

L'impresa sociale nell'ordinamento costituzionale tra dimensione pluralistica e dimensione individuale*

di **Daniela Mone** – *Ricercatrice di Diritto amministrativo, Università della Campania Luigi Vanvitelli*

ABSTRACT: The social enterprise, based on law number 106 of 2016, is part of third Sector. The following article describes the constitutional foundations of social enterprise within the Italian Republic, by analyzing the notion of solidarity and enterprise in the view of subsidiarity and solidarity principles enshrined within the Italian Constitution. In will be argued that the disqualification of social enterprises provided for by recent regulation of individuals, appears in contrast to several constitutional provisions. This exclusion seems to be built on a structural rather than functional approach to the concept of society, whereas it is the latter functional approach that seems to be more consistent with a constitutional perspective.

SOMMARIO: 1. Premessa: l'impresa sociale, un soggetto necessariamente a base pluralistica? – 2. L'impresa sociale nella legislazione italiana. – 3. La finalità sociale tra solidarietà e base pluralistica. – 3.1 La solidarietà ed il principio personalista: una proposta di lettura dell'impresa sociale. – 4. L'impresa sociale tra iniziativa economica privata, diritto al lavoro e dovere di solidarietà. – 4.1 Impresa sociale, libertà di iniziativa economica privata e fini sociali: l'art. 41 Cost. – 4.2 Impresa sociale, diritto al lavoro e dovere/diritto di concorrere al progresso materiale o spirituale della società.

1. Premessa: l'impresa sociale, un soggetto necessariamente a base pluralistica?

Dalla lettura della disciplina in materia di impresa sociale, “qualifica” introdotta nell'ordinamento giuridico italiano a partire dal 2005¹, è scaturita una serie di riflessioni sul

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee Guida della Rivista.

¹ Il riferimento è alla legge 13 giugno 2005, n. 118 recante “Delega al governo concernente la disciplina dell'impresa sociale” e al relativo decreto delegato 24 marzo 2006, n. 155 recante “Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118”. Tale disciplina è stata recentemente modificata dalla legge 6 giugno 2016, n. 106 recante “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale” sulla base del quale è stato adottato il decreto legislativo n. 112 del 3 luglio 2017 recante “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106”. Si segnala, peraltro, che il titolo del decreto legislativo del 2017 richiama erroneamente l'art. 2, comma 2 lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106, anziché l'art.1, comma 2, lettera c) della stessa.

concetto di “socialità” dell’impresa sociale e sul suo inquadramento nel sistema costituzionale italiano.

Tali riflessioni, in particolare, hanno portato a interrogarsi sulla legittimità dell’inclusione dell’impresa sociale nell’ambito della disciplina del cd. Terzo settore in base ad una scelta espressa della normativa più recente in materia², come si vedrà, non priva di profili di contraddittorietà. Il nesso particolarmente stretto che si rinviene tra l’impresa sociale, per come configurata dalla normativa *de qua*, e principi e/o diritti sanciti dal testo costituzionale in primo luogo con riferimento alla persona in quanto tale, ossia prescindendo dalla sua appartenenza a formazioni sociali, fa, infatti, dubitare della conformità a Costituzione di detta inclusione da cui discenderebbe la natura necessariamente pluralistica del soggetto “impresa sociale”.

L’analisi che segue intende verificare la possibilità o necessità di riconoscere anche ad imprese individuali tale qualifica. A tal fine ci si propone di individuare il concetto di socialità ed il concetto di impresa delineati dalla Costituzione italiana e dalla relativa giurisprudenza costituzionale per poi raffrontare ad essi la legislazione ordinaria in esame. Va considerato, a tale riguardo, che all’acquisizione della qualifica di “impresa sociale” è collegato l’accesso a particolari misure di sostegno economico e fiscali³. Tale accesso, pertanto, è interdetto a imprese individuali anche quando queste svolgano tipologie di attività previste dalla legge in materia ai fini e nel rispetto dei vincoli (in particolare alla distribuzione degli utili) dalla legge posti, se la qualifica di impresa sociale è riferibile soltanto a soggetti a base pluralistica. In effetti, si pone una questione rilevante sotto il profilo dell’uguaglianza, in particolare per quanto attiene alla parità di trattamento ma, soprattutto, sotto il profilo del rapporto previsto in Costituzione fra formazioni sociali e persona in termini di relazione strumento a fine.

2. *L’impresa sociale nella legislazione italiana.*

Punto di partenza dell’analisi è la definizione di impresa sociale che la legge n. 106 del 2016 reca all’art. 6 (“Impresa sociale”): “organizzazione privata che svolge attività d’impresa per le finalità di cui all’art.1, comma 1 [finalità solidaristiche], destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell’oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d), adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati dal complesso delle sue attività e quindi rientra nel complesso degli enti del Terzo settore”. Per il Legislatore appare scontata (“e quindi”)⁴, la riconducibilità dell’impresa

² La legge n. 106 del 2016, all’art. 6, comma 1, lett. a, stabilisce che l’impresa sociale “rientra nel complesso degli enti del Terzo settore”.

³ S. v., in particolare, art. 18 (*Misure fiscali e di sostegno economico*) della legge n. 106 del 2016.

⁴ In realtà, l’opportunità di collocare o meno l’impresa sociale nel perimetro del Terzo settore è stata una delle questioni più dibattute in fase parlamentare come riferisce C. BORZAGA, *L’impresa sociale nel perimetro del terzo settore: riposizionamento e rilancio in Impresa sociale*, 7, 2016.

sociale al Terzo Settore. Ne consegue implicitamente l'esclusione dell'accesso alla qualifica da parte di soggetti individuali che pone, tuttavia, dubbi di legittimità costituzionale.

Il primo nodo da sciogliere, in effetti, attiene all'individuazione dello scopo della disciplina *de qua*: la promozione delle formazioni sociali o la promozione di finalità solidaristiche attraverso "attività economica di produzione e scambio di beni e servizi, senza scopo di lucro"⁵?

Se la finalità della legge coincidesse con la seconda indicata⁶, la legittimità di forme di sostegno economico, aspetto rilevante della legislazione sull'impresa sociale di cui alla legge n. 106 del 2016 (e, poi, del d. lgs. del 2017)⁷, riservate soltanto ad attività esercitate da soggetti a base pluralistica e preclusa a soggetti a base individuale, sebbene con riferimento allo svolgimento del medesimo tipo di attività imprenditoriali a finalità solidaristiche⁸, sarebbe tutta da verificare.

Evidentemente, la prospettiva della riflessione che si propone è molto diversa da quella tradizionalmente caratterizzante gli studi in materia di Terzo Settore il cui interesse è stato generalmente concentrato sull'analisi dei rapporti fra pubblico e privato in ordine alla garanzia dello Stato sociale secondo il modello della sussidiarietà orizzontale⁹. In tal senso, l'impresa sociale è stata inquadrata quale strumento di un nuovo modello di welfare¹⁰, in particolare, quale "scelta ineludibile per effetto dell'integrazione monetaria europea e, più in generale, per le modifiche

⁵ Così l'art.1, comma 1, della legge n.118 del 2005. Sostanzialmente analogo l'art. 1, comma1, del d. lgs. n. 155 del 2006, ma anche la legge n. 106 del 2016, art. 6. Si riferisce ad enti e non ad organizzazione l'art. 1 del d. lgs. del 2017.

⁶ Tale finalità sarebbe, sostanzialmente, una forma di attuazione dell'art. 2 Cost: "il riconoscimento dell'espressività sociale dell'uomo singolo o associato e la sua valorizzazione da parte della Repubblica [...]". Così A. POGGI, *L'impresa sociale tra Stato e mercato e necessità di una "identificazione" all'interno del terzo settore* in *Non profit (Online)*, 2002, 227.

⁷ Come evidenziato da A. SANTUARI, *Gli schemi di decreti legislativi di riforma del Terzo Settore: alcune note di prima lettura*, in *www.irisonline.it*, 5. La mancanza di politiche di sostegno all'impresa sociale, peraltro, è stata ritenuta tra le cause della sua scarsa diffusione (v. P. IAMICELI, *La disciplina dell'impresa sociale: potenzialità, limiti e prospettive* in C. BORZAGA, F. ZANDONAI (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*, Roma, 2009, 99-100).

⁸ A differenza che nel d. lgs. n. 155 del 2006, art.3, che escludeva ogni distribuzione di utili, l'art. 6, comma 1, lett. d) della legge n. 106 del 2016, prevede "forme di remunerazione del capitale sociale che [tuttavia] assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente [...]". Il d. lgs. n. 112 del 2017, all'art. 3 (Assenza di scopo di lucro), comma 1, prevede: "Salvo quanto previsto dal comma 3 e dall'articolo 16, l'impresa sociale destina eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio".

⁹ In tal senso si v., ad esempio, da ultimo, S. BENVENUTI, S. MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo Settore: la via tracciata dalla legge delega n.106 /2016* in *www.osservatorioaic.it*, 2/2017, 13 giugno 2017 .

¹⁰ Con riferimento al cd. Welfare Mix (sistema misto di produzione di assistenza da parte della famiglia, del mercato e dello Stato) si v. R. ROSE, *Il ruolo dello Stato nel "Welfare Mix"* in A. BALDASSARRE (a cura di), *Il limite della democrazia*, Roma-Bari, 1985, 144. In senso critico rispetto all'applicazione delle logiche di mercato in ambiti legati al soddisfacimento di diritti sociali, A. LUCARELLI, *Il diritto alla salute tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale* in IDEM, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, 168-170.

indotte dall'economia sociale di mercato sulla c.d. "costituzione economica"¹¹. La stessa è stata sempre ricondotta, anche prima della sua inclusione formale nel Terzo Settore, alle associazioni e, comunque, a soggetti espressione di pluralismo benché l'espressione "organizzazione privata" comune a tutte e tre le normative richiamate in materia¹² non sembri rinviare necessariamente ad un soggetto a base pluralistica¹³. In altri termini, il tema di fondo, negli studi tradizionali in argomento, è sempre stato la verifica della compatibilità dell'intervento in campo solidaristico di tali soggetti di natura privatistica (a base pluralistica) con i principi dello Stato sociale: a chi l'ha ritenuto uno strumento per superare le aporie dello Stato si è contrapposto chi ha ritenuto che un tale assetto preludesse ad una avocazione del soggetto pubblico rispetto a compiti suoi propri in una forma di Stato sociale¹⁴. D'altra parte, è stato generalmente sottolineato il ruolo dell'impresa sociale e, in generale, dei soggetti privati operanti a fini solidaristici, nella costruzione di una società in fondo più coerente con il testo costituzionale che presupporrebbe un sistema sociocentrico nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale. Ai nostri fini, va evidenziato che tale sistema si fonda sulla concezione di un rapporto fra persona e Stato improntato alla centralità della prima rispetto al secondo cosicché l'intervento dello Stato sarebbe essenziale soltanto laddove singoli (e le formazioni sociali che, però, operano, comunque, per l'affermazione della persona) non dovessero essere in grado di garantire i diritti fondamentali e di realizzare obiettivi minimi di giustizia distributiva. In tale ipotesi "potrà essere ritrovato, secondo il principio di sussidiarietà, lo spazio per l'intervento dello Stato quale strumento di perseguimento del bene comune"¹⁵, ma finché tale deficienza non si registri, l'uomo deve essere lasciato protagonista e responsabile e, quindi, titolare

¹¹ F. ZATTI, *Alla ricerca di un profilo istituzionale dell'impresa sociale tra "economia sociale di mercato" e "terzo settore"* in *Non Profit*, 2006, 548- 549.

¹² Si veda nota 5.

¹³ L'organizzazione rinvia piuttosto alla definizione di azienda, ex art. 2555 del Codice Civile, ossia "il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa".

¹⁴ Timore ben sintetizzato da R. MARRA, *Significati e aporie della sussidiarietà* in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2004, 253, che circa la rivendicazione insita nel principio di sussidiarietà orizzontale "per una restrizione degli interventi pubblici, accompagnata contestualmente da un'intensa valorizzazione dell'iniziativa dei privati", nutre dubbi sulla possibilità di conciliarla "con uno dei riferimenti forti dell'esperienza politica e giuridica della cd. prima Repubblica: l'art. 3, co.2, che proclamava, e proclama, che è un compito delle istituzioni pubbliche ("la Repubblica") rimuovere le condizioni economiche e sociali che impediscono di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini". G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali* in *Dir. pubbl.*, 1/2002, 47, chiarisce che, al fine di conciliare il principio di sussidiarietà con ulteriori principi costituzionali, in primo luogo, il principio di uguaglianza sostanziale, allo stesso non può essere riconosciuta la rilevanza di criterio materiale, ma solo procedurale. E. ROSSI, *Art. 2* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 59, ritiene che la lettura sistematica degli articoli 2 e 3 della Costituzione "contribuisce anche a superare la dicotomia tra solidarietà fraterna e solidarietà pubblica: [...]né si può pensare che una rozza applicazione del principio di sussidiarietà possa assegnare alle regole di forza della società, e tra esse in particolare quelle di mercato, la tutela dei diritti e le misure finalizzate alla loro garanzia".

¹⁵ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà* in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 5625.

di diritti (come si vedrà) e doveri nel campo della solidarietà¹⁶. E' ancora importante chiarire che secondo questa impostazione, la preferenza delle formazioni sociali¹⁷ rispetto al soggetto pubblico¹⁸ nell'espletamento di attività solidaristiche è strumentale all'affermazione della priorità della persona sullo Stato¹⁹, nel senso che le formazioni sociali genericamente intese sono strumento per l'affermazione della persona²⁰.

Lo scopo ultimo della Costituzione, infatti, non è garantire le formazioni sociali ma le stesse in quanto strumentali, per le loro finalità solidaristiche, all'affermazione della persona²¹: ciò che rileva sul piano costituzionale non è il profilo strutturale del soggetto che opera a fini solidaristici, quanto quello funzionale, vale a dire la finalità solidaristica dell'agire.

¹⁶ A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici* in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, 52.

¹⁷ Sull'origine del principio di sussidiarietà, sottolineandone altresì l'apporto proveniente "da visioni del mondo differenti", "in qualche caso antitetiche", quali la dottrina sociale della Chiesa "che afferma la superiorità etica della persona nei confronti dello Stato"; il costituzionalismo liberale "per cui l'uomo è libero solo se può amministrarsi da sé e delega esclusivamente quei poteri che eccedono le sue capacità; il pensiero federalista "come riflessione sulle tecniche di divisione verticale del potere" si v. R. MARRA, *Significati e aporie della sussidiarietà*, cit., 245. L'A. trae come formula comune di tali pur differenti posizioni, "l'idea sul primato della persona, tanto nelle sue manifestazioni individuali che in quelle comunitarie, nei confronti delle istituzioni". In particolare, nell'Enciclica Quadragesimo anno del 1931, il papa Pio XI, sottolinea la necessità del ruolo delle comunità intermedie rispetto alle istituzioni statali. Analogamente, il principio è ribadito nella Lettera Enciclica Centesimus Annus di Papa Giovanni Paolo II del 1991 su cui si v. M. BERTOLISSI, *Il diritto pubblico nella "Centesimus annus"* in *Dir. soc.*, 1992 e nitidamente già delineato nella *Rerum Novarum* del 1891, del papa Leone XIII, dove, appunto, si legge: "Non è giusto, come abbiamo detto, che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato: è giusto invece che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti".

¹⁸ Tale impostazione finalizzata a garantire la centralità della persona, in effetti, viene invocata, per mezzo del principio di sussidiarietà orizzontale, a sostegno dell'esclusione della qualifica dell'impresa sociale per i soggetti pubblici. Si vedano in tal senso le considerazioni di F. ZATTI, *Alla ricerca di un profilo istituzionale*, cit., 553. Il principio di sussidiarietà che tradizionalmente sancisce una preferenza del privato rispetto al pubblico, nella prospettiva dello scritto, sancisce una preferenza dei singoli sulle formazioni sociali.

¹⁹ F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza». Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118* in *www.forumcostituzionale.it*, 12 febbraio 2003, 2-3: "Inteso nel senso ora precisato, il principio di sussidiarietà accolto nell'art. 118 assume un valore davvero "dirompente". Esso cambia il carattere stesso della nostra democrazia. La nostra democrazia costituzionale [...] diventa ora una democrazia costituzionale fondata sulla prevalenza del ruolo proprio dei cittadini come tali, ai quali, indipendentemente dal fatto che operino come singoli o come associati e alla sola condizione che operino nell'interesse generale, viene assegnato un ruolo "centrale" e "fondamentale" che gli enti territoriali sono tenuti non solo a rispettare ma anche a favorire".

²⁰ Sulla funzione strumentale delle autonomie e, in particolare, delle formazioni sociali alla migliore realizzazione della personalità in conformità al disegno costituzionale v. P. RESCIGNO, *La tutela della personalità nella famiglia, nella scuola, nelle associazioni* in *Studi in onore di G. Chiarelli*, IV, Milano, 1974, 4003 ss. Si rinvia altresì a P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, 1956.

²¹ Tale aspetto è sottolineato chiaramente da A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici* in *Diritto pubblico*, 1, 2002, 67, laddove afferma che il punto comune delle diverse teorie sulla sussidiarietà è dato "dalla prevalenza dell'individuo, tanto sulla struttura statale che su quella delle organizzazioni intermedie della società".

La scelta di riservare la promozione di attività solidaristiche alle formazioni sociali, allora, se analizzata alla luce della *ratio* che orienta il rapporto persona-società- soggetto pubblico ora richiamata, parrebbe concretizzarne un'ipotesi di elusione.

La scelta di identificare l'impresa sociale con soggetti "privati" a base pluralistica non appare, infatti, ispirata allo scopo della garanzia del pieno sviluppo e della piena dignità della persona, riconducibile in sostanza al principio di sussidiarietà orizzontale, costituzionalizzato nel 2001, in base al quale, nella relazione fra persona e organizzazione statale, la seconda è servente e funzionale rispetto allo sviluppo ed alla garanzia di libertà²² e di dignità²³ della prima che precede lo Stato e che, dunque, non può essere da questo "compressa"²⁴. Essa, invece, appare orientata a garantire lo sviluppo delle formazioni sociali e di fatto, paradossalmente, fa sì che la persona sia "pervasiva e sopraffatta" anziché dallo Stato proprio da queste ultime che avrebbero lo scopo di concorrere a realizzarla²⁵, in base ad una concezione individualistica contrapposta ad una concezione organicistica superata con l'avvento della Costituzione repubblicana²⁶.

Se determinate attività può svolgerle la persona in quanto tale, in altri termini, non si può incentivarne lo svolgimento soltanto con riferimento alle formazioni sociali, come ai sensi della disciplina in commento, senza disattendere il rapporto di mezzo a fine delineato dalla Costituzione.

²² Nel pensiero liberale il principio di sussidiarietà è "conseguenza necessaria della prevalenza e precedenza della libertà degli individui sulla attività dello Stato [...]". L'intervento statale "ricorre solo laddove fallisce l'iniziativa autonoma degli individui e, conseguentemente, il sostegno statale va dato solo a coloro che non sono nelle condizioni di procurarsi il necessario con le proprie forze". Così A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, 59.

²³ *Ibidem*, 65. L'A. indica come, rispetto alla concezione liberale, la dottrina sociale della chiesa attraverso il principio di sussidiarietà, intende perseguire e tutelare uno scopo ed un valore non di tipo egalaristico ma connesso al principio di solidarietà, da una parte, ed alla necessità di salvaguardare la dignità dell'uomo dall'altra.

²⁴ *Ibidem*, 66-71.

²⁵ Interessante, nella prospettiva del testo, le considerazioni di A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 67 che sottolinea come "il punto comune delle teorie sulla sussidiarietà, a dispetto delle differenze ideologiche e della diversa enfasi posta sugli elementi che la compongono, già indicate in precedenza, sia dato dalla prevalenza dell'individuo, tanto sulla struttura statale che su quella delle organizzazioni intermedie della società" (corsivo mio). Nello stesso senso L. D'ANDREA, *I principi costituzionali*, cit., 5, per il quale, il profilo negativo del principio di sussidiarietà è "rappresentato dal divieto di ingerenza delle realtà sociali nell'ambito di ciò che può essere adeguatamente affidato all'attività ed all'iniziativa del singolo individuo (*divieto che si riferisce anche ai gruppi sociali di maggiore livello nei confronti dei gruppi sociali "minori ed inferiori"*)" (corsivo mio).

²⁶ M. CLARICH, *Stato, gruppi intermedi e individuo* in *Dir. pubbl.*, 3, 2016, 133, spiega che le formazioni sociali solo con l'avvento della Costituzione superano le concezioni organicistiche e statalistiche della giuspubblicistica tedesca ed italiana secondo cui "l'organismo statale così come le formazioni sociali hanno una priorità sull'individuo" e per le quali "il punto logico di partenza del diritto pubblico non è la libertà ma lo Stato; il *prius* è lo Stato-potere, il *posterius* è la libertà del singolo". Con l'approvazione della Costituzione, nell'ordinamento italiano "si è aperta la strada per una rilettura complessiva dei fondamenti del diritto pubblico che muova da presupposti individualisti, coerenti con una visione liberal-democratica del diritto pubblico e del potere statale" (*Ibidem*). Tuttavia l'art. 2 Cost. è stato letto secondo un paradigma organicistico mettendo in risalto "la priorità dei gruppi, della società e dello Stato, intendendo il pluralismo come essenzialmente il diritto dei gruppi sociali, con conseguente emarginazione (subordinazione o addirittura assorbimento) dell'individuo rispetto alle sue dimensioni collettive (le formazioni sociali)".

La disciplina *de qua*, inoltre, è criticabile rispetto al medesimo profilo preso in considerazione in quanto le attività che qualificano un'impresa come sociale possono configurarsi, al tempo stesso, quale esplicazione di un diritto o dovere costituzionale evidentemente e pacificamente riconducibile, in primo luogo, alla persona quale individuo.

Una sollecitazione a riflettere sugli aspetti finora illustrati deriva, altresì, dalla circostanza per cui il d. lgs. n. 112 del 2017, attuativo della delega alla riforma dell'impresa sociale, all'art.1, comma 2, prevede che “non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica [...]”. Evidentemente, fra i soggetti cui è interdetta l'acquisizione di tale qualifica, non compaiono le imprese individuali. Tale omissione è tanto più rilevante in quanto nel corso del procedimento di adozione del decreto legislativo era stato richiesto espressamente, come condizione per il rilascio di parere favorevole, di “inserire anche le imprese individuali e le società unipersonali [che non comparivano, in tal senso, nello schema di decreto in esame] tra i soggetti che non possono acquisire la qualifica di impresa sociale”²⁷. Ora, l'aver inserito nel testo definitivo del decreto solo il riferimento esplicito alle società unipersonali potrebbe spiegarsi considerando che automaticamente l'impresa individuale, non essendo soggetto del Terzo settore, in quanto non a base pluralistica, ne sia esclusa; oppure, peggio, potrebbe rappresentare una scelta del Legislatore delegato di non sciogliere l'ambiguità. Quindi, sembra opportuno sciogliere tale ambiguità circa la legittimità dell'impresa sociale individuale (e dell'impresa sociale come società unipersonale, espressamente negata). In effetti, è del tutto indimostrato che la vocazione sociale e solidaristica dell'impresa sociale si presti meglio alla dimensione di un'iniziativa collettiva, come sostenuto anche in sede di pareri resi sullo schema del decreto legislativo²⁸. A ciò si deve aggiungere che, a seguito della riforma del 2016-2017, l'impresa sociale può distribuire utili²⁹, sebbene a determinate condizioni e che, quindi, l'impresa individuale ove si adegui a tale vincolo e svolga le attività previste dalla legge nel rispetto delle finalità indicate dalla stessa, in nulla si differenzia dai soggetti a base pluralistica se non rispetto alla sua natura, appunto, non pluralistica: risulta piuttosto evidente la fondatezza di un dubbio sulla legittimità dell'esclusione della stessa all'accesso alla qualifica di impresa sociale. Se tale esclusione, peraltro, è indotta dalla preoccupazione del possibile verificarsi di fenomeni di elusione o evasione da parte di soggetti sostanzialmente vocati al profitto, non è precludendo alle imprese individuali di operare come imprese sociali che vi si apporrà un argine laddove piuttosto tale rischio è ingenerato dalla commistione fra elementi di natura *profit* ed elementi *non profit* che caratterizza progressivamente,

²⁷ Proposta di parere del relatore resa in seno alla XII Commissione, Affari sociali, sullo Schema di decreto legislativo recante “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale (Atto n. 418)” del 20 giugno 2017. Lo stesso rilievo si eccitava nella proposta alternativa di parere sul medesimo schema, ove, richiamandosi il primo parere, si esplicita anche la ragione giustificatrice del divieto per le imprese individuali e le società unipersonali di acquisire la qualifica di impresa sociale: “[Pertanto] tale disposizione non appare coerente con la vocazione sociale e solidaristica di un istituto (l'ente di Terzo settore, in generale, l'impresa sociale, in particolare) che meglio si presta alla dimensione di una iniziativa collettiva”.

²⁸ V. nota precedente.

²⁹ V. nota 8.

a partire dal 2005, la materia³⁰. In altre parole, il perseguimento di fini sociali da parte di soggetti individuali, sotto tale profilo, non pone problemi diversi da quelli riferibili anche alle società o soggetti genericamente a base pluralistica.

3. La finalità sociale tra solidarietà e base pluralistica

Dalla normativa sull'impresa sociale si desume, sostanzialmente, la volontà del Legislatore di promuovere l'attività economica indirizzata a fini sociali³¹, ma solo quando esercitata da privati organizzati in enti³²: ossia da soggetti riconducibili a formazioni sociali genericamente intese³³.

L'impresa è sociale, dunque, non solo se tende a fini solidaristici ma se è, contestualmente, esercitata da soggetti a base pluralistica: interpretazione rafforzata dall'inclusione, all'art.6 della legge delega, ma non nel decreto legislativo attuativo, dell'impresa sociale nell'ambito del Terzo Settore³⁴ di cui il legislatore del 2016 dà, per la prima volta, una definizione quale complesso di enti privati caratterizzati da determinati requisiti³⁵ e di cui è sempre stata presupposta natura

³⁰ L'ibridazione fra imprese sociali ed imprese *for profit*, o almeno con la logica sottostante a queste ultime è ritenuta un intervento per sbloccare una crescita insoddisfacente o sotto potenziale. In proposito M. MUSELLA, *Editoriale, Riformare la legge sull'impresa sociale: si può fare* in *Impresa sociale*, 3, 2014, sostiene che “una maggiore apertura sul tema della distribuzione di una parte dei profitti a beneficio di chi “rischia” investendo capitale nell'impresa sociale non sia in contraddizione con la natura non profit dell'organizzazione. Naturalmente è importante presidiare con la dovuta attenzione la sussistenza di altri elementi che rendano il profitto, eventualmente distribuito, compatibile con la – o addirittura funzionale alla – massimizzazione dell'utilità sociale”. Ammonisce circa il “rischio di “cattura” del settore dell'economia sociale da parte di quello dell'economia capitalistica *for profit*”, A. FICI, *L'impresa sociale nel progetto di riforma del terzo settore italiano: appunti e spunti* in *Impresa sociale*, 5, 2015.

³¹ Il d. lgs. n. 112 del 2017 all'art. 2 elenca le attività di impresa da qualificarsi “di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio”.

³² La legge n. 106 del 2016 riconduce le attività indirizzate a finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ad “enti privati” che costituiscono il Terzo settore di cui fa espressamente parte l'impresa sociale, ai sensi del suo art. 6, comma 1, lett. a).

³³ Con il termine enti si indicano “organismi e istituti caratterizzati dalla presenza di interessi e finalità più o meno superindividuali, la cui unificazione dà strutturalmente luogo alla creazione di organi e uffici e funzionalmente alla realizzazione di un certo scopo tipico” (Ente (voce), in *www.treccani.it*).

³⁴ La legislazione precedente, si limitava a definire le imprese sociali organizzazioni private, senza alcun richiamo al Terzo Settore, benché il riferimento alla loro natura pluralistica comunque si desumesse da più disposizioni.

³⁵ Art. 1, comma 1, legge n. 106 del 2016: “Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi”. A. FICI, *Funzione e modelli di disciplina dell'impresa sociale in prospettiva comparata* in *www.juscivile.it*, 9, 2015, 503, segnala che sul versante legislativo il primo riferimento al Terzo settore compare all'art. 5 della legge n. 328 dell'8 novembre 2000 che però non lo definisce. Già, tuttavia, all'art. 1 di tale legge ci si riferisce ad “organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati”. Successivamente numerosi atti normativi hanno fatto riferimento a tale espressione senza tuttavia definirla, fino alla legge n. 106 del 2016.

pluralistica³⁶ e dall'espresso divieto per le società unipersonali di assumere la qualifica di impresa sociale in base al d. lgs. attuativo del 2017.

In base a tali disposizioni, dunque, un'impresa individuale non potrebbe godere del regime di favore previsto per l'impresa sociale.

Dall'incipit dell'art. 1, della legge n. 106 del 2016, sempre sul piano letterale, si ricava che il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi per la riforma del Terzo Settore "al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, *anche in forma associata*", agli obiettivi di seguito indicati: si fa, dunque, riferimento all'iniziativa dei singoli, anzi principalmente ad essa (dato l'utilizzo dell'espressione "anche in forma associata"), attraverso cui i cittadini concorrono "a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale [...]".

Ora, a prescindere dalla possibilità di ritenere che lo stesso Terzo Settore includa iniziative di singoli cittadini³⁷, sembrerebbe più ragionevole nonché coerente con la dottrina tradizionale in materia, dubitare della correttezza dell'inclusione dell'impresa sociale fra i soggetti del Terzo Settore. In tale direzione depone, sul piano formale, altresì l'incongruenza riscontrabile nel titolo della legge: "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale". Se l'impresa sociale fosse pacificamente parte del Terzo settore, non ci sarebbe bisogno di una disciplina di riforma della stessa altra rispetto a quella. Tanto, invece, si deduce, non solo dal titolo della legge ma anche dal suo contenuto giacché si rinvencono nel testo contestualmente l'art. 4 recante "Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore" e l'art. 6 che si occupa del riordino e della revisione avente ad oggetto l'"impresa sociale" con la conseguenza che tale ultima normativa, anche dopo l'approvazione del Codice, rappresenterà un corpo a se stante³⁸.

³⁶ A proposito del termine Terzo Settore, G. TIBERI, *La dimensione costituzionale*, cit., 1, ritiene che si tratti di un neologismo "coniato dall'indagine sociologica ed economica alimentata dall'influsso di due matrici culturali ed ideologiche distinte: il filone di pensiero nord-americano del terzo settore come esito dello "State o market failure" e, dall'altro, il filone europeo delle "comunità intermedie". I. COLOZZI, *Quale modello di impresa sociale? Uno sguardo sociologico in Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 2006, 236 richiama Donati che, partendo dal concetto di "terza dimensione", formula quello di privato sociale che indica "l'area delle solidarietà associative: che consiste di relazioni di solidarietà giuridicamente riconosciute a valenza pubblica (volontariato, cooperazione sociale, mutualità)". Secondo l'Autore le diciture "terzo settore" e "privato sociale" si riferiscono, in linea di principio, ai medesimi fenomeni sociali, ma li interpretano alla luce di due ottiche (sistemi di osservazione) molto differenti".

³⁷ In senso contrario l'orientamento consolidato ma anche l'utilizzo del termine enti come soggetti che compongono tale settore ai sensi dell'art.1, comma 1, della legge n. 106 del 2016, posto che con enti si possa fare riferimento a soggetti a base pluralistica e non individuale.

³⁸ A. FICI, *Funzione e modelli di disciplina dell'impresa sociale*, cit., 505-506, evidenzia l'incongruenza di tale scelta del Legislatore per cui l'impresa sociale continuerà ad essere oggetto di disciplina distinta rispetto a quella del Codice relativo al Terzo settore nel quale non è inserita, a differenza delle cooperative sociali che invece vi fanno parte e che condividono con l'impresa sociale la natura imprenditoriale dell'attività svolta.

Al di là dell'interpretazione letterale del testo normativo che certo presenta quanto meno delle ambiguità in merito al tema delle riflessioni, il piano su cui sembra più opportuno soffermarsi ai nostri fini è quello sostanziale.

E' interessante, infatti, analizzare la collocazione che all'impresa sociale ed al fine solidaristico che la connota va riconosciuta nell'ordinamento costituzionale italiano e rispetto ad essa valutarne la disciplina di rango ordinario.

3.1. La solidarietà ed il principio personalista: una proposta di lettura dell'impresa sociale

Se, sul piano formale, risulta problematico escludere che l'impresa individuale possa acquisire la qualifica di impresa sociale, ragioni sostanziali, riconducibili a differenti profili, sembrano decisamente portare alla medesima conclusione. In particolare, assume rilevanza, in tal senso, il profilo finalistico e funzionale che sembra connotare l'impresa sociale in base ai principi costituzionali di solidarietà e personalista.

Nella prospettiva indicata, dunque, ci si propone di analizzare il nesso fra principio solidaristico, principio personalista ed impresa sociale.

La solidarietà è principio costituzionale con rilevanza economico-sociale risultato dalla positivizzazione di un valore etico³⁹. Il principio solidarista è “posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti individuali dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente (Corte costituzionale 75/1992; 409/1989)”⁴⁰. Di qui l'osservazione che la solidarietà “costituisce il vero *Leit motiv* della nostra Costituzione”⁴¹. L'art. 2 Cost., com'è noto, oltre a riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, tanto come singolo quanto nelle formazioni sociali di cui il medesimo è parte, “richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. La contestuale affermazione dei diritti e dei doveri in un'unica disposizione sembra esprimere la centralità della persona, nell'ordinamento costituzionale, sotto due profili: essa è titolare di diritti inviolabili e contestualmente di doveri inderogabili intestati, per l'appunto, a ciascun componente della società⁴². Ora, se è pacifico che il fine ultimo dell'ordinamento è il pieno sviluppo della persona umana, a partire dall'art. 2, va parimenti evidenziato che, a questo fine sono orientati oltre che i diritti anche i doveri. In tal senso, è stato sublimato il significato della solidarietà quale “fraternità”: essa, “non è altro, [dunque], che la socialità stessa illuminata, orientata, alimentata dalla dignità

³⁹ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit., 5624.

⁴⁰ G. DI COSIMO, *Art.1* in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 14.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 2006, 54-55. La formulazione di cui all'art. 2 Cost. che connette la realizzazione del principio di solidarietà all'adempimento dei doveri che l'ordinamento impone ai propri appartenenti, “connota la solidarietà quale ratio giustificatrice di detti doveri, in quanto [...], il principio personalista impone l'affermazione del primato dei diritti della persona e la loro tendenziale incomprimibilità in forza di un valore costituzionalmente rilevante”.

[...]”⁴³. Il nesso fra solidarietà e dignità umana è così stretto da potersi dire proposito della finalità di pieno sviluppo della persona, che i doveri sono collegati ad essa sotto un duplice profilo: non solo in quanto funzionali al soddisfacimento dei diritti dell’altro ma anche nel senso che la persona stessa titolare del dovere trae un giovamento da quella titolarità, sviluppando la propria personalità attraverso attività che la realizzano, appunto, quale parte di una comunità⁴⁴. La solidarietà, cioè, non è da intendersi soltanto quale “responsabilità”, ossia quale “debito che la persona contrae nell’esercizio della sua libertà”⁴⁵, non solo quale espressione dei doveri su cui si costruisce il vincolo di cittadinanza, ossia il vincolo sociale, ma come strumento di sviluppo della propria personalità, possibilità di concreta e completa affermazione della propria umanità.

Tale forma di solidarietà, cd. orizzontale, porta al superamento della visione statalista dell’organizzazione statale⁴⁶ verso visioni solidali e comunitarie ed espressione di un rapporto cittadino-amministrazione ispirato alla cd. cittadinanza attiva⁴⁷. Essa, in particolare, attiene al discorso sull’impresa sociale laddove quest’ultima rappresenta lo strumento attraverso cui la persona, come parte di una società, adempie ai doveri costituzionali di solidarietà e contestualmente si realizza, per loro tramite, come cittadino. L’impresa sociale può leggersi, quindi, anche quale mezzo di realizzazione della solidarietà attraverso cui la persona umana si sviluppa e partecipa

⁴³ A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni* in *www.federalismi.it*, 28 agosto 2013, 12.

⁴⁴ La prospettiva è quella indicata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 75 del 1992 richiamata da E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 56, che fa riferimento ad un 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”. L’A. ne ricava che se “la solidarietà – come valore in sé considerato- tende a configurarsi come “coscienza di partecipazione ai vincoli di una comunità statale in formazione”, ciò tende inevitabilmente a svincolare la solidarietà dalla troppo stretta connessione con la disciplina dei doveri, per aprire ad essa spazi di intervento che investono anche le dimensioni della volontarietà e della libertà”. Detto in altri termini: quando un ordinamento riconosce la solidarietà quale “valore costituzionale supremo”, questa non può essere intesa esclusivamente (e restrittivamente) come sintesi dei doveri richiesti ai componenti, ma deve comprendere altresì quell’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 dall’ordinamento normativo e perciò del vincolo di doverosità” (57).

⁴⁵ L. STEFANINI – F. RIVA, *Persona* in *Enc. Fil.*, IX, 2, Milano, 2000, citati da A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., 11.

⁴⁶ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit., 5626.

⁴⁷ Sul rapporto fra cittadini ed amministrazione che si fonda sul ruolo dei primi di protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale e nella soddisfazione contestuale delle proprie esigenze che porta ad una valorizzazione delle persone che escono “dal tradizionale rapporto di minorità e subordinazione nei confronti della pubblica amministrazione” si v. G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997, 63. Sulla cittadinanza attiva e sulle tematiche connesse della democrazia partecipativa v. G. COTTURRI, *Cittadinanza attiva e sussidiarietà circolare*, Relazione al convegno “I Parlamenti regionali come luoghi della democrazia. Le esperienze di e-democracy”, Perugia, 27-28 novembre 2008, disponibile in *labsus.org*. Più in generale, sugli effetti dell’autonomia sull’organizzazione statale v. G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Padova, 1994, 275.

adempiendo ad un dovere⁴⁸. In tale ipotesi, è strumento di esercizio del diritto di una persona, parte di una collettività, di realizzarsi aiutando i suoi simili che si trovano in condizioni di difficoltà⁴⁹, di realizzarsi cioè contestualmente come persona e come cittadino⁵⁰, fermo restando il rispetto dei vincoli previsti dalla normativa di riferimento.

E' evidente che il principio di solidarietà in Costituzione, in quale delle due letture proposte si voglia accogliere, quale contenuto di un diritto piuttosto che quale oggetto di un dovere, non è declinato quale principio realizzabile esclusivamente tramite le formazioni sociali: ai sensi dell'art. 2 Cost., infatti, sono individuati doveri inderogabili di solidarietà sociale il cui adempimento è richiesto a ciascuna persona in quanto tale e diritti altrettanto individuali. Del resto, anche l'art. 3 Cost., comma 2, intesta in capo allo Stato il compito di favorire la partecipazione dei lavoratori⁵¹, dunque, di singole persone, tra l'altro, all'organizzazione "sociale" del Paese.

Se, dunque, l'impresa sociale è strumento di realizzazione dei fini solidaristici, il riconoscimento della corrispondente qualifica, sia in base all'art. 2 che in base all'art. 3 della Costituzione, non può essere negato ai soggetti singoli che esercitino attività d'impresa a quei fini, nel rispetto dei vincoli posti dalla normativa. Non può essere negato, cioè, a chi intende esercitare ed adempiere diritti e doveri sanciti da quelle disposizioni costituzionali. D'altra parte, che la socialità di un'attività sia determinata dai suoi fini e prescindendo dalla natura del soggetto che la pone in essere sembra acclarato anche dalla giurisprudenza costituzionale⁵².

⁴⁸ Significativa in tal senso la sentenza n. 309 del 2013 della Corte costituzionale riportata da B. DE MARIA, *I doveri costituzionali* in V. COCOZZA (a cura di), *Percorsi ricostruttivi per la lettura della Costituzione italiana. Approfondimenti*, Torino, 2015, 94, laddove il giudice nell'annullare "alcune disposizioni di una legge della Provincia autonoma di Bolzano (l. p. n. 19 del 2012) che avevano precluso agli stranieri dotati di permesso di soggiorno la possibilità di prestare servizio civile volontario [...] ha ricondotto la partecipazione a forme volontarie e non doverose di solidarietà "tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza normativamente prefigurata dal Costituente"

⁴⁹ L. D'ANDREA, *I principi costituzionali*, cit., 6, annovera, tra le diverse filosofie politiche che convivono nel seno del principio di sussidiarietà, oltre ad un'istanza liberale e solidarista, quella "di garantire e valorizzare l'autonomia delle più genuine manifestazioni della natura sociale della persona umana".

⁵⁰ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit., 5627-5628, a proposito delle norme costituzionali che sanciscono doveri, considera che le stesse "più che costituire il presupposto di specifiche imposizioni legali – nel qual caso essi sarebbero operanti solo ove trovassero copertura in corrispondenti sanzioni per il caso di inadempimento – valgano soprattutto ad esprimere a livello giuridico-positivo la fondazione assiologica del modello costituzionale di convivenza, qualificando positivamente il contegno solidale del cittadino, tenuto in adesione ad un imperativo della coscienza civica dinanzi alle ragioni del legame sociale".

⁵¹ La presentazione di numerosi identici emendamenti che prevedevano l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, soprattutto da parte dei comunisti, laddove gli esponenti democristiani in Assemblea costituente "insistevano (soprattutto) sul concetto di sviluppo della persona umana" aveva come scopo soprattutto quello di "realizzare un ordinamento davvero democratico". Si v. A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co., Cost.* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 93.

⁵² In sostanza la socialità dell'impresa prescinde dalla natura della sua base sociale e dipende dalla finalità dell'attività posta in essere. In tal senso chiaramente la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 1998 ove il giudice afferma che "l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale non sia stata fondata sulla irrazionalità ed

La riserva della qualifica di impresa sociale alle sole realtà pluralistiche paradossalmente consentirebbe alla persona di realizzarsi nell'ambito di una formazione sociale ma non al di fuori di essa. D'altra parte, neppure sarebbe ragionevole limitare, con tale riserva, l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale che, considerandoli secondo uno schema autorità-libertà di impronta statualistica, sono imposti dallo stesso Stato.

Infine, data la relazione che intercorre tra principio di solidarietà e principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.⁵³, anche a quest'ultimo va necessariamente rapportata la disciplina dell'impresa sociale che. Il principio di sussidiarietà orizzontale, com'è noto, sancisce a carico di Stato, Regioni ed enti locali l'obbligo di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". Esso, in sostanza, appare il meccanismo istituzionale di attuazione del principio solidaristico nella corrispondente accezione orizzontale: lo Stato, *rectius* il soggetto pubblico, in base ad esso, deve, infatti, favorire l'iniziativa privata per le ragioni indicate⁵⁴.

La sussidiarietà orizzontale si risolve, così, in un *favor* costituzionale per l'intervento dei privati rispetto ai soggetti pubblici, nello svolgimento di attività solidaristiche (ossia di interesse generale)⁵⁵, sia che si tratti di singoli cittadini che di cittadini associati. Tale finalità si coglie,

arbitrarietà della norma, ma direttamente sulla violazione della "libertà sociale" garantita, primariamente, dall'art. 2 della Costituzione, di cui l'attività occasionale e senza scopo di lucro è considerata espressione". In tale caso, la violazione della libertà sociale derivava dalla compressione della libertà di iniziativa di una singola persona di operare a fini solidaristici (ossia a favore di un gruppo di amici) organizzando attività in materia di viaggi. Non si trattava, dunque, dell'attività di un gruppo e perciò sociale ma dell'attività di un individuo, sociale, in quanto svolta a favore di un gruppo. La finalità sociale, dunque, con riferimento all'attività posta in essere da un singolo a favore di un gruppo, è espressione del "vincolo insopprimibile di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini" in nome del quale il singolo agisce. Non si ravvisa, nella finalità dell'impresa sociale intesa quale finalità solidaristica, l'ulteriore scopo, rinvenibile ad es. negli articoli 17 e 18 Cost., di garantire la libertà sociale dell'uomo, ossia lo sviluppo della personalità attraverso le formazioni sociali cui, volta per volta si rapporta, ossia la cd. vocazione sociale dell'uomo che legittimerebbero legislazioni promozionali riservate, appunto, a formazioni sociali. G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo Settore*, cit., alla nota 35, 9, oltre a richiamare la sentenza sopra citata, segnala la sentenza n. 75 del 1992 ove il giudice costituzionale afferma che la socialità "caratterizza la persona". L'A. afferma chiaramente, per quanto rileva in tale sede, che "La socialità, come afferma la Corte costituzionale, è una vocazione "della persona", e dunque titolare della libertà sociale è anzitutto la *singola persona*, come nel caso del volontariato" (corsivo mio).

⁵³ Q. CAMERLENGO, *Art. 118* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 2350, critica la mancata collocazione del principio di sussidiarietà fra i principi fondamentali che non consentirebbe di ricavare dallo stesso, affidandone tale esito all'interpretazione del principio personalista, un'evoluzione dello Stato di diritto in Stato comunitario.

⁵⁴ T. E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale* in *Riv. Giur. Mezz.*, 1, 2000, 24, spiega come "dal principio di sussidiarietà (orizzontale) si può ricavare un'esigenza di laicità del modo di pensare e di "vivere" lo Stato" dal momento che non "esistono più funzioni che siano naturalmente di appartenenza pubblica; vi è un onere di conferma, di legittimazione da parte dello Stato dei compiti e delle funzioni che lo Stato stesso ritiene di dover assumere e svolgere; vi è un onere di dimostrazione dell'impossibilità di rispettare la sfera dell'autonomia dei privati e della loro capacità di assolvimento di attività di interesse pubblico".

⁵⁵ Evidenzia il nesso tra principio di sussidiarietà orizzontale e solidarietà Q. CAMERLENGO, *Art. 118* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 2350, che, in tale prospettiva, significativamente, parla

espressamente, nella legge del 2016 laddove essa esordisce, come già ricordato, all'art. 1: "Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune [...]". Quindi, anche per il nesso con l'art. 118 Cost., l'iniziativa dei cittadini singoli non solo è sostenuta dalla legge n. 106 del 2016 ma lo è prima ancora che quella in forma associata.

Peraltro, anche laddove non ci fosse tale espresso richiamo, evidentemente, non si potrebbe ritenere coerente con l'art. 118 Cost. la promozione di attività solidaristiche da parte di "cittadini associati" e non anche di "cittadini singoli"⁵⁶. Anzi, al riguardo, ci si può legittimamente chiedere se l'impresa sociale non possa rappresentare lo strumento elettivo, insieme al volontariato, per il perseguimento del bene comune da parte di privati attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale: lo strumento specifico per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale disponibile ai privati, singoli e associati.

4. *L'impresa sociale tra iniziativa economica privata, diritto al lavoro e dovere di solidarietà*

L'impresa sociale consente di adempiere ad un dovere di solidarietà e contestualmente di esercitare un diritto a svolgere attività solidaristiche al fine di realizzare la persona umana nella sua dimensione sociale: in tale prospettiva è stata analizzata in rapporto all'art. 2 Cost.

Essa presenta interrelazioni anche con la disciplina costituzionale della libertà di iniziativa economica e del lavoro del quale, sembra, rappresentare una possibile "forma".

Da un lato, allora si propone una riflessione sull'evoluzione della nozione di attività economica nell'ordinamento costituzionale italiano ed un approfondimento sul rapporto tra attività economica e "finalità sociali" connotanti il nostro sistema costituzionale, dall'altro, un'analisi del concetto di lavoro accolto nel testo costituzionale e della sua evoluzione alla luce di cambiamenti che hanno investito il sistema economico mondiale, segnatamente per effetto della cd. globalizzazione. Ci si può chiedere, ad esempio, se il concetto di lavoro includa anche quello di attività imprenditoriale

di sussidiarietà sociale in luogo di sussidiarietà orizzontale (e di sussidiarietà istituzionale in luogo di quella verticale) laddove, a proposito delle attività di interesse generale e della relativa individuazione, ritiene agevole l'inclusione dei servizi sociali nell'ambito di operatività del principio di sussidiarietà sociale (orizzontale).

⁵⁶ In senso contrario Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., 2351, ritiene che "il riferimento ad iniziative del consociato " come singolo" non pare possedere una effettiva portata sostanziale" per cui "la disposizione in oggetto aspira a valorizzare il ruolo e l'attività dei sodalizi sociali". "La dimensione generale degli interessi contemplati dalla disposizione in oggetto è tale" continua l'A. "da promuovere la costituzione di entità collettive a tal fine più idonee rispetto al singolo". Ma la maggiore idoneità di entità collettive al soddisfacimento di interessi generali sembra solo presunta una volta che anche le attività riconducibili ad un soggetto individuale sono assoggettate alle condizioni di cui alla normativa *de qua*. Come, *a contrario*, è evidente che non basta la sola natura pluralistica a garantire il perseguimento di finalità solidaristiche da parte di determinati soggetti. L'A., tuttavia, conclude affermando che " l'individuazione dei soggetti legittimati ad operare secondo il modello della sussidiarietà sociale è condizionata dalla corretta identificazione delle "attività di interesse generale" contemplate dal 4° co. dell'art. 118" (2352) con ciò spostando la questione su un piano funzionale.

tenuto conto della sua posizione di sostanziale debolezza in un contesto globalizzato ed esposto al principio della libera concorrenza⁵⁷, come quello attuale.

L'impresa sociale, in questo senso, potrebbe essere collocata oltre che nell'ambito di applicazione dell'art. 41, comma 1, Cost., anche nell'ambito di applicazione dell'art. 4 Cost., commi 1 e 2 in quanto forma di attività "lavorativa" e concorrente al progresso materiale o spirituale della società.

L'impresa sociale, anche secondo questa ulteriore prospettiva di analisi è riconducibile, quindi, a diritti fondamentali e ad un dovere costituzionale. Lo Stato, infatti, ai sensi dell'art. 41 Cost., deve garantire "la libertà di iniziativa economica privata" quale libertà fondamentale e non solo deve impedire alla stessa di contrastare l'utilità sociale e nuocere alla "sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"⁵⁸ ma "può" "determina"re "programmi e controlli opportuni" per "indirizzare e coordinare a fini sociali" l'attività economica pubblica e privata. La Repubblica, d'altra parte, deve promuovere "le condizioni che rendano effettivo" il diritto al lavoro (art. 4 Cost., comma 1) e favorire contestualmente l'adempimento del dovere di cui al comma 2 dell'art. 4 Cost. di "concorrere", col proprio "lavoro" "al progresso materiale o spirituale della società".

A ciascuna ipotesi sembra possibile ricondurre l'impresa sociale. In ciascuna ipotesi si fa riferimento a diritti e doveri fondamentali riconducibili alla persona singola.

4.1. Impresa sociale, libertà di iniziativa economica privata e fini sociali: l'art. 41 Cost.

Il rapporto tra impresa sociale e art. 41 Cost. si presta ad essere approfondito soprattutto con riguardo al terzo comma della disposizione costituzionale, alla luce del quale l'impresa sociale potrebbe rappresentare la sintesi ed il temperamento della libertà dell'iniziativa economica privata e dunque dell'attività economica privata⁵⁹ con i fini sociali ai quali la legge può indirizzarla e coordinarla⁶⁰. L'impresa sociale, può leggersi, insomma, come qualifica atta ad individuare una tipologia di impresa inquadrata nella "disciplina dell'economia" che, se si accede ad una particolare lettura della "materia economica"⁶¹ costituzionale, "la Costituzione vuole sia dettata dal Legislatore

⁵⁷ A. APOSTOLI, *Art. 4* in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 40.

⁵⁸ Art. 41.2 Cost.

⁵⁹ Al riguardo, va precisato che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha aderito a quella posizione dottrinale che "considera ai sensi dell'art. 41 Cost. l'attività economica in senso unitario e onnicomprensivo" (A. MORRONE, *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale* in *Giur. Cost.*, 2001, 1474, nota 7) disattendendo quella per cui il momento iniziale di conferimento di beni al processo produttivo sia garantito in modo pieno e assoluto e, invece, il suo svolgimento in concreto sia soggetto ai limiti stabiliti dalla norma costituzionale. Invero, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale* (Voce), in *Digesto Discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 380, spiega che l'iniziativa economica, diversamente dal suo svolgimento, non è soggetta ai limiti appunto riferibili al suo svolgimento che possono essere anche positivi: infatti, "nessuno può essere obbligato ad iniziare un'attività produttiva".

⁶⁰ Art. 41 Cost., comma 3.

⁶¹ Per una critica all'utilizzo della nozione di Costituzione economica tanto in senso descrittivo quanto in senso sostanziale v. M. LUCIANI, *Economia*, cit., 374-375.

ordinario”: una disciplina che “non può essere ispirata solo dall’intento di perseguire scopi immediatamente economici (aumento della produzione, equilibrio finanziario, ecc.), ma deve essere invece guidata dalla necessità di attivare e favorire il processo di trasformazione sociale le cui grandi linee sono tracciate dall’art. 3, 2° co.”⁶². Se è innegabile, infatti, che dal comma 1 dell’art. 41 Cost. risulta “disegnato” dalla Costituzione “il modo di produzione capitalistico”, “non meno certo è che la Costituzione abbia allo stesso tempo circondato l’iniziativa economica privata di incisivi limiti e controlli [...] sicché può a ragione parlarsi di un riconoscimento costituzionale dell’“economia mista””⁶³, un modello in cui sono insistentemente richiamati gli interessi sociali con la conseguenza, in termini di assetto dei rapporti fra scopi economici e scopi sociali, di un ineguale bilanciamento e dunque di una garanzia e di limiti per le situazioni giuridiche soggettive di vantaggio ancorati esclusivamente alla loro corrispondenza con le esigenze costituzionali della trasformazione⁶⁴. Ciò che interessa ai fini del ragionamento che si conduce di ciò che precede è che l’iniziativa economica privata possa essere oggetto di una legge⁶⁵ che la garantisca, promuova o limiti esclusivamente in ragione del perseguimento della richiamata esigenza costituzionale della trasformazione sociale. In tale prospettiva, l’impresa sociale sarebbe un’impresa assoggettata alla legge sia quanto a promozione della stessa che quanto a regolamentazione a fini sociali *ex* commi 2 e 3 dell’art. 41 Cost., dunque, in altri termini, sarebbe oggetto di disciplina in coerenza all’orientamento secondo cui “la libertà d’impresa, deve fare i conti con i limiti e i controlli ad essa (eventualmente) posti dal legislatore, all’interno degli ampi spazi che gli sono attribuiti dal dettato costituzionale⁶⁶”.

In particolare, i limiti ed i controlli di cui al comma 3 dell’art. 41 Cost. sono stati da sempre interpretati quali inidonei a “far venir meno il principio della libertà dell’iniziativa economica non solo in ragione della unitarietà dell’art. 41 (e dei suoi tre commi) ma anche sulla base delle risultanze dei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente, che rivelano che, in sede di dibattito, la scelta dell’introduzione del termine “programmi” – in luogo di “piani”- nonché del termine “controlli” implicasse un regime di libertà dell’iniziativa economica privata, pur soggetta a limiti importanti”⁶⁷. L’intervento legislativo di cui all’art. 41.3 Cost., pertanto, assume una natura

⁶² *Ibidem*, 378.

⁶³ *Ibidem*, 376.

⁶⁴ *Ibidem*, 378.

⁶⁵ Una legge che, dunque, concorre ad individuare il confine dell’esercizio della libertà “entro un sistema ove il “sociale” non può esser sacrificato al “privato”, in linea con – e in attuazione del – programma di eliminazione degli ostacoli che si frappongono all’esercizio dei diritti e al godimento di un’eguale dignità sociale per ciascun individuo (di cui all’art. 3, comma 2, Cost.)”: così T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione in RivistaAIC*, 1, 2016, 7.

⁶⁶ Così A. MORRONE, *Libertà d’impresa*, cit., 1475, che richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 548 del 1990.

⁶⁷ R. NIRO, *Art. 41* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 858.

promozionale, incentivante⁶⁸, con la conseguente interpretazione, sostenuta anche dalla Corte costituzionale, “che i “programmi” ed i “controlli” non devono essere tali da sopprimere l’iniziativa privata ma solo da indirizzarla e condizionarla”⁶⁹.

Conformemente a tale orientamento, la legge sull’impresa sociale “non incide sulla libertà del privato di determinare le proprie iniziative e di organizzarsi di conseguenza”⁷⁰ e, tuttavia, incentiva all’esercizio di attività economica privata a finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Se tale intervento legislativo, adunque, è riconducibile al comma 3 dell’art. 41 Cost., opportunamente valorizzato⁷¹. Esso, pertanto, ha esclusivamente uno scopo solidaristico e non anche di tutela del carattere mutualistico⁷² proprio della cooperazione di cui all’art. 45 Cost. per cui sembra illegittimo

⁶⁸ “In questa chiave, la legge determinativa dei programmi e controlli già si riteneva non potesse far altro che indicare degli obiettivi, dotati di una valenza puramente orientativa o persuasiva o “indicativa” (ad esempio mediante misure di incentivazione, e non autoritativa, senza quindi incidere sulla libertà del privato di determinare le proprie iniziative e di organizzarsi di conseguenza)”. Così R. NIRO, *Art. 41*, cit., 858.

⁶⁹ *Ibidem*, 858, richiamando la sentenza della Corte cost. n. 78 del 1970. In tal senso si condivide la lettura di L. D’ANDREA, *I principi costituzionali*, cit., 7, per il quale il principio di sussidiarietà “rappresenta l’architrave della disciplina costituzionale relativa alla materia economica (se si vuole, della “costituzione economica”). Infatti, le disposizioni costituzionali riferibili a tale dimensione della convivenza sociale ben possono interpretarsi e ricostruirsi sistematicamente in rapporto alla loro attitudine a garantire (e valorizzare) l’autonomia degli operatori economici e della complessiva dinamica economica, per un verso, e ad offrire protezione e tutela, mediante l’intervento pubblico, ad interessi di rilievo costituzionale non soddisfatti (o non adeguatamente soddisfatti...), se non addirittura pregiudicati, dal libero esercizio delle libertà economiche e dai dinamismi spontanei del mercato”.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ La lettura dell’impresa sociale proposta presuppone una valorizzazione del terzo comma dell’art. 41 Cost., com’è noto, oggetto di forti critiche in sede politica ed anche da una parte rilevante della dottrina in ragione di una sua presunta incompatibilità col diritto comunitario della concorrenza che ne avrebbe determinato una sostanziale abrogazione. Tale orientamento ha portato alla presentazione alla Camera, il 7 marzo 2011, del d.d.l. costituzionale AC4144 intitolato “Modifiche agli artt. 41, 45, 47, 59, 97 e 118 della Costituzione” di fatto non approvato e su cui si rinvia a F. ZATTI, *Riflessioni sull’art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione* in www.forumcostituzionale.it, 10-09-2012. In effetti, come evidenziato da C. PINELLI, *Attualità dell’art. 41 Cost. con particolare riferimento alla “utilità sociale”* al Seminario *Che bisogno c’è di stravolgere l’articolo 41 della Costituzione*, 11 ottobre 2011, Camera dei Deputati, disponibile al sito www.centroriformastato.it, 14 ottobre 2011, ricostruendo seppur sommariamente la giurisprudenza costituzionale, “non solo l’art. 41 non ha mai avuto alcun sapore “sovietico”, ma ha da molto tempo perduto quelle (comunque ben più miti) valenze funzionalistiche che solo una parte della dottrina ritenne di potergli ascrivere. Al contrario, l’art. 41 è da molto tempo considerato in sede giurisprudenziale e scientifica perfettamente capace di stare al passo con la progressiva attuazione delle regole dettate in riferimento al mercato europeo, ivi compresa quella nozione di “utilità sociale” che [...] nulla ha a che vedere con una residua concezione statualistica”.

⁷² Il carattere mutualistico consiste nel “peculiare legame che sussiste tra i soci, oltre che tra questi e la società” che si basa sull’elemento personale, ossia “sulla presenza di una pluralità di soci dalla cui associazione nasce, come utilità comune, la possibilità di esercitare attività di impresa con un capitale minimo”. Così P. F. LOTITO, D. NARDELLA, *Art. 45* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., 926. Gli A., peraltro, ritengono che la riserva di legge a tutela del carattere della mutualità oltre che di ulteriori elementi della cooperazione, quali l’assenza di fini di speculazione privata, si differenzi rispetto alla riserva di cui all’art. 41 Cost., comma 3, in quanto quest’ultima affiderebbe al Legislatore un “potere correttivo e (almeno entro certi limiti) conformativo nei confronti dei soggetti

escludere dal suo ambito applicativo l'impresa individuale. Tale scelta non rientra nella sfera di discrezionalità del Legislatore che deve pur sempre ispirarsi a ragionevolezza⁷³: nella fattispecie, la normativa sull'impresa sociale⁷⁴, per quanto discrezionale, non può irragionevolmente rivolgersi soltanto ad alcuni soggetti titolari di libertà d'impresa come di fatto stabiliscono la legge sull'impresa sociale e il d. lgs. n. 112 del 2017.

Sebbene, infatti, la libertà d'impresa risulti impregiudicata dalla legge *de qua* potendo ciascun imprenditore, anche individualmente, comunque svolgere determinate attività solidaristiche in forma di impresa pur senza avvalersi della qualifica di impresa sociale, la stessa legge lo escluderebbe dalla fruizione delle misure agevolative e di sostegno economico previste per tali soggetti. Ma se il terzo comma dell'art. 41 Cost., sulla base del quale si fonderebbe il regime promozionale e di sostegno, ha quale unica finalità di incentivare il perseguimento dei fini sociali che, appunto, anche il soggetto individuale andrebbe a perseguire con quel tipo di attività, la previsione *de qua* appare irrazionale e, anzi, in contrasto con la *ratio* della norma costituzionale.

4.2. Impresa sociale, diritto al lavoro e dovere/diritto di concorrere al progresso materiale o spirituale della società

L'impresa sociale, come anticipato, può infine essere analizzata quale qualifica di un'attività attraverso cui la persona "concorre al progresso materiale o spirituale della società", ai sensi dell'art. 4 Cost., comma 2. In tale prospettiva, a prescindere da una specifica tipologia di "lavoro", si fa riferimento ad un'attività in senso ampio, attraverso la quale la persona acquisisce dignità

economici per il perseguimento di "fini sociali"; la prima imporrebbe al Legislatore compiti promozionali e di tutela. Diversa, come si è visto, è la posizione sostenuta in tale scritto.

⁷³ La libertà di cui all'art. 41 Cost. viene da alcuni studiosi (Barbera, Fusaro, Morrone) delineata quale diritto fondamentale: ciò in quanto, da un lato è normalmente ammessa a bilanciamento con altri diritti o valori costituzionali, dall'altro "anche nei confronti della libertà economica, il giudice impone al legislatore di far salvo il "contenuto essenziale" del diritto (A. MORRONE, *Libertà d'impresa*, cit., 1474). Altra dottrina, invece (Luciani, Morbidelli) ritiene che tale libertà non partecipi della natura di diritto fondamentale. Sia chi ne sostiene la natura di diritto fondamentale che chi la nega, riconosce, tuttavia, la discrezionalità del Legislatore nella definizione dei limiti alla stessa attraverso concetti generali *ex art.* 41 Cost., tanto da parlarsi di norma in bianco con riferimento all'utilità sociale, o di concetto la cui indeterminazione legittima in astratto tutte le misure finalizzate ad attuare la trasformazione della società italiana di cui all'art. 3, comma 2, Cost.. M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 375, sottolinea come "sono proprio quelle che dovrebbero fungere da norme-cardine della "Costituzione economica" – gli artt. 41 e 42 Cost.- che fanno riferimento a valori specificamente sociali (utilità sociale, fini sociali, funzione sociale) quali condizioni e limiti (interni o esterni, non importa qui precisare) delle situazioni economiche di vantaggio. Limiti che [...] si ricollegano a quella disposizione evocativa di un progetto di generale trasformazione sociale che è l'art. 3, 2° co., Cost."

⁷⁴ L'impresa sociale potrebbe cioè configurarsi quale attività economica privata non semplicemente non "in contrasto con l'utilità sociale" o che si limiti a non recare "danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana", ma quale attività a finalità sociale e non di lucro: dunque un *tertium genus* fra attività economica privata finalizzata al profitto (sebbene anche in tal caso, indirettamente, l'attività economica avrà una rilevanza sociale) e attività economica pubblica finalizzata all'interesse generale in base, tuttavia, ad una concezione di pubblico "separato" rispetto ai cittadini.

sociale e, dunque, intesa quale elemento direttamente funzionale all'affermazione del principio personalista⁷⁵ che pervade il nostro testo costituzionale⁷⁶. L'esercizio di tale attività, in sostanza, costituisce esercizio di un diritto fondamentale strettamente collegato alla previsione di cui all'art. 2 Cost. che rappresenta il fondamento dei diritti inviolabili dell'uomo e, tuttavia, anche del dovere inderogabile di solidarietà "economica e sociale" funzionale alla dignità umana⁷⁷, fine ultimo dello stesso riconoscimento dei diritti fondamentali⁷⁸. Una tale lettura sembra confermata dallo stesso art. 1 Cost. che sancisce che l'Italia è una Repubblica democratica "fondata sul lavoro" a dire dell'essenzialità del lavoro (e dunque della necessità di promuoverlo e non pregiudicarne l'accesso) ai fini dell'elevazione sociale dell'uomo e della garanzia, appunto, della sua dignità⁷⁹. Con il

⁷⁵ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro* in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Torino, 2010, 629, rileva come nelle tradizionali indagini, ci si è concentrati più sui "lavori" che non "sul significato profondo della scelta costituzionale di fondare proprio sul lavoro la novella Repubblica democratica". Così "il riferimento al lavoro – potremmo dire- "in sé" scoloriva e finiva per trasformarsi nell'ennesima riprova del personalismo della nostra Costituzione".

⁷⁶ A. APOSTOLI, *Art. 4*, cit., 40, scrive: "Il lavoro, grazie al forte legame con le altre situazioni giuridiche soggettive relative ai rapporti civili, etico-sociali ed economici, va inteso non solo come "attività o funzione" che concorra al progresso materiale o spirituale della società ovvero come "mero strumento per il conseguimento di mezzi di sussistenza bensì come tramite necessario per l'affermazione della personalità", come norma strettamente connessa, da un lato, al valore dignità della persona e, dall'altro lato, al principio di uguaglianza, e quindi riconducibile al circuito della generale tutela dell'art. 2 Cost."

⁷⁷ In tal senso G. DI COSIMO, *Art. 1* in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 6, scrive, riportando Martines, *Diritto costituzionale*, 1997, 251: "Per effetto della rilevanza costituzionale che la Costituzione attribuisce al lavoro, la dignità del cittadino "è commisurata esclusivamente alla sua capacità di concorrere al progresso materiale o spirituale della società, senza che possano farsi più valere posizioni sociali che non trovano il loro titolo nell'apporto del soggetto all'evoluzione della comunità alla quale appartiene". Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007, 344, sottolinea la proiezione relazionale della dignità che "evoca la condizione di rispetto e di reputazione che il singolo consociato riesce a conquistare nell'ambito sociale in cui è inserito [...] [e che] presuppone, quindi, un giudizio sociale sulle qualità e sulle capacità manifestate dal singolo nei rapporti con gli altri".

⁷⁸ Si v. A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, cit., in particolare alla pagina 8 per il quale "[...] nessun diritto può fregiarsi del titolo, altamente selettivo e qualificante, di "fondamentale" (e, perciò, inviolabile), ove non sia provata la sua natura quale strumento necessario alla salvaguardia della dignità dell'uomo [...], la quale proprio a mezzo dei diritti stessi si realizza ed appaga [...]". Ancor prima, in tal senso, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)* in *Pol. Dir.*, 1991, 343 ss.

⁷⁹ La disposizione di cui all'art. 1 Cost. "è in armonia con l'ispirazione più profonda della Costituzione del 1947 (figlia del "secolo del lavoro"): dare principio ad un "ordine nuovo", distinto tanto dai totalitarismi di matrice fascista o comunista, quanto dalla tradizione liberale classica" (M. OLIVETTI, *Art. 1* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 32). C. MORTATI, *Art.1* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 248, che riporta Natoli, *Limiti costituzionali*, I, 11, a proposito dell'esatto significato da attribuire al termine "lavoro" "che è appunto il valore fondamentale caratterizzante la forma dello Stato" di cui all'art.1 Cost., afferma che lo stesso "si coglie quando si consideri il duplice aspetto che il termine riveste, una volta negativo e polemico, di rigetto di altri valori che prima adempivano all'analoga funzione di contrassegnare un diverso tipo di ordine sociale (come quelli della ereditarietà, del possesso dei beni economici ecc.), ed un'altra volta positivo rivolto alla determinazione della specie dell'attività lavorativa presa in considerazione. Determinazione da

termine lavoro, nelle disposizioni richiamate, si va, evidentemente, oltre il significato ad esso attribuito all'art. 35 Cost.⁸⁰: “comprensivo di ogni attività umana che possa concorrere al progresso morale e materiale della società, quindi del “lavoro di tutti, non solo manuale ma in ogni sua forma di espressione umana” [...] ivi compreso, quindi, il lavoro autonomo e la stessa attività imprenditoriale”⁸¹.

In dottrina, inoltre, viene sostenuta una lettura sostanzialmente omogenea anche del lavoro di cui all'art. 4, comma 1, rispetto al significato attribuito al termine all'art. 1 Cost.⁸². L'art. 4, comma 1,

effettuare sulla base degli art. 4 e 35, che dell'art. in esame sono diretto svolgimento, i quali considerano il lavoro protetto dalla Costituzione mezzo necessario, per una parte, all'affermazione ed allo sviluppo della personalità, e per l'altra al progresso materiale e spirituale della società. Nel lavoro si realizza pertanto la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso)”.

⁸⁰ L'art. 35 Cost., come sottolinea la dottrina, (D. BIFULCO, *Art. 35* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006, 346) “nonostante l'ampia formula alla quale ricorre la Costituzione parrebbe farlo coincidere con quello delle altrettanto ampie formule degli articoli 1 e 4”, non indica, sotto il termine “lavoro”, “ogni attività socialmente ed economicamente utile [...] la collocazione sistematica dell'articolo 35 accredita l'idea per cui il soggetto tutelato sarebbe il lavoratore “contraente debole”. In base a tale lettura, tradizionalmente, il lavoratore oggetto di tutela è stato considerato il lavoratore che presta la propria forza lavoro in cambio di un salario, “in una condizione di inferiorità economico-sociale”; perciò, ne è stato tradizionalmente escluso il datore di lavoro-imprenditore. Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha chiarito, tuttavia, come “lavoratore” non coincide in modo esclusivo con lavoratore subordinato, per cui il giudice costituzionale “a fronte della constatazione che la mutevolezza dei rapporti economici non consente un'individuazione aprioristica delle categorie di lavoratori bisognosi di tutela, ha esteso la tutela costituzionale anche a quei lavoratori non subordinati [...] che possono pertanto versare in condizioni di bisogno e di sostanziale assoggettamento abbastanza simili alla situazione in cui si ritrovano i lavoratori subordinati”, sembrerebbe potersi ricavare che il lavoro di cui all'art. 35 Cost., trova il “suo elemento qualificante più nella debolezza del contraente che nella sua condizione di subordinazione”, quand'anche imprenditore. Si consideri, ad esempio, la posizione di debolezza dell'imprenditore rispetto alle multinazionali nell'era della globalizzazione. In tal senso L. IANNOTTA, *Motivi di ricorso e tipologia degli interessi nel processo amministrativo*, Napoli, 1989, spec. 185 ss. sostiene un'interpretazione estensiva della nozione lavoro. Vede l'art. 4 Cost. come riferibile non solo al lavoro subordinato ma anche ad “ogni attività relativa alla produzione e allo scambio di beni e servizi e cioè...lavoro...artigiano professionale e imprenditoriale”, sin da tempo risalente, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 102 e ss., specialmente p. 103. *Contra* A. APOSTOLI, *Art. 4 Cost.*, cit., 40; F. M. CIRILLO, *Art. 4 Cost.* in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro: la Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, 59.

⁸¹ Così M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 32-33. Per A. CARIOLA, *Art. 4* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 1997, 128, certamente nel secondo comma dell'art. 4 è ricompresa anche l'attività imprenditoriale, come si desume dalle parole di Ruini: “ il lavoro non si esplica soltanto nelle sue forme materiali, ma anche in quelle spirituali e morali che contribuiscono allo sviluppo della società. E' lavoratore lo studioso e il missionario; lo è l'imprenditore, in quanto lavoratore qualificato che organizza la produzione”.

⁸² Lavoro inteso nel senso riconosciuto a tale termine nell'art. 1 Cost. ossia quale strumento per concorrere al “progresso materiale e spirituale della società. Quale strumento del principio personalista nel senso che nella Repubblica italiana, fondata sul lavoro, la dignità sociale, di cui all'art. 3, comma 1, Cost., “non deriva dal *tipo di lavoro svolto*, né tanto meno dalla posizione sociale occupata, ma dal valore della persona che si esprime nella sua

rappresenterebbe la garanzia di una libertà le cui condizioni di realizzazione la Repubblica deve promuovere “che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell’attività lavorativa [...] lavoro significa qualsiasi attività diretta allo scambio di beni e servizi”, anche attività imprenditoriale che oggi più che mai presenta profili di precarietà che la avvicina al lavoro subordinato tradizionalmente considerato bisognoso di tutela per la debolezza del contraente⁸³. In tal senso, l’esercizio dell’impresa sociale, a un tempo, consentirebbe alla persona di sviluppare la propria personalità⁸⁴ e garantire la propria dignità per mezzo dell’esercizio del diritto al lavoro e dell’adempimento di doveri di cittadinanza⁸⁵ e di solidarietà, partecipando della natura umana e condividendo le difficoltà dei propri simili⁸⁶.

Nella fattispecie, la realizzazione della persona si espleterebbe attraverso il lavoro in un’accezione ampia del termine, ossia attraverso l’esercizio di attività economica a fini sociali che è l’adempimento di un dovere. E’ evidente, per tornare alla finalità dell’indagine, l’irrelevanza della natura (individuale o pluralistica) del soggetto titolare della qualifica di impresa sociale rispetto alle finalità poste dalle richiamate disposizioni costituzionali; anzi, non si può non ribadire che tali diritti e tali doveri fondamentali in primo luogo sono affermati con riferimento alla persona, essendo noto come la loro estensione alle formazioni sociali sia un dato caratterizzante l’ordinamento costituzionale repubblicano rispetto al sistema precedente. Una conferma ulteriore della dubbia legittimità di una normativa che identifichi l’impresa sociale con soggetti a base pluralistica.

attitudine a concorrere - come recita l’art. 4, 2° co.- “al progresso materiale o spirituale della società””. Il lavoro dunque “considerato nell’art. 1 “non come fine a se stesso, né come mero strumento per il conseguimento dei mezzi di sussistenza, bensì come tramite necessario per l’affermazione della personalità”” (V. M. OLIVETTI, *Art. 1*, cit., 33-34).

⁸³ Così, richiamando Mazziotti, A. CARIOLA, *Art. 4 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006, 121. L’A., 121, chiarisce che le trasformazioni intervenute nel settore della produzione e nel mondo operaio, hanno determinato un superamento della “netta contrapposizione tra interpretazioni classiste e organicistiche dell’art. 4, comma 1, Cost. “Il lavoro è considerato, infatti, non solo strumento di affermazione della personalità, ma fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l’esercizio di ogni altra posizione [...]. Da questo punto di vista può convenirsi con quelle tesi che individuano nell’art. 4, 1° co., la garanzia di una libertà, “che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell’attività lavorativa” e giungono a ritenere che “lavoro significa qualsiasi attività diretta allo scambio di beni e di servizi”, individuando una sostanziale omogeneità tra l’art. 4 e l’art.1, che sul lavoro fonda, appunto, la Repubblica”. L. D’ANDREA, *I principi*, cit., 8, aggiunge che è proprio “con riferimento al “lavoro” in tale accezione ampia che la Repubblica è sussidiariamente impegnata a promuovere “le condizioni che rendano effettivo” appunto il diritto al lavoro”.

⁸⁴ Ancora, per C. MORTATI, *Art. 1 Cost.*, cit., 16, l’inclusione del diritto al lavoro “fra i “principi fondamentali” [che] ne attesta la preminenza rispetto agli interessi degli altri fattori della produzione, in quanto mezzo necessario all’esplicarsi della personalità [...]”.

⁸⁵ Sul collegamento fra lavoro e doveri e cittadinanza v. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze*, cit., 10.

⁸⁶ La dottrina ha evidenziato come, a livello costituzionale, il lavoro esprime una centralità oltre che sul piano antropologico ed economico, anche etico dal momento che è “espressione primaria del singolo al vincolo sociale”: così M. LUCIANI, *Radici e conseguenze*, cit., 12.