

**Recensione a L. Gori, *Terzo Settore e Costituzione*,
Giappichelli, Torino, 2022, pp. 1-416**

MARIA VITA DE GIORGI*

Indice disponibile all'indirizzo:

<https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/summary/9788892142541.pdf>

Data della pubblicazione sul sito: 4 gennaio 2023

Suggerimento di citazione

M.V. DE GIORGI, *Recensione a L. Gori, Terzo Settore e Costituzione*, *Giappichelli, Torino, 2022, pp. 1-416*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore onorario di Diritto privato nell'Università degli studi di Ferrara. Indirizzo mail: maria.degiorgi@unife.it.

Quando, all'inizio degli anni '90, il terzo settore ha cominciato ad espandersi al di là dei precedenti, ristretti, confini ci siamo in un primo tempo impegnati a inquadrare i nuovi fenomeni negli schemi tradizionali.

Così per un po' abbiamo congetturato che le poche e brevi norme del libro primo del codice del '42 fossero ancora la disciplina più idonea e che il dominio delle leggi speciali sarebbe stato variabile e transitorio, perché alla fine il codice (non si trattava degli "enti del primo libro"?) sarebbe rimasto imperituro. *Zivilrecht besteht*, insomma.

Intanto sempre più evanescenti si facevano le partizioni tra dono e lucro, impresa e beneficenza, associazioni e società e financo tra associazioni e fondazioni. Smarrita anche la grande dicotomia tra «tempo di lavoro» e «tempo del non lavoro» su cui si fondava l'ordine della società industriale.

Con il passare degli anni abbiamo dunque acquisito che il vecchio paesaggio giuridico si stava popolando di cose e soggetti un tempo trascurati o sconosciuti, o del tutto nuovi.

Le nuove "formazioni sociali" non domandavano solo libertà e immunità, ma aiuti e benefici, così che i testi normativi loro destinati si indirizzavano non tanto a regolare, ma aiutare, incentivare, promuovere, introducendo di conseguenza registri e forme di controllo sconosciuti al diritto "normale". Poi sono arrivate le statistiche, che classificavano le centinaia di enti in continua crescita in ben ordinate caselle, a seconda delle categorie e dei luoghi. Tale è la potenza dei numeri – per noi che viviamo di parole – da illuderci che finalmente avremmo capito e controllato e potuto ragionare con accresciuta consapevolezza.

Quando la realtà è così diffusa e complicata il diritto ha due scelte: o semplifica al massimo (un solo soggetto di diritto, un unico modello familiare, un'unica disciplina generale del contratto, lasciando in questo modo maggior potere ai giudici) o si impegna a seguirla. Questa seconda scelta aveva caratterizzato le leggi speciali, progressivamente chieste e ottenute dal non profit, che tutti conosciamo: prolisse e particolareggiate.

Il CTS, arrivato nel 2017, ha riordinato e consolidato la normativa precedente, con un testo normativo di complessa struttura, non esibendo un diritto pensabile come "speciale" (nel senso che si nutre di quello ordinario) ma un sistema a sé, provvisto di logiche autonome e organiche.

Un ordinamento modellato sull'attribuzione di benefici e aiuti, non più fondato sull'uguaglianza, ma sulla benemerenzia. Non più destinato a soggetti uguali, ma differenziati a seconda dell'attività, dello scopo, della meritevolezza.

La caratteristica di essere un settore agevolato lo allontana – forse definitivamente – dal codice civile, le cui norme non a caso si applicano "in quanto compatibili".

Il sistema, dunque, è provvisto di un proprio *Allgemeiner Teil* in cui si inquadrano le particolari tipologie di enti, meticolosamente disciplinati sotto ogni

profilo. Di un proprio diritto tributario e del lavoro. Di propri strumenti di vigilanza, registrazione e controllo, con relativi ricorsi presso il giudice amministrativo

E forse perché che la disciplina codicistica è ora la più irrilevante non è stata data attuazione all'art. 3 della legge delega, che prevedeva la revisione del libro primo, titolo II, del Codice civile.

A distanza di cinque anni è ancora difficile orientarci nella nuova normativa, ben venga allora questo libro dell'allievo della scuola costituzionalistica del Sant'Anna di Pisa, in cui l'A. si assume lo spinoso compito di dipanare la matassa e sul piano più "alto", quello costituzionale.

Intanto, già in seconda pagina, ad attirare il lettore è la composizione forse più famosa del grande Fosco Maraini "il Lonfo". Non sto qui a dilungarmi sull'avvincente "Gnosi delle fanfole", anche perché sul Lonfo "che non vaterca, né gluisce" si trovano in rete molte interpretazioni e anche traduzioni. Interrogandomi sulla ragione per cui Gori ha inserito in esergo questi versi mi sono risposta, sorridendo, che il misterioso Lonfo null'altro evoca che l'ETS e il suo codice, i cui complessi e multisetoriali enunciati normativi trovano faticoso riscontro nella realtà.

C'è sempre un che di imbarazzante nelle lodi incondizionate, ma non posso tacere che Gori si avvale di una competenza e preparazione non comuni, che lo fanno eccellere nel panorama scientifico attuale. In questa monografia, che ha per oggetto un tema a lui particolarmente affine, la lunga pratica e l'approfondita conoscenza gli consentono di gestire il patrimonio concettuale e lessicale proprio del terzo settore, sempre mantenendo semplicità e seducente chiarezza. Conducendo quasi per mano i lettori, non esclusivamente professionisti, ma un pubblico interessato al sempre attuale tema dei valori solidaristici che caratterizzano la nostra storia.

Qui di seguito un breve itinerario all'interno del volume, rinviando poi alla lettura.

Nel primo capitolo, si ripercorre l'evoluzione della disciplina del Terzo settore, il dibattito sulla progressiva definizione nelle scienze sociali, la sua complessa e progressiva "giuridificazione", fino al definitivo riconoscimento nella legge delega n. 106 del 2016, nel d.lgs. n. 117 del 2017 e nel d.lgs. n. 112 del 2017, oramai diventati famosi.

Nel secondo si indaga la rilevanza costituzionale delle formazioni sociali che svolgono attività di interesse generale in rapporto con la definizione di Terzo settore. In particolare, si evidenziano i criteri giuridici distintivi degli enti del Terzo settore, per come interpretati e attuati dal legislatore ordinario (un profilo definito "statico") sottolineando come la definizione *civilistica* (per così dire) presenti inevitabili "tensioni" nella prospettiva del diritto costituzionale.

Sappiamo che, fino ad ora, l'attenzione degli studiosi si è prevalentemente dedicata alle problematiche interpretative e applicative delle singole disposizioni e del procedimento. Il lavoro di Gori, invece, inserisce le disposizioni ed i procedimenti del CTS nella cornice della libertà di associazione e di impresa, dei coinvolgimenti dei lavoratori, dell'imparzialità della P.A. Così proseguendo l'insegnamento di celebri scritti, dapprima, fin dagli anni '60, di Pietro Rescigno e poi di Emanuele Rossi e Francesco Rigano che negli anni '90 si interrogarono sul rilievo costituzionale delle formazioni sociali.

Nel terzo capitolo si affronta la disciplina promozionale, indagandone i fondamenti costituzionali, i contenuti possibili e i limiti (il c.d. profilo dinamico), anche nella prospettiva della compatibilità con il diritto dell'Unione europea. Interessante lo sforzo dell'A. di individuare le diverse "tecniche" di promozione utilizzate dal potere pubblico per promuovere il Terzo settore, nella prospettiva dell'art. 118, u. c., Cost. Le tante le modalità sono state seguite senza una strategia complessiva, così che singole misure di promozione – in sé positive – finiscono per sommarsi disordinatamente.

Del CTS Gori riesce a regalarci una lettura unitaria, fino ad ora ostacolata dal fatto che ogni studioso si è concentrato sulla propria disciplina: i tributaristi sugli aspetti fiscali, i privatisti sulle nuove modalità di riconoscimento della personalità giuridica e i profili organizzativi; gli amministrativisti sui rapporti fra P.A. e Terzo settore; i lavoristi sui temi loro propri. Per finire i notai che, per ovvie ragioni, fanno la parte del leone.

Nel quarto capitolo si passano in rassegna i molteplici effetti collegati all'acquisito *status* di ETS. Il tema dei controlli, in particolare, è stato al centro del dibattito politico nella fase di approvazione della legge, costellata dalla preoccupazione per i grandi scandali nazionali come Mafia Capitale. Oggi si pone il problema di come attuarli, senza ferire l'autonomia degli enti, ma assicurando finalmente la conformità della loro organizzazione e della loro attività alla legge. L'A. declina questo aspetto come un tema di diritto costituzionale, ancora prima che di diritto amministrativo: non si tratta cioè (solo) di capire se vengono in gioco diritto soggettivo o interesse legittimo nella fase di iscrizione al RUNTS, ma a quali elementi è destinato il "controllo" pubblico, e con quali modalità.

Nel quinto capitolo, nel quadro del pluralismo territoriale, si passano in rassegna gli spazi di disciplina a disposizione delle Regioni nella disciplina del Terzo settore, i limiti già stabiliti dalla Corte in numerose pronunce relative al contenzioso fra Stato e Regioni, delineando gli spazi di intervento reciproci. Il tema sfugge generalmente alle considerazioni dei privatisti per nulla, purtroppo, avvezzi a confrontarsi con la legislazione regionale.

La ricerca si conclude con considerazioni sui caratteri propri di un diritto costituzionale del Terzo settore e il suo auspicabile contributo alla rivitalizzazione della democrazia. Tenendo anche conto che è in atto una non apprezzabile

tendenza di tipo neo-corporativo, perché da quando il CTS ha enunciato una definizione unitaria, tutti gli attori anche potenziali del settore hanno iniziato a reclamare un proprio *status* specifico. E la politica ne asseconda le richieste.

Si è sempre affermato che caratteristica essenziale della legislazione di sostegno è l'assenza di carattere autoritativo, nel senso che la condotta non è imposta, ma suggerita: della funzione promozionale è la libertà di rinunciare all'utilizzazione della norma senza subire conseguenze né civili, né penali o amministrative.

Ho scritto più volte che, qualora gli incentivi accordati non verranno ritenuti abbastanza allettanti, parte del non profit continuerà a operare come se la normativa non ci fosse, scegliendo di rimanere nelle scarse ma clementi braccia del primo libro c.c., anche perché per diventare ETS e muoversi nel complesso scenario tratteggiato dal codice del terzo settore l'ente dovrà rivolgersi a professionisti ed esperti, con costi spesso elevati.

Chi è insofferente di un regime recepito come troppo restrittivo se ne guarderà e comunque tutti pondereranno con cautela vantaggi, oneri e vincoli.

Leggiamo infatti nel report 2022 di *Terzjus* (che promuove assiduamente una campagna di ingresso nel terzo settore), come la nuova disciplina sia ancora troppo spesso avvertita dai suoi principali destinatari come “maggior onere” piuttosto che come “nuova opportunità”. Comunque “i dati sulle iscrizioni al RUNTS sembrano confermare l'interesse che il terzo settore post-riforma suscita: il 28 luglio 2022, più di 4.900 “nuovi” enti (cioè enti che hanno fatto domanda di iscrizione al RUNTS a partire dal 24 novembre 2021, il primo giorno in cui – ai sensi del DD 561/2021 – è stato possibile farlo) risultano iscritti nel Registro, per una media pari a circa 600 enti al mese”.

Ma molto, a cominciare dalla richiesta di autorizzazione all'UE per i profili tributari, è ancora *in itinere*.

Post scriptum

Per finire: spesso ci dimentichiamo di vivere in un tempo privilegiato.

Fosco Maraini, avendo rifiutato, dopo l'8 settembre 1943, di aderire alla Repubblica sociale italiana, fu internato con la famiglia in un campo di concentramento in Giappone – dove si trovava – fino alla resa dell'Impero del Sol Levante (15 agosto. 1945). Lì, con lo scopo, raggiunto, di conquistare stima e miglior trattamento, evocando un'antica tradizione samurai si tagliò il mignolo con un'accetta, gettandolo addosso ai carcerieri. Forse nella nostra *Anspruchsgesellschaft* (come già la chiamava Guido Carli) caratterizzata da un continuo e fastidioso lamento, sarebbe opportuno ricordare periodi storici ben più drammatici, almeno per quanto riguarda il nostro paese.