamente aperto i propri confini a contributi esterni<sup>34</sup>, ritenuti essenziali per il conseguimento di finalità pubbliche sia attraverso la partecipazione del singolo cittadino, chiamato a interagire sempre più attivamente con le istituzioni che dal ruolo degli enti collettivi che, in quanto espressione della società organizzata, assumono una funzione peculiare nella co-produzione di servizi e nella promozione dell’interesse generale. La dimensione solidaristica trova il proprio fondamento nelle suddette finalità; queste non devono essere interpretate come meri elementi aggiuntivi rispetto all’attività dell’ente, bensì come componenti essenziali della sua identità giuridica e funzionale, rappresentando, infatti, il tratto distintivo che legittima la collaborazione tra tali enti e la pubblica amministrazione<sup>35</sup>.

Tale orientamento è stato recepito sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha progressivamente riconosciuto a numerosi soggetti un ruolo sussidiario e complementare rispetto all’azione pubblica, contribuendo alla realizzazione di interessi generali. Le finalità civiche<sup>36</sup>, solidaristiche<sup>37</sup> e di utilità sociale<sup>38</sup>, tipiche degli ETS,

---

<sup>32</sup> G. ARENA, *L’amministrazione condivisa e i suoi sviluppi con i cittadini e gli ETS*, in *Giurcost.it*, 2020.

<sup>33</sup> Si veda F. BENVENUTI, *Il ruolo dell’amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Jus*, 1987, 277 ss.; G.C. DE MARTIN, *L’amministrazione pubblica e la Costituzione*, in *Astrid-online.it*, 2006.

<sup>34</sup> Su tale evoluzione della P.A. si vedano, *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro italiano*, 1984, 205 ss.

<sup>35</sup> Si vedano, *ex multis*, A. ALBANESE, *Pubblico e privato nell'affidamento dei servizi sociali ai soggetti del Terzo Settore*, in F. FALCON – G. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato nell’organizzazione e nell’azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Cedam, Padova, 2013, 335 ss.; *idem*, *I rapporti fra soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo Settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non Profit*, n. 3 del 2014, 153 ss.

<sup>36</sup> La finalità civica si lega strutturalmente al rapporto tra pubblici poteri e cittadino, collocando l’ente del Terzo Settore come attore intermedio, capace di integrare l’azione pubblica attraverso la promozione della partecipazione, della coesione sociale e della cittadinanza attiva, anche alla luce della co-progettazione e co-programmazione previste nel nuovo codice del Terzo Settore.

<sup>37</sup> La finalità solidaristica, in coerenza con l’art. 2 Cost., si declina come dimensione operativa concreta, orientata all’erogazione di prestazioni e servizi, in particolare nell’ambito della tutela dei diritti sociali. Essa si distacca da ogni concezione rigida e categoriale della vulnerabilità, per abbracciare una visione dinamica della fragilità sociale, concepita come condizione potenzialmente universale e transitoria.



giustificano tuttavia una disciplina di favore sia per quanto riguarda la costituzione di soggetti mutualistici che la loro tenuta in essere e, eventualmente, l'azione sanzionatoria per eventuali responsabilità e la tutela risarcitoria.

Le tre finalità vanno ricondotte a una visione sistematica che ne evidenzia la portata giuridica e costituzionale, tanto sotto il profilo delle attività quanto sotto quello della loro legittimazione nel sistema delle autonomie sociali, oltre a contribuire a instaurare con le istituzioni un rapporto non più fondato sul solo *pactum subjectionis*, ma su una relazione collaborativa ispirata al principio di sussidiarietà orizzontale, sancito dall'art. 118, ultimo comma, Cost. che richiama anche principi di carattere economico e sociale. La già citata [sentenza n. 131 del 2020](#) aveva ribadito che le pubbliche amministrazioni sono tenute a favorire le iniziative autonome dei cittadini singoli e associati, valorizzandone la capacità di concorrere alla realizzazione dell'interesse generale. Così la giurisprudenza supera il mero approccio economico gestionale dello svolgimento dei servizi per “umanizzare” maggiormente, proprio in senso mutualistico generale, l'azione dei pubblici poteri chiamati non solamente a garantire efficienza ed efficacia ma altresì compatibilità al principio solidaristico<sup>39</sup> (che certamente rientra nel principio di sussidiarietà e ne rappresenta una sua evoluzione e maturazione logico sistemica).

In questa stessa prospettiva, possiamo richiamare la [sentenza n. 275 del 2016, ex multis](#), che aveva sottolineato la necessità di superare approcci meramente contabili o economicistici nella gestione dei diritti sociali, riconoscendo alla solidarietà un valore costituzionale fondante e irrinunciabile<sup>40</sup>. Questo principio solidaristico si declina quindi non solo attraverso le attività di interesse generale degli ETS<sup>41</sup>, che rispondono alle finalità già richiamate, ma anche all'azione dei soggetti cooperativi.

---

<sup>38</sup> La finalità di utilità sociale assume una funzione espansiva e adattiva, configurandosi come una clausola generale in grado di accogliere una pluralità di interventi riconducibili a interessi pubblici non rigidamente tipizzati.

<sup>39</sup> Già la [sentenza n. 131 del 2020](#) riconosceva la dimensione relazionale dei diritti sociali, sottolineando come l'effettività della tutela dipenda anche dalla capacità del sistema di riconoscere e supportare situazioni di bisogno in continuo mutamento.

<sup>40</sup> La Corte, nel caso di specie, chiarisce il rapporto tra il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio e la tutela dei diritti garantiti dalla Costituzione respingendo l'impostazione di una Regione, secondo cui i diritti sociali dovrebbero essere limitati dalla sostenibilità finanziaria ex art. 81 Cost. Secondo la Corte, invece, è la salvaguardia dei diritti incomprimibili a poter incidere sulle scelte di bilancio, in un ampio sistema di tutela dei diritti fondamentali, e non l'equilibrio contabile a condizionarne l'attuazione.

<sup>41</sup> Il Codice del Terzo Settore elenca, all'articolo 5, una serie di attività che costituiscono oggetto di esercizio legittimo da parte degli ETS. Tuttavia, tale elenco ha carattere tendenzialmente aperto, sia per la formula utilizzata dal legislatore, sia per il fatto che molte delle attività elencate fanno riferimento a norme settoriali preesistenti. La legittimazione delle attività di interesse generale non deriva dunque esclusivamente da un atto normativo (come un DPCM), ma dalla loro coerenza con i principi costituzionali: in particolare, con gli articoli 2 (principio personalista), 3 (uguaglianza sostanziale), 4 (lavoro come dovere e diritto), 32 (diritto alla salute), 33 e 34 (diritto all'istruzione), 118, comma 4 (sussidiarietà). Le attività di interesse generale, in questa prospettiva, rappresentano vere e proprie infrastrutture costituzionali, strumenti per l'attuazione dei diritti e della coesione



Questo rinnovato dialogo e coinvolgimento con la pubblica amministrazione porta quindi a una evoluzione sistematica della stessa struttura e della capacità di azione sia degli ETS in generale che di tutti i soggetti che operano attraverso processi cooperativi, connotando tali innovazioni non solo da un punto di vista tecnico, ma facendo partecipare questi enti al processo di evoluzione dell'amministrazione, che da erogatore esclusivo di servizi si trasforma in coordinatore di reti collaborative. Così, la peculiarità del principio di sussidiarietà orizzontale sta proprio nel riconoscimento del ruolo attivo e responsabile delle formazioni sociali<sup>42</sup>, che non agiscono più soltanto come interlocutori o destinatari dell'azione amministrativa, ma come soggetti costitutivi dello spazio pubblico, capaci di incidere nella definizione delle priorità collettive<sup>43</sup>.

Il mutualismo, la cooperazione e l'associazionismo del terzo settore, dal certo impatto costituzionale, permettono ai poteri pubblici di poter utilizzare ulteriori strumenti al fine di perseguire le finalità collettive proprio attingendo dal grande patrimonio degli individui che si riconoscono in comunità e formazioni sociali e contribuiscono con la propria attività a garantire i bisogni di tutti i consociati, portando in alcuni casi addirittura a una sostituzione dell'attività dell'amministrazione pubblica con quella dei vari enti<sup>44</sup>.

---

sociale. Sul punto si rimanda a quanto ampiamente trattato in D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, ed. Giappichelli, Torino, 2022, 179 ss.; L. GORI, *Terzo Settore e Costituzione*, cit., 139 ss.

<sup>42</sup> Sul punto G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010; P. CUZZOLA, *Terzo Settore e (nuove) regole del gioco: il principio di sussidiarietà*, in S. Schirripa (a cura di), *Il Terzo Settore e la stella del no profit*, Napoli, 2019, 11 ss.; L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo Settore e P.A.*, in [federalismi.it](#), 14/2020.

<sup>43</sup> È in questo quadro che si inserisce altresì il legame profondo tra sussidiarietà e finalità dell'ente, tra partecipazione e principio democratico, rafforzando quel criterio di relazione tra P.A. ed enti del Terzo Settore, che è stato codificato attraverso strumenti quali l'accreditamento, la co-progettazione e la co-programmazione e che prendono la propria legittimazione dall'attuazione concreta della sussidiarietà orizzontale, *ex multis*, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in Riv. It. dir. pubbl. com., 1997, 603 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà orizzontale, radici e suggestioni di un concetto*, in Jus, 2000, 95 ss.; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2000; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in Dir. Pubbl., 1/2002, 51 ss.; F. GIGLIONI, *Sussidiarietà orizzontale e Terzo Settore*, in Astrid Online, 2002; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in Dir. pubbl., 1/2002, 5 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in Dir. pubbl., 2002, 51 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione* e G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, entrambi in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005; V. CERULLIIRELLI, voce *Sussidiarietà* (Dir. Amm.), in *Enc. giur.*, agg. XII, 2004; L. GORI, *ult. op. cit.*, 2020; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in [federalismi.it](#), n. 5 del 2006; L. VIOLINI, *Corpi intermedi, formazioni sociali e sussidiarietà a settant'anni dalla Costituzione*, In F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, ed. Il Mulino, Bologna, 2021.

<sup>44</sup> Sul punto A. ARENA, *Su alcuni aspetti dell'autonomia del Terzo Settore. controllo, promozione, modelli di relazione con il potere pubblico*, in [Rivista AIC](#), 3/2022, 39, ove si afferma che "Per garantire l'autonomia sociale



Risulta dunque fondamentale rafforzare gli strumenti di valutazione dell'impatto generato dall'attività delle cooperative sociali e dagli enti del Terzo settore, ove rientranti nelle forme dell'impresa sociale, intesa non come parametro per determinare l'estensione dei benefici o delle misure premiali, ma quale dispositivo esterno di *accountability* volto a verificare la coerenza tra finalità dichiarate, le prassi operative e i principi costituzionali sottesi. Ciò significa valorizzare la valutazione dell'impatto non come meccanismo di "graduazione del regime" bensì come strumento di verifica dell'effettività della funzione mutualistica e della sua capacità di produrre valore sociale, in linea con l'art. 45 Cost. e con i principi di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. In questa prospettiva, la sentenza richiama la necessità che il commissario non si limiti al controllo formale della conformità statutaria, ma svolga una valutazione sostanziale dell'azione dell'ente, fondata su indicatori qualitativi e quantitativi capaci di cogliere gli effetti sociali generati nel contesto territoriale di riferimento. Tale impostazione non attribuisce alla valutazione d'impatto una funzione regolativa del regime giuridico, ma riconosce che essa può contribuire a rendere trasparenti e verificabili gli effetti dell'intervento cooperativo, distinguendo la cooperazione autenticamente mutualistica dalle forme meramente nominali o strumentali.

Pertanto ritorna particolarmente attuale la riflessione circa un effettivo rafforzamento dei meccanismi diffusi e *bottom up* di valutazione dell'impatto, da svolgere su tutte quelle realtà con forte fine sociale, e non solo quelli che rientrano negli ETS, richiamando altresì la necessità che si basino su indicatori sia quantitativi che qualitativi, e non solo meramente letterali e statutari, capaci di restituire il valore generato dalle attività: in termini di diritti attuati, di relazioni ricostruite, di sostenibilità sociale che avvenga non solo *ex post*, ma anche *ex ante* e in *itinere*, nella logica del "*by design*" e che rappresenta la schermatura rispetto a discipline più restrittive che attengono a tutto ciò che non rientra nell'alveo del mutualismo.

##### *5. Conclusioni*

La presente analisi muove dalla [sentenza n. 116 del 2025](#), che interviene specificamente sul regime delle cooperative, censurando l'automatismo dello scioglimento in chiave di proporzionalità e di tutela della funzione sociale. Pur collocandosi nel perimetro cooperativo, i criteri costituzionali affermati (proporzionalità delle misure, favor per le forme organizzate

---

i rapporti tra istituzioni pubbliche e società sono improntati al principio di sussidiarietà (c.d. "sussidiarietà orizzontale"). Quest'ultimo presuppone che il potere pubblico si astenga dall'intervenire fintantoché la società riesce a provvedere adeguatamente ai bisogni di tutti i consociati; e, al tempo stesso, che il potere pubblico doverosamente intervenga laddove la società non riesca a provvedervi, al fine di rendere effettiva per tutti la possibilità di partecipare alle diverse sfere (culturale, economica, politica) entro cui si articola la convivenza associata".



di utilità sociale e sussidiarietà orizzontale) hanno valenza trasversale e pervasiva oltre al caso deciso.

La [sentenza n. 116 del 2025](#), proseguendo nella traiettoria della [sentenza n. 131 del 2020](#), ribadisce pertanto una impostazione chiara: valorizzare la piena legittimazione costituzionale dei soggetti che perseguono finalità di interesse generale o mutualistiche, fondando quest'ultima sulla sussidiarietà orizzontale e sulla solidarietà come valori guida, richiamando così il legislatore a intervenire e favorendo il formarsi e il crescere di tali enti. In particolare, si possono richiamare le stesse procedure previste dal Codice del Terzo Settore e le dinamiche del RUNTS (sospensione, cancellazione, perdita dei benefici), poiché anche nei procedimenti rivolti agli ETS l'amministrazione è tenuta a graduare gli interventi, privilegiando rimedi correttivi prima delle misure estreme, a fornire una motivazione rafforzata sulla scelta della sanzione, a evitare effetti di *chilling effect* sull'operatività dei soggetti che perseguono finalità di interesse generale. In questa prospettiva, la [sentenza 116 del 2025](#) dialoga con la [sentenza 131 del 2020](#), che ha proceduralizzato la sussidiarietà attraverso co-programmazione e co-progettazione: se quella decisione definisce il "come" della collaborazione pubblico-sociale, la recente pronuncia ne presidia il "fin dove", impedendo che automatismi espulsivi depotenzino la funzione sociale che l'ordinamento è chiamato a promuovere anche in ambito economico. La giurisprudenza valorizza il ruolo degli enti che agiscono sulla base di principi solidaristici, mutualistici e cooperativi, quali certamente ne rappresentano il principale fenomeno gli ETS, non come meri esecutori di servizi, ma come co-protagonisti della *governance* pubblica, capaci di orientare e qualificare le politiche sociali ed economiche. In questa prospettiva, il legislatore e le amministrazioni sono chiamati a sostenere tali soggetti con strumenti normativi proporzionati, confermando con forza la "meritevolezza costituzionale" di tali enti, qualificandoli come infrastrutture essenziali dello spazio pubblico e specificando altresì il loro compito quali presidi di prossimità e di cooperazione sociale ed economica. La Corte, attraverso una tecnica decisoria certamente peculiare, traccia pertanto un filo conduttore che passa proprio dall'analisi dell'effettività dell'impatto della loro azione nelle dinamiche sociali, in quanto ribadisce - così come aveva fatto nel 2020, ponendolo quale elemento presupposto - che la differente disciplina, che dovrebbe facilitare l'azione di questi soggetti, deriva dall'esigenza di preservare un forte collegamento costituzionale attraverso una promozione del ruolo collaborativo, sussidiario e propositivo, non compatibile né adeguatamente proporzionato alle regole sanzionatorie fissate per le altre tipologie di imprese che operano sul mercato. La regolazione, quindi, si basa su numerosi principi che si ritrovano in Costituzione e che rappresentano non una mera cornice, ma altresì parametri attivi e dinamici di funzionamento, e che impongono che eventuali discipline restrittive o sanzionatorie siano proporzionate e rispettose della funzione pubblica rivestita. La Corte, nel ripercorrere le difficoltà dei soggetti cooperativi, richiama il legislatore a considerare una serie di strumenti

**CONSULTA ONLINE**



e innovazioni che possano risolvere alcune delle problematicità richiamate, suggerendo l'introduzione di strumenti normativi e fiscali di favore, procedure snelle di vigilanza e forme di sostegno che incentivino la collaborazione con la P.A.

L'impresa cooperativa è, per la Corte, una forma avanzata di economia civile: non è sostituibile dalle società benefit, perché il suo nucleo identitario non è il "profitto con scopo" ma la mutualità e la democraticità, la creazione di ricchezza intergenerazionale che, tramite i fondi mutualistici, alimenta la mutualità esterna e lo sviluppo dell'intero movimento, producendo non solamente valore economico, ma valore sociale durevole, seppur solo alcune tipologie di cooperative siano altresì ascrivibili alla categoria degli ETS.

In definitiva, questa giurisprudenza costituzionale rafforza il ruolo di tutti quei soggetti che perseguono finalità sociali e mutualistiche, sia facenti parte del Terzo Settore ma anche esclusi da esso, pur registrandone al contempo la debolezza odierna, qualificandole tuttavia quali co-attori nel processo democratico di formazione delle politiche pubbliche e di tutela dell'infrastruttura sociale e solidaristica.

**ISSN 1971-9892**