

P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2018, 208 pp.

Il Terzo settore ha assunto nel corso degli ultimi decenni una crescente importanza dal punto di vista sociale, economico e giuridico. È, in particolare, con l'evoluzione del modello capitalistico che si assiste ad una significativa proliferazione di enti intermedi operanti in ambiti non più presidiati dallo Stato ed al susseguirsi di diversi interventi legislativi preposti a disciplinare ed agevolare fiscalmente queste forme di aggregazione.

Il volume di Pierluigi Consorti, Luca Gori ed Emanuele Rossi costituisce un significativo contributo scientifico all'analisi di tale sistema. Nella dettagliata e pregevole ricostruzione giuridica del Terzo settore, lo studio si sofferma soprattutto sui principali profili della sua riforma che, avviata con la legge delega n.106 del 2016, ha inteso mettere a sistema la legislazione esistente ed organizzarla secondo un disegno unitario e organico.

La trattazione, nella sua parte iniziale, ripercorre le diverse fasi che hanno connotato l'evoluzione legislativa delle formazioni sociali del terziario (pp. 15-35). Il punto di inizio della sua antica storia viene individuato nell'unificazione nazionale, ma ben si evidenzia come sia stato l'avvento della Costituzione del 1948 ad aver condotto alla teorizzazione di una «zona di mezzo» tra privato e pubblico, costituita da quegli enti che, pur agendo mediante una struttura di carattere privatistico, miravano al perseguimento di interessi che ben potevano definirsi pubblici.

E ancor più, è nella Carta costituzionale che gli Autori sostengono si possa dedurre un vero e proprio statuto del settore se si considera il combinato disposto dei diversi articoli che ne riconoscono il valore e che ne regolano lo spazio giuridico di azione (artt. 2, 3, 4, secondo comma, 18, 20 e 118, quarto comma, della Costituzione) (pp. 37-55).

È dal terzo al nono capitolo che il volume si approssima, per gradi, ad un'analisi specifica della organica riforma del 2017-2018. L'intervento del legislatore – si osserva – ha avuto il merito di introdurre una definizione legale del Terzo settore, capace di sottolinearne il profilo *soggettivo*, identificato con gli enti di categoria; il profilo *teleologico*, vale a dire il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; il profilo *oggettivo*, rappresentato dallo svolgimento di una delle attività qualificate come di interesse generale dal legislatore in for-

ma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

Non poche perplessità, tuttavia, pare implicare la valorizzazione della dimensione imprenditoriale a scapito della “vecchia” natura solidaristica e sociale. Si parla, infatti, di «Ts “produttivo”, in grado di assicurare la produzione e lo scambio di beni e servizi in forme professionali governate da criteri di economicità e stabilità» (p. 202).

Alle diverse tipologie di enti ed alla relativa disciplina fiscale gli Autori dedicano i capitoli IV (pp. 85-108) e V (pp.109-134), ben evidenziando come significativa debba ritenersi l’istituzione del *Registro unico nazionale* quale «luogo» unitario dove raccogliere e reperire tutte le informazioni riguardanti l’identità giuridica, l’organizzazione ed il funzionamento degli enti.

Nella ricerca di un equilibrio nella gestione dell’interesse generale, la disamina si sofferma sul ruolo altrettanto peculiare che ha l’ampliamento degli ambiti di relazione del Terzo settore con le amministrazioni pubbliche, dislocati in particolare sui tre livelli del sostegno, della collaborazione e dell’affidamento. In proposito, gli Autori rilevano come nel percorso di costruzione del bene comune la riuscita delle ‘valorizzate’ interazioni di co-programmazione e co-progettazione tra le parti dipenderà sia da come le pubbliche amministrazioni «sapranno costruire relazioni nuove con gli Ets, al fine di garantire la qualità delle prestazioni e dei servizi e non soltanto la legittimità dei propri provvedimenti» (p. 151) sia dalla capacità del Terzo settore di riconoscere i bisogni del territorio ed individuarne le risposte più innovative ed efficaci. È bene, comunque, tener presente come al compimento di questo processo di interrelazioni concorrono significativamente gli strumenti di sostegno e promozione degli enti di categoria, regolamentati nei Titoli VIII e IX del Codice. Si tratta di un complesso di disposizioni che gli Autori ritengono dare concreta realizzazione al disposto normativo di cui all’art. 118, u.c., della Costituzione, in forza del quale grava sugli enti pubblici l’obbligo di favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Il capitolo VIII (pp. 171-190), dedicato al regime dei controlli, e il capitolo XIX (pp. 191-200), relativo ai «confini» del sistema, conducono ad alcuni dei quesiti che gli Autori si pongono al termine della trattazione. E, in particolare, ci si chiede se la riforma 2017-2018 sia tale da concorrere ad ampliare gli spazi di autonomia delle formazioni sociali interessate o, diversamente, se

la stessa “innovazione” normativa non faccia che mantenere o rafforzare il ruolo dei pubblici poteri. In proposito, sembra potersi dire che la disciplina riformata porta con sé un maggior controllo pubblico sugli enti del Terzo settore coinvolti sempre più nella tutela dei diritti della persona. Tuttavia, ben si osserva come delicato debba ritenersi il loro spazio di autonomia e di libertà e quanto, per tale circostanza, sia necessario che le intromissioni del legislatore rinvercano un titolo di legittimazione nella salvaguardia di un valore di rango costituzionale.

È anche rispetto ad un possibile effetto espulsivo dal Terzo settore che gli Autori si interrogano nelle conclusioni del loro lavoro. Ciò sul presupposto che alcune tipologie di enti possono, difatti, trovare più vantaggioso il regime di diritto comune piuttosto che il nuovo impianto normativo se si considerano le esigue norme codicistiche, i deboli controlli pubblici e il regime fiscale del Testo unico delle imposte sul reddito. Gli Autori paventano, a tale proposito, il rischio di uno sviluppo del Terzo settore a due velocità: da una parte, un sistema ben istituzionalizzato e destinatario come tale di risorse e vantaggi; dall'altra parte, un Terzo settore svincolato dai rapporti con la pubblica amministrazione e, pertanto, sottoposto a controlli meno rigidi.

L'intervento del legislatore – ritenuto apprezzabile nel suo tentativo di ricognizione della disciplina già vigente – pone dunque alcuni nodi problematici generati forse anche dalla sua resistenza a slegarsi da certe «incrostazioni normative». Ad avviso degli Autori, infatti, «piuttosto che ricucire i tasselli della normativa del passato» (p. 201), «opportuna sarebbe stata una riforma coraggiosa e intelligente della parte del codice civile dedicata agli “enti di libertà”, e conseguentemente disciplinare i profili di specialità degli Ets» (p. 61).

Le rilevate criticità originano inevitabili perplessità sugli sviluppi futuri della disciplina e ci si interroga su quali potranno essere i nuovi possibili scenari. Certo è che la configurazione di un ambito giuridico che assume i connotati di un vero e proprio “diritto del Terzo settore” concorre indubbiamente ad una crescita ordinata del sistema capace così di promuovere un maggior benessere sociale (p. 206).

Il volume *Diritto del Terzo settore*, sebbene la riforma non possa ancora dirsi compiutamente realizzata, consente di poter analizzare dettagliatamente l'iter che ha condotto alla definizione di questo “nuovo” spazio giuridico e di approfondirne gli aspetti teorici ed applicativi sia positivi che controversi. Per tale verso, l'apporto scientifico di questo lavoro va ben oltre il propo-

sito degli Autori di offrire agli studenti, e non solo, uno strumento di comprensione del sistema. La notevole analisi giuridica condotta costituisce sicuramente un importante contributo di teoria generale del diritto.

CATERINA GAGLIARDI