

Quaderni di Terzjus
Osservatorio di Diritto del terzo settore,
della filantropia e dell'impresa sociale

PROPRIETÀ E REGOLE DELLA COLLANA

Titolare della collana è l'Associazione Terzjus – Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, con sede in Roma, via dei Redentoristi, n. 9 (www.terzjus.it).

Ricoprono la funzione di Direttore scientifico della collana e di componenti del Comitato scientifico della medesima coloro che pro tempore rivestono questo ruolo nell'ambito dell'Associazione Terzjus.

I volumi della collana sono pubblicati su iniziativa o previo parere favorevole di almeno due componenti del Comitato scientifico, cui può aggiungersi, se richiesta dal Direttore scientifico della collana, ovvero dagli autori o curatori del singolo volume, la valutazione da parte di due esperti esterni effettuata secondo il modello della peer review anonima. La documentazione relativa al processo di revisione è custodita sia dall'Editore che dall'Associazione Terzjus.

Tutti i volumi della collana sono liberamente scaricabili dal sito www.terzjus.it.

SOCI FONDATORI DI TERZJUS

ACLI APS, Fondazione AIRC, ANPAS ODV, Assifero, AUSER APS, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Consiglio Nazionale del Notariato, Consorzio Sistema Integrato Welfare Ambito BR/3, Fondazione Italia Sociale, Forum Nazionale del Terzo Settore, Italia non Profit, Rete Misericordie e Solidarietà

SOCI ORDINARI DI TERZJUS

AIL, ANBIMA, Poliedros Management Consulting, UNPLI, Studio ACTA

ORGANI SOCIALI DI TERZJUS

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Gianluca Abbate, Lorenzo Anselmi, Gianluca Budano, Giulia Frangione, Fabrizio Maddalena, Maurizio Mumolo, Maurizio Postal, Fabrizio Pregliasco, Gianni Salvadori, Gianluca Salvatori, Felice Scalvini, Stefano Tassinari

Segretario generale: Gabriele Sepio

Direttore Scientifico: Antonio Fici

Comitato scientifico: Luca Bagnoli, Andrea Bassi, Dana Brakman Reiser, Oonagh Breen, Mario Calderini, Achille Carrabba, Marcello Clarich, Luigi Corvo, Henri Culot, Filippo Dami, Nicola De Luca, Maria Beatrice Deli, Gemma Fajardo, Piero Fattori, Andrea Fusaro, Carlo Ibba, Luciano Gallo, Marilena Gorgoni, Massimo Luciani, Véronique Magnier, Franca Maino, Deolinda Meira, Pier Angelo Mori, Giandomenico Mosco, Florian Möslein, Andrea Perrone, Dianora Poletti, Matteo Pozzoli, Nicola Riccardelli, Emanuele Rossi, Stefano Sacchi, Karsten Engsig Sørensen, Franco Taisch, Thomas Tassani, Tiziano Treu, Ger van der Sangen, Pier Giuseppe Torrani, Carlos Vargas Vasserot, Francesco Vella, Stefano Visonà, Stefano Zamagni, Andrea Zoppini.

IL REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE

Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106

a cura di
Antonio Fici e Nicola Riccardelli

Questo volume è stato impresso con il contributo di:



Proprietà letteraria riservata

Tutti i diritti riservati. È vietato qualsiasi utilizzo, totale o parziale, del presente documento per scopi commerciali, senza previa autorizzazione scritta di Terzjus. Anche in caso di utilizzo autorizzato si dovrà riportare fedelmente la citazione completa con i riferimenti relativi all'Ente proprietario, alla data di pubblicazione, all'editore, ed agli autori del testo.

INDICE

D.M. 15 SETTEMBRE 2020, N. 106

TITOLO I

DEFINIZIONI, CAMPO DI APPLICAZIONE E GENERALITÀ

Art. 1	Oggetto e finalità	15
Art. 2	Definizioni	15
COMMENTO AGLI ARTICOLI 1-2		
di <i>Antonio Fici</i>		17
Art. 3	Struttura del RUNTS	33
Art. 4	Organizzazione e funzioni degli Uffici del RUNTS	33
Art. 5	Individuazione dell'Ufficio del RUNTS competente	34
COMMENTO AGLI ARTICOLI 3-5		
di <i>Antonio Fici</i>		37
Art. 6	Modalità delle interlocuzioni con gli Uffici del RUNTS	47
COMMENTO ALL'ARTICOLO 6		
a cura di <i>Unioncamere-Infocamere</i>		49
Art. 7	Effetti dell'iscrizione nel RUNTS	53
COMMENTO ALL'ARTICOLO 7		
di <i>Antonio Fici</i>		55

TITOLO II

IL PROCEDIMENTO DI ISCRIZIONE

CAPO I

IL PROCEDIMENTO DI ISCRIZIONE PER GLI ENTI SENZA PERSONALITÀ GIURIDICA

SEZIONE I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 8	La domanda di iscrizione	67
Art. 9	Procedimento di iscrizione	69
COMMENTO AGLI ARTICOLI 8-9		
di <i>Marco Maltoni</i>		71

SEZIONE II
DISPOSIZIONI PARTICOLARI

Art. 10	L'iscrizione nella sezione "reti associative". Presentazione dell'istanza e procedimento	91
COMMENTO ALL'ARTICOLO 10		
di <i>Paolo Sanna</i>		93
Art. 11	Iscrizione degli enti della protezione civile	113
COMMENTO ALL'ARTICOLO 11		
di <i>Lorenzo Pilon</i>		115
Art. 12	Società di mutuo soccorso	131
COMMENTO ALL'ARTICOLO 12		
di <i>Renato Dabormida</i>		133
Art. 13	Gli enti del terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale	141
COMMENTO ALL'ARTICOLO 13		
di <i>Emanuele Tuccari</i>		143
Art. 14	Enti religiosi civilmente riconosciuti	155
COMMENTO ALL'ARTICOLO 14		
di <i>Alessandro Perego</i>		157

CAPO II

L'ISCRIZIONE DEGLI ENTI CON PERSONALITÀ GIURIDICA

Art. 15	Effetti dell'iscrizione nel RUNTS ai sensi dell'articolo 22 del Codice del Terzo settore	191
Art. 16	Iscrizione nel RUNTS degli enti di nuova costituzione con l'intervento del notaio	191
Art. 17	Iscrizione nel RUNTS degli enti già dotati di personalità giuridica	192
Art. 18	Ottenimento della personalità giuridica degli enti già iscritti nel RUNTS che ne siano privi o di associazioni non riconosciute e non iscritte nel RUNTS	192
Art. 19	Iscrizione nel RUNTS degli atti in relazione ai quali il notaio rogante non abbia ritenuto sussistenti le condizioni previste dalla legge	193
COMMENTO AGLI ARTICOLI 15-19		
di <i>Nicola Riccardelli</i>		195

TITOLO III
L'AGGIORNAMENTO DELLE INFORMAZIONI

CAPO I

I DOCUMENTI E INFORMAZIONI CHE GLI ETS DEVONO TRASMETTERE AL
RUNTS AI FINI DEL DEPOSITO E DELL'AGGIORNAMENTO

Art. 20 La trasmissione di atti e la comunicazione di informazioni	219
COMMENTO ALL'ARTICOLO 20	
di <i>Nicola Riccardelli</i>	221

CAPO II

LA REVISIONE D'UFFICIO DEGLI ENTI ISCRITTI NEL RUNTS

Art. 21 La revisione d'ufficio	229
COMMENTO ALL'ARTICOLO 21	
di <i>Nicola Riccardelli</i>	231
Art. 22 La migrazione in altra sezione del RUNTS	233
COMMENTO ALL'ARTICOLO 22	
di <i>Marco Maltoni</i>	235

TITOLO IV

LA CANCELLAZIONE DAL RUNTS

Art. 23 I presupposti della cancellazione dal RUNTS	247
Art. 24 Il procedimento di cancellazione dal RUNTS	247
Art. 25 Conseguenze della cancellazione dal RUNTS	248
COMMENTO AGLI ARTICOLI 23-25	
di <i>Antonio Fici</i>	251

TITOLO V

LA PUBBLICITÀ E L'ACCESSO AI DATI DEL REGISTRO

Art. 26 Efficacia della pubblicità	261
COMMENTO ALL'ARTICOLO 26	
di <i>Carlo Ibba</i>	263

TITOLO VI
LA TENUTA DEL REGISTRO: PROTOCOLLAZIONE, CONSERVAZIONE,
DEPOSITO DEGLI ATTI E REGISTRAZIONE

Art. 27 Protocollazione e conservazione delle istanze	269
COMMENTO ALL'ARTICOLO 27	
a cura di <i>Unioncamere-Infocamere</i>	271
Art. 28 Funzionalità telematiche e controlli bloccanti	275
COMMENTO ALL'ARTICOLO 28	
a cura di <i>Unioncamere-Infocamere</i>	277

TITOLO VII
LE MODALITÀ DI COMUNICAZIONE DEI DATI TRA IL RUNTS, IL REGISTRO
IMPRESE E LE ALTRE AMMINISTRAZIONI

Art. 29 Modalità di comunicazione tra il RUNTS e il registro imprese e tra RUNTS e pubbliche amministrazioni	281
COMMENTO ALL'ARTICOLO 29	
a cura di <i>Unioncamere-Infocamere</i>	283

TITOLO VIII
IL POPOLAMENTO INIZIALE DEL RUNTS

Art. 30 Avvio del processo di popolamento iniziale del RUNTS – ODV e APS	289
COMMENTO ALL'ARTICOLO 30	
di <i>Maria Nives Iannaccone</i>	291
Art. 31 La trasmigrazione dei dati dai registri delle regioni e province autonome	295
COMMENTO ALL'ARTICOLO 31	
di <i>Maria Nives Iannaccone</i>	297
Art. 32 La trasmigrazione dei dati dal registro nazionale delle APS – APS nazionali	309
COMMENTO ALL'ARTICOLO 32	
di <i>Maria Nives Iannaccone</i>	311
Art. 33 La trasmigrazione dei dati dal registro nazionale delle APS – articolazioni territoriali e circoli affiliati alle aps nazionali	315
COMMENTO ALL'ARTICOLO 33	
di <i>Maria Nives Iannaccone</i>	317
Art. 34 Gli enti iscritti all'anagrafe delle Onlus	319
COMMENTO ALL'ARTICOLO 34	
di <i>Gabriele Sepio</i>	321

Art. 35 Ulteriori casi	329
COMMENTO ALL'ARTICOLO 35	
di <i>Maria Nives Iannaccone</i>	331
Art. 36 Acquisizione delle informazioni antimafia nella fase della popolazione iniziale del RUNTS	337
COMMENTO ALL'ARTICOLO 36	
di <i>Maria Nives Iannaccone</i>	339
Art. 37 Pubblicità dei dati e delle informazioni disponibili nella fase della popolazione iniziale del RUNTS	341
COMMENTO ALL'ARTICOLO 37	
di <i>Maria Nives Iannaccone</i>	343
Art. 38 Presentazione delle domande di iscrizione successive al termine individuato per l'operatività del RUNTS	345
COMMENTO ALL'ARTICOLO 38	
di <i>Maria Nives Iannaccone</i>	347

TITOLO IX

PRIVACY E POLITICHE DI TRATTAMENTO DEI DATI

Art. 39 Rinvio	353
COMMENTO ALL'ARTICOLO 39	
di <i>Mario Renna</i>	355

TITOLO X

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 40 Allegati tecnici	367
COMMENTO ALL'ARTICOLO 40	
a cura di <i>Unioncamere-Infocamere</i>	369

D.D. 26 OTTOBRE 2021, N. 561

COMMENTO ALL'ARTICOLO UNICO	
di <i>Antonio Fici</i>	377

D.M. 15 SETTEMBRE, N. 106

TITOLO I
DEFINIZIONI, CAMPO DI APPLICAZIONE E GENERALITÀ

Art. 1
OGGETTO E FINALITÀ

1. *Il presente decreto, ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, disciplina:*
 - a) *le procedure per l'iscrizione e per la cancellazione degli enti nel Registro unico nazionale del Terzo settore, di cui all'articolo 45 del predetto decreto legislativo, nonché i documenti da presentare ai fini dell'iscrizione, al fine di garantire l'uniformità di trattamento degli ETS sull'intero territorio nazionale;*
 - b) *le modalità di deposito degli atti di cui all'articolo 48 del citato decreto legislativo;*
 - c) *le regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del Registro Unico;*
 - d) *le modalità di comunicazione dei dati tra il Registro Imprese e il Registro unico di cui alla lettera a) con riferimento agli Enti del Terzo settore iscritti nel Registro delle imprese.*
2. *Le regole e modalità di cui alle lettere b) e c) del precedente comma devono assicurare una omogenea e piena conoscibilità degli elementi informativi presenti nel Registro unico di cui al comma 1, lettera a).*

Art. 2
DEFINIZIONI

1. *Ai fini del presente decreto si intende per:*
 - a) *“Registro” o “RUNTS”: il Registro unico nazionale del Terzo settore;*
 - b) *“Ministero” il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;*
 - c) *“Codice”: il Codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 e successive modificazioni e integrazioni;*
 - d) *“Ufficio statale”: la struttura che presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali gestisce l’“Ufficio statale del RUNTS”;*
 - e) *“Ufficio regionale”: la struttura che presso ciascuna Regione gestisce l’“Ufficio regionale del RUNTS”;*
 - f) *“Ufficio provinciale” la struttura che presso la Provincia autonoma di Trento e presso la Provincia Autonoma di Bolzano gestisce l’“Ufficio provinciale del RUNTS”;*
 - g) *“Ente del Terzo settore” o ETS: un ente che, ai sensi dell'articolo 4 del Codice, a seguito di una delle procedure di cui agli articoli 22 e 47 dello stesso, è iscritto al RUNTS;*
 - h) *“ODV”: le organizzazioni di volontariato di cui agli articoli 32 e ss. del Codice;*
 - i) *“APS”: le associazioni di promozione sociale di cui agli articoli 35 e ss. del Codice;*
 - j) *“Portale del RUNTS”: la piattaforma informatica attraverso la quale avviene l'accesso per la consultazione dei dati e per la presentazione delle istanze telematiche al RUNTS;*
 - k) *“Gestore informatico del RUNTS”: il soggetto che gestisce l’infrastruttura tecnologica per la realizzazione delle finalità previste nel presente decreto;*
 - l) *“Registro imprese”: il Registro di cui all'art. 2188 del Codice civile e all'articolo 8 della legge 28 dicembre 1993, n. 580.*

COMMENTO AGLI ARTICOLI 1-2

SOMMARIO: 1. Generalità. – 2. La data di avvio del RUNTS e il regime transitorio ancora in vigore. – 2.1. I preesistenti registri di settore transitoriamente equiparati al RUNTS. – 2.2. La disciplina della registrazione nella fase transitoria (a proposito della nota ministeriale n. 12964/2017). – 2.3. Il problema dell'applicazione delle normative regionali in materia di ODV e APS. – 2.4. Adeguamenti statutari e registrazione degli enti del terzo settore. – 2.5. Le ONLUS nel regime transitorio. – 3. Sulla persistente transitorietà della nuova disciplina in assenza dell'autorizzazione europea alle norme fiscali.

1. Generalità

Il Registro unico nazionale del terzo settore (“Registro” o “RUNTS”) costituisce una delle più importanti e significative innovazioni recate dalla nuova legislazione sul terzo settore, emanata in attuazione della legge delega 6 giugno 2016, n. 106¹. Tale

* Avvocato e Professore Associato di Diritto privato nell'Università di Roma “Tor Vergata”; Direttore scientifico di Terzjus - Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale.

¹ Questa nuova legislazione trova nel Codice del terzo settore di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, già più volte modificato, il suo naturale centro di gravità. Tra i decreti attuativi della legge delega 106/2016 più rilevanti ai fini del presente commento, v'è ovviamente il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, relativo all'impresa sociale, quale particolare fattispecie di ente del terzo settore. Gli altri due decreti legislativi attuativi della legge delega 106/2016 sono il d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40, di istituzione e disciplina del servizio civile universale, e il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 111, sulla misura agevolativa del cinque per mille. Ad essi è da aggiungere il d.P.R. 28 luglio 2017 con cui è stato approvato lo statuto della Fondazione Italia Sociale, istituita dall'art. 10, comma 1, l. 106/2016.

Tra i commenti generali a questa legislazione si segnalano MAZZULLO, *Il nuovo codice del terzo settore. Profili civilistici e tributari*, Torino, 2017; FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018; DONATI e SANCHINI (a cura di), *Il Codice del terzo settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, Milano, 2019; CONTESSA *et al.*, *Codice del terzo settore*, Piacenza, 2019; DI SABATO e NOCERINO (a cura di), *Il terzo settore. Profili critici della riforma*, Napoli, 2019; FICI *et al.*, *Dalla parte del terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari-Roma, 2020; BASSI (a cura di), *Gli enti del terzo settore. Lineamenti generali*, Napoli, 2020; CONSORTI *et al.*, *Diritto del terzo settore*, 2a ed., Bologna, 2021; GORGONI (a cura di), *Il Codice del terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, 2a ed., Pisa, 2021; TERZJUS, *Riforma in movimento. 1° rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia*, Napoli, 2021.

La letteratura sul tema può già definirsi sterminata. Varie sono infatti le opere dedicate all'approfondimento di specifiche tematiche inerenti il diritto del terzo settore. Tra quelle più gettonate figurano senz'altro l'inquadramento costituzionale della nuova disciplina, i rapporti tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni, il regime fiscale, i rapporti tra enti religiosi e riforma del terzo settore (argomento, quest'ultimo, reso ancora più attuale dalle recenti modifiche all'art. 4, comma 3, CTS, e all'art. 1, comma 3, d.lgs. 112/2017, recate dall'art. 66, commi 01 e 02, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modifiche dalla l. 9 luglio 2021, n. 108, su cui cfr. PEREGO, *Le attività diverse e il patrimonio destinato degli enti religiosi civilmente riconosciuti. Note a margine di recenti integrazioni alle norme sul Terzo settore*, in www.terzjus.it, 31 agosto 2021, e SIMONELLI, *La Riforma del Terzo Settore, le opere degli enti religiosi e la segregazione del patrimonio destinato*, in www.terzjus.it, 6 settembre 2021).

giudizio consegue all'essenzialità ed eterogeneità delle funzioni svolte dal Registro, che lo rendono originale e del tutto diverso dai precedenti registri "di settore", anche per ciò che concerne i rapporti con i due registri "generali" delle persone giuridiche e delle imprese².

La centralità di questo strumento pubblicitario nell'impianto complessivo della riforma legislativa del 2017 fa del decreto ministeriale che di esso specificamente si occupa una fonte di primaria importanza per il terzo settore e gli enti che lo compongono³.

Nonostante la sua formale natura di atto amministrativo, l'applicazione del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 106 del 15 settembre 2020, anche in ragione del carattere per lo più decentrato che essa assumerà, sarà in grado di incidere profondamente sull'esistenza quotidiana degli enti del terzo settore ("ETS") e di influenzare sostanzialmente il successo e il gradimento della riforma del terzo settore. Anche in ragione del rinvio ad esso operato dall'art. 53, comma 1, d.lgs. 117/2017 (o "CTS"), la normatività sostanziale del decreto ministeriale in oggetto è dunque fuori discussione⁴, al punto che appare riduttiva l'elencazione presente nell'art. 1 degli oggetti e delle funzioni del decreto.

Da qui la necessità di dedicare uno sforzo interpretativo serio e costante all'interpretazione del d.m. 106/2020, nella consapevolezza che la bontà e qualità delle risposte offerte alle numerose questioni interpretative che esso solleva dipendono da diversi fattori, tra cui la ragionevolezza dell'esegesi proposta alla luce della corretta collocazione del decreto nel sistema delle fonti (non solo interne ma anche esterne alla legislazione sul terzo settore in senso stretto)⁵.

² Rinvio per un approfondimento sulle motivazioni al mio commento all'articolo 7, d.m. 106/2020, in questo *Volume*.

³ Il decreto 106/2020 ha un titolo lungo che è quello di "Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore". Parimenti lunga e complessa è la sua struttura, che si articola in titoli, capi e sezioni, alla medesima stregua di un codice o testo unico legislativo. Raggruppa un totale di 40 articoli per (se non andiamo errati) 185 commi, cui seguono tre allegati tecnici (l'allegato "A" recentemente sostituito ad opera del decreto direttoriale n. 344 del 29 luglio 2021).

⁴ Sul punto cfr. già RICCARDELLI, *Il procedimento di iscrizione degli ETS nel decreto attuativo del RUNTS*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2020, n. 4, 27. Altro discorso è quello relativo all'eventuale illegittimità dell'art. 53, comma 1, del Codice del terzo settore, là dove non rinvia ad un decreto di natura regolamentare, limitandosi a richiedere la preventiva intesa della Conferenza Stato-Regioni (ottenuta nella seduta del 10 settembre 2020). Sul tema cfr. in generale GIANNELLI, *I decreti "di natura non regolamentare". Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, in <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁵ Il Codice del terzo settore di cui al d.lgs. 117/2017 è infatti da annoverarsi tra le normative "di soggetto", poiché disciplina (ancorché in maniera molto particolare, trattandola come status o qualifica piuttosto che come autonomo tipo organizzativo) una particolare figura soggettiva, che è quella dell'ente del terzo settore. Alla luce di quanto previsto dall'art. 5, comma 1, d.lgs. 117/2017, che eleva a requisito di qualificazione dell'ente del terzo settore il concreto svolgimento di una o più attività di interesse generale, la disciplina "di soggetto" di cui al d.lgs. 117/2017 s'intreccia in vario modo con quella relativa alle singole attività o settori di attività in cui l'ente del terzo settore è tenuto ad operare (ad es. la protezione civile di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, recante il relativo Codice). Di queste normative "esterne" potrebbe dunque doversi in alcuni casi tenere conto ai fini della corretta ed adeguata interpretazione della specifica disciplina del terzo settore.

2. La data di avvio del RUNTS e il regime transitorio ancora in vigore

Mentre si scrive, il RUNTS, ancorché formalmente istituito (dall'art. 45, comma 1, CTS) e disciplinato ai sensi di legge (dagli articoli 45 e ss. CTS, e dal d.m. oggetto del presente commento), non è ancora operativo. Ciò significa che nessun ente si trova in esso attualmente iscritto né può ancora chiedere di esserlo, e che i diversi effetti ricollegati all'iscrizione nel Registro non sono per il momento realizzabili⁶. Ciò implica altresì che le questioni applicative collegate alla gestione del RUNTS non possano ancora essere colte nella loro esatta dimensione dagli interpreti della disciplina, che al riguardo possono solo avanzare ipotesi prospettiche che la prassi operativa potrà successivamente confermare o smentire. Dubbi e perplessità di vario genere accompagnano inoltre l'attività quotidiana degli uffici pubblici che si preparano a gestire il Registro.

L'avvio del RUNTS presupponeva l'entrata in vigore del decreto in commento⁷ e da allora è stato annunciato più volte ed altrettante volte posticipato.

Allorché, di recente, è stato nuovamente prorogato⁸ il termine di cui all'art. 101, comma 2, CTS, adesso coincidente con il 31 maggio 2022, tale circostanza – pur riguardando, come spiegheremo in seguito, un profilo disciplinare diverso – ha ingenerato in molti il sospetto (o il timore) di un ulteriore, ancor più consistente slittamento dell'avvio del RUNTS, che è stato tuttavia smentito, sebbene in forma non ufficiale⁹, dal Ministero competente.

Ciononostante, oggi ancora non si conosce la data ufficiale di inizio di operatività del Registro e si rimane in attesa del decreto direttoriale che dovrà individuarla ai sensi dell'art. 30 del d.m. 106/2020.

Finché il RUNTS non sarà attivo, non solo la Riforma non potrà operare a pieno regime e diverse sue opportunità non potranno essere colte, ma continuerà ad applicarsi il complesso e problematico regime transitorio fondato sull'art. 101, commi 2 e 3, CTS, che andremo brevemente ad illustrare, soprattutto nei suoi aspetti più critici, nel prosieguo di questo commento.

2.1. I preesistenti registri di settore transitoriamente equiparati al RUNTS

Per effetto di quanto disposto dall'art. 101, comma 3, finché il RUNTS non sarà funzionante¹⁰ il requisito dell'iscrizione al RUNTS – che ai sensi dell'art. 4, comma 1, CTS, è innanzitutto necessario ai fini dell'assunzione dello *status* di ente del terzo

⁶ Sui diversi effetti conseguenti all'iscrizione al RUNTS, cfr. in generale il mio commento all'articolo 7, d.m. 106/2020, in questo *Volume*.

⁷ Il d.m. 106/2020 è stato pubblicato nella Gazz. Uff. n. 261 del 21 ottobre 2020.

⁸ Ad opera dell'art. 66, comma 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

⁹ Cfr. l'intervista del Direttore generale competente in materia, Alessandro Lombardi, rilasciata il 10 giugno 2021 al Sole 24 ore.

¹⁰ Benché l'art. 101, comma 3, d.lgs. 117/2017, parli di “nelle more nell'istituzione”, in realtà, essendo stato il RUNTS direttamente istituito dall'art. 53, comma 1, del medesimo decreto, questo inciso deve intendersi come “nelle more dell'avvio del RUNTS”. Come spiegato nel testo, in virtù di quanto adesso disposto dall'art. 30 del d.m. 106/2020, il termine di avvio dovrà definirsi con decreto direttoriale.

settore – s’intenderà soddisfatto attraverso l’iscrizione dell’ente in uno dei “registri attualmente previsti dalle normative di settore”.

L’accesso al terzo settore passa dunque, attualmente, attraverso l’iscrizione degli enti in questi, non meglio identificati dalla disposizione testé menzionata, registri. Considerata la transitoria equiparazione di questi registri al RUNTS, solo gli enti iscritti nei “registri di settore” potranno godere dello status di ETS in mancanza del RUNTS. Non è chiaro peraltro se – alla luce del disposto dell’art. 101, comma 3 – gli enti iscritti nei registri di settore possano a tutti gli effetti qualificarsi “enti del terzo settore” o debbano considerarsi soltanto equiparati a questi ultimi a determinati fini, ciò che può influire sul raggio di applicazione del d.lgs. 117/2017. Quel che certo è che l’assenza del RUNTS non consente di poter applicare, nel periodo transitorio, numerose disposizioni del CTS, come chiarito dal Ministero nella nota n. 12964/2017 di cui ci occuperemo in seguito.

Occorre innanzitutto sottolineare che la prassi, anche in virtù dei riferimenti presenti negli articoli 54, 101, comma 2, 102, comma 4, e 104, comma 1, ha individuato quali “registri di settore” provvisoriamente equiparati al RUNTS:

a) i registri (regionali o provinciali autonomi) delle organizzazioni di volontariato (“ODV”), istituiti ai sensi dell’art. 6, comma 1, l. 11 agosto 1991, n. 266;

b) i registri (nazionale e regionali o provinciali autonomi) delle associazioni di promozione sociale (“APS”), istituiti ai sensi dell’art. 7, l. 7 dicembre 2000, n. 383;

c) l’anagrafe unica delle ONLUS, istituita (presso il Ministero dell’economia e delle finanze) dall’art. 11, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.

Tra i “registri di settore” preesistenti alla riforma del 2017 andrebbe inoltre annoverato il Registro delle imprese limitatamente alla sua sezione “imprese sociali”, già istituita dall’art. 5, comma 2, d.lgs. 155/2006. Tuttavia, la registrazione delle imprese sociali ha regole sue proprie che prescindono da quelle applicabili agli altri ETS (iscrivendosi nel Registro delle imprese, nell’apposita sezione loro dedicata, le imprese sociali soddisfano il requisito pubblicitario che per gli altri ETS consiste invece nell’iscrizione nel RUNTS). Essa, inoltre, non è stata sospesa né interrotta in alcun modo dalla riforma del 2017, ma è proseguita senza soluzione di continuità in forza di quanto disposto dagli articoli 11, comma 3, CTS, e 5, comma 2, d.lgs. 112/2017. Di conseguenza, le imprese sociali non risentono della persistenza assenza del RUNTS e per esse non si pongono, relativamente a questo aspetto, questioni di diritto transitorio.

In ragione della suddetta equiparazione normativa tra registri, il diritto transitorio del terzo settore è incentrato soprattutto su ODV (iscritte), APS (iscritte) ed ONLUS, che sono e rimarranno, finché il RUNTS non sarà funzionante, le uniche figure soggettive del terzo settore “in transizione”¹¹.

Per consentire la costituzione di enti del terzo settore in assenza del RUNTS, i registri di settore sono ancora funzionanti ed aperti a nuove iscrizioni, non essendo stata

¹¹ Ne sono dunque escluse le ODV e le APS costituite prima del 3 agosto 2017 e non iscritte nei relativi registri della l. 266/1991 e della l. 383/2000, ciò che queste leggi (a differenza del d.lgs. 117/2017) consentivano, come avremo modo di specificare nel nostro commento all’articolo 7, d.m. 106/2020, in questo *Volume*. Ciò non significa che, come chiariremo nel testo, queste ODV ed APS preesistenti alla riforma e non iscritte nei registri non siano destinatarie di norme specifiche del d.lgs. 117/2017.

(proprio a tal fine) abrogata la normativa che li ha istituiti e disciplinati. L'art. 101, comma 2, CTS, prevede infatti che “fino all’operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, continuano ad applicarsi le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall’iscrizione degli enti nei Registri Onlus, Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di promozione sociale ...”; ed in maniera conforme, l’art. 102, comma 4, CTS, stabilisce che “le disposizioni di cui all’articolo 6, della legge 11 agosto 1991, n. 266, agli articoli 7, 8, 9 e 10 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, nonché il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 14 novembre 2001, n. 471, sono abrogate a decorrere dalla data di operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, ai sensi dell’articolo 53”. La sopravvivenza delle menzionate norme nazionali sui registri di settore determina altresì, anche se il Codice non lo dice espressamente, la persistente efficacia e conseguente applicabilità delle norme regionali e provinciali autonome alla loro disciplina destinate in attuazione delle leggi 266/1991 e 383/2000.

Lo stesso vale per l’anagrafe delle ONLUS, poiché ai sensi dell’art. 102, comma 2, lett. a), CTS, l’intera disciplina delle ONLUS (ad eccezione dei commi 2-4 dell’art. 13) sarà abrogata solo a decorrere dal termine di cui all’art. 104, comma 2, CTS, ovvero “a decorrere dal periodo di imposta successivo all’autorizzazione della Commissione europea di cui all’articolo 101, comma 10, e, comunque, non prima del periodo di imposta successivo di operatività del predetto Registro”. Questo *dies a quo* coincide peraltro con quello in cui le nuove norme fiscali contemplate nel Codice (se autorizzate) cominceranno a produrre i loro effetti (art. 104, comma 2, CTS)¹².

Sulla scia della normativa primaria, l’art. 38, comma 2, d.m. 106/2020 stabilisce che “i registri delle ODV e delle APS ... rimangono operanti esclusivamente per i procedimenti di iscrizione e cancellazione pendenti al giorno antecedente il termine di cui all’articolo 30; a conclusione degli stessi i dati e le informazioni degli enti interessati sono trasferiti al RUNTS con le modalità di cui agli articoli precedenti”.

In sostanza, sarà possibile iscriversi nei “vecchi” registri di ODV e APS sino al giorno precedente a quello di avvio del RUNTS, che, come già detto, dovrà essere fissato con decreto direttoriale.

S’individua in tal modo una particolare categoria di enti destinatari di regole *ad hoc* nell’ambito del CTS e del d.m. 106/2020, che è quella delle ODV ed APS che risulteranno già iscritte nei loro “registri di settore” prima dell’avvio del RUNTS. Solo a questa categoria di enti si applicheranno infatti le regole sulla “trasmigrazione” di cui agli articoli 54 CTS e 31-33 d.m. 106/2020.

Per quanto riguarda invece le ONLUS e la relativa anagrafe, la disposizione di riferimento è quella di cui all’art. 38, comma 3, d.m. 106/2020, secondo cui “l’Anagrafe unica delle Onlus di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460

¹² Interpretando autenticamente l’art. 104 CTS mediante una disposizione contenuta nell’articolo 5-*sexies*, comma 1, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172, il legislatore ha stabilito che le disposizioni di carattere fiscale vigenti prima della data di entrata in vigore del medesimo Codice continuano a trovare applicazione, senza soluzione di continuità, fino a quando non saranno applicabili le nuove disposizioni fiscali previste dal Codice (e comunque non prima del periodo di imposta successivo a quello di operatività del Registro unico).

viene soppressa a decorrere dal termine di cui all'articolo 104, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 102, comma 2, lettera a) del medesimo decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Le procedure di iscrizione all'anagrafe unica delle ONLUS cessano, ai sensi dell'articolo 101, comma 2, del decreto legislativo n. 117 del 2017, alla data del giorno antecedente al termine di cui all'articolo 30, fatta eccezione per i procedimenti di iscrizione e cancellazione pendenti a tale data; a conclusione degli stessi i dati e le informazioni degli enti interessati sono trasferiti al RUNTS con le modalità di cui agli articoli precedenti".

L'art. 38, comma 3, d.m. 106/2020, nella sua prima parte ha carattere chiaramente riproduttivo della norma di rango primario, cioè l'art. 101, comma 2, CTS, laddove nella sua seconda parte sembrerebbe avere carattere innovativo se messo a confronto con la fonte legislativa.

Anche l'anagrafe delle ONLUS, come i registri di ODV e APS, non ammetterà nuove iscrizioni a partire dal giorno di avvio del RUNTS. Da quel momento, dunque, non sarà più possibile qualificare nessun ente come ONLUS mediante iscrizione alla relativa anagrafe. La legge, tuttavia, prevede che l'abrogazione della disciplina delle ONLUS abbia luogo solo a partire dal periodo di imposta successivo a quello in cui interverrà l'autorizzazione della Commissione europea (102, comma 2, lett. a), CTS). Da qui alcuni possibili dubbi di legittimità costituzionale della seconda parte dell'art. 38, comma 3, d.m. 106/2020, che appaiono tuttavia fugati, a nostro avviso, dalla previsione di cui all'art. 101, comma 2, CTS, là dove stabilisce che le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei "registri di settore", inclusa l'anagrafe delle ONLUS, continuano ad applicarsi "fino all'operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore". Tale disposizione sembra infatti avere carattere derogatorio rispetto a quella generale di cui all'art. 102, comma 2, lett. a), CTS. D'altra parte, la legittimità della norma non può impedire di formulare un giudizio negativo sulla sua opportunità, alla luce delle conseguenze fiscali dell'accesso delle ONLUS al RUNTS prima dell'autorizzazione europea di cui all'art. 101, comma 10, CTS, sui cui torneremo in un successivo paragrafo di questo commento.

2.2. La disciplina della registrazione nella fase transitoria (a proposito della nota ministeriale n. 12964/2017)

La complessità del regime transitorio è accentuata dall'intrecciarsi e sovrapporsi di due normative diverse, quella "nuova" del CTS e quelle "vecchie" sui "registri di settore", tanto più se si considera che tra queste ultime rientrano normative regionali e provinciali autonome che, nel regolare il fenomeno della registrazione, talvolta non si limitano a disciplinarne gli aspetti procedurali, ma si spingono sino ad individuare requisiti soggettivi e condizioni sostanziali ed operative necessari ai fini dell'iscrizione.

Al riguardo, nella nota n. 12964 del 29 dicembre 2017, dedicata alle "questioni di diritto transitorio", il Ministero del lavoro opera una distinzione tra norme di natura privatistica riguardanti l'ordinamento e l'organizzazione degli ETS e norme di natura pubblicistica inerenti i procedimenti di iscrizione nei preesistenti registri. Le seconde, ovvero (come anche le denomina il Ministero) le "norme procedurali", continue-

ranno a regolare le iscrizioni ai “registri di settore”, mentre la conformità alle prime, cioè alle “norme sostanziali”, dovrà essere verificata in sede di iscrizione degli enti, tenendo però conto dell’esistenza di due diverse categorie di enti.

a) La prima è quella degli enti costituiti prima dell’entrata in vigore del CTS, cioè del 3 agosto 2017.

Per tali enti la normativa sostanziale di riferimento è quella vigente al tempo della loro costituzione e non già quella del CTS, cui dovranno adeguarsi entro il termine di cui all’art. 101, comma 2, CTS, ovvero entro il 31 maggio 2022. Di conseguenza, “qualora dovesse essere riscontrata una corrispondenza solo parziale delle disposizioni statutarie con le norme del codice [del terzo settore], tale disallineamento non potrà *ex se* costituire motivo di rigetto della domanda di iscrizione, dovendosi tenere presente che gli enti hanno a disposizione il termine di 18 mesi [successivamente prorogato più volte ed oggi coincidente con il 31 maggio 2022] per apportare le conseguenti modifiche al proprio statuto”.

b) La seconda è quella degli enti costituiti dopo il 3 agosto 2017.

Questi enti, invece, “sono tenuti a conformarsi *ab origine* alle disposizioni codicistiche, purché queste siano applicabili in via diretta ed immediata”.

Il Ministero prosegue osservando che “ai fini dell’individuazione delle norme che presentano tali caratteristiche, si deve ritenere che nel periodo transitorio non sono suscettibili di immediata applicazione le norme del codice del Terzo settore che presentano un nesso di diretta riconducibilità all’istituzione ed all’operatività del registro unico nazionale, ovvero all’adozione di successivi provvedimenti attuativi”, ed annovera tra le norme di quest’ultimo tipo quelle di cui agli articoli 14, comma 1 (per quanto riguarda il bilancio sociale), 22 (sull’acquisto della personalità giuridica mediante iscrizione al RUNTS) e 48. Tra le norme immediatamente applicabili sono invece ricomprese quelle aventi ad oggetto i requisiti sostanziali degli ETS ed in particolare quelle di cui agli articoli 32-35, l’art. 13, l’art. 14, comma 2 (a partire dal 1° gennaio 2019 con riferimento all’anno 2018).

In definitiva, la posizione del Ministero del lavoro è nel senso che, nel periodo transitorio, le “vecchie” regole procedurali si applicano alle procedure di iscrizione, mentre le “nuove” regole sostanziali introdotte dalla riforma del 2017 determinano i requisiti di iscrizione degli enti costituiti dopo il 3 agosto 2017. Le “vecchie” regole sostanziali possono applicarsi soltanto agli enti costituiti prima del 3 agosto 2017, ai quali la legge concede un ampio margine (31 maggio 2022) per adeguarsi alla nuova disciplina del terzo settore. Sebbene non lo si dica espressamente, deve inoltre ritenersi che le “nuove” regole sostanziali siano applicabili anche agli enti costituiti prima del 3 agosto 2017 che abbiano già realizzato i dovuti adeguamenti statutarî, manifestando così la loro intenzione di sottoporsi alla nuova disciplina (quanto meno relativamente alla porzione di adeguamenti già realizzata, nel caso in cui l’adeguamento non sia stato totale).

Un margine di dubbio residua in merito alla nozione di “enti costituiti prima dell’entrata in vigore del CTS” di cui alla menzionata nota ministeriale. A quali enti deve farsi esatto riferimento? Di certo non già a quelli non solo costituiti ma altresì iscritti nei registri di ODV e APS prima del 3 agosto 2017, poiché per questi enti un

problema di iscrizione nei registri equiparati al RUNTS più non si pone, essendo appunto già registrati in essi (questi enti hanno semmai interesse a conservare l'iscrizione pendente il termine di adeguamento di cui all'art. 101, comma 2, CTS). Il dubbio è piuttosto relativo a se gli enti in questione siano solo le ODV ed APS costituite prima del 3 agosto 2017 ma non ancora registrate nei relativi registri di settore, ciò che la disciplina preesistente – non imponendo la registrazione a fini di qualificazione ma solo di accesso al regime agevolativo – consentiva¹³, oppure genericamente gli enti giuridici costituiti prima di quel giorno (ad es. un'ordinaria associazione costituita ai soli sensi del codice civile), anche non in conformità alle discipline di settore (di ODV ed APS). Il tenore dell'art. 101, comma 2, CTS, nonché l'interpretazione logico-sistematica della normativa, fanno propendere decisamente nel primo senso. Pertanto, interessate dalla nota ministeriale n. 12964/2017 devono ritenersi soltanto le ODV e le APS costituite prima del 3 agosto 2017 in conformità, rispettivamente, alle leggi 366/1991 e 383/2000, e non ancora iscritte nei relativi registri.

Beneficiarie del termine (e delle procedure agevolate) di adeguamento di cui all'art. 101, comma 2, CTS, dovrebbero invece ritenersi tutte le ODV e APS costituite prima del 3 agosto 2017, a prescindere dal fatto che, a quella data, risultino già iscritte nei relativi registri o non lo siano ancora¹⁴. Ciononostante, resta naturalmente il fatto che, in assenza del RUNTS, ETS potranno considerarsi (ovvero agli ETS potranno equipararsi) soltanto le ODV e le APS che risultino iscritte nei registri di cui alle leggi 266/1991 e 383/2000. Al contrario, ETS non potranno ritenersi (ovvero agli ETS non potranno equipararsi) quelle ODV ed APS che non abbiano ancora completato, con esito positivo, il procedimento di iscrizione nei propri registri di settore¹⁵.

2.3. Il problema dell'applicazione delle normative regionali in materia di ODV e APS

Come in precedenza osservato, le normative regionali e provinciali autonome di disciplina dei “registri di settore” istituiti ai sensi delle leggi 266/1991 e 383/2000 non hanno ancora smarrito efficacia e possono pertanto continuare ad applicarsi fintanto che il RUNTS non sarà operativo. Ciò, a ben vedere, dovrebbe valere con esclusivo riferimento alle regole di funzionamento dei registri e non già anche in relazione ai requisiti sostan-

¹³ Cfr. sul punto il nostro commento all'articolo 7, d.m. 106/2020, in questo *Volume*.

¹⁴ Di avviso diverso dal nostro è il Ministero del lavoro, che, nella circolare n. 13 del 31 maggio 2019, sostiene: “gli enti costituiti ai sensi delle normative di settore (preesistenti al d.lgs. n. 117/2017) ma non ancora iscritti ai relativi registri, qualora intendano apportare modifiche per allineare gli statuti al Codice del Terzo settore dovranno farlo con gli strumenti previsti dallo statuto medesimo (normalmente sulla base di regole e maggioranze rinforzate, abitualmente impiegate in tali casi) senza beneficiare del regime alleggerito previsto solo per gli enti già provvisti della qualifica derivante dall'iscrizione”.

¹⁵ Del tutto evidente è, poi, che dal 3 agosto 2017 non sarà più possibile costituire nuove ODV ed APS non iscritte, poiché il Codice del terzo settore non prevede ETS non registrati in alcun registro. Potranno continuare ad operare come ODV ed APS non iscritte soltanto le ODV ed APS costituite prima del 3 agosto 2017 sulla base della normativa previgente: queste ODV ed APS non iscritte, tuttavia, come spiegato nel testo, non potranno considerarsi ETS nella fase transitoria finché non saranno iscritte; esse potranno però, come sottolineato nel testo, beneficiare del termine e delle modalità di adeguamento di cui all'art. 101, comma 2, CTS.

ziali di iscrizione degli enti in questi ultimi, che (anche alla luce della nota ministeriale n. 12964/2017) dovrebbero rimanere individuati unicamente dalla nuova fonte legislativa statale, per lo meno con riferimento agli enti costituiti dopo il 3 agosto 2017, nonché a quelli che, sebbene costituiti prima di quel momento, si siano già volontariamente conformati alla nuova disciplina avendo operato i necessari adeguamenti statutari¹⁶.

Il problema trae origine dall'esistenza in alcune regioni di una dettagliata disciplina di ODV ed APS, in cui peraltro si condiziona l'iscrizione degli enti nei relativi registri regionali al possesso e al mantenimento di specifici requisiti sostanziali¹⁷. Ebbene, se questi requisiti continuassero a considerarsi, in termini generali, sempre essenziali ai fini dell'iscrizione, potrebbero generarsi occasioni di conflitto tra fonti legislative, quella statale e quella regionale.

Questa normativa regionale, là dove si occupa di struttura, ordinamento ed amministrazione degli enti, non dovrebbe applicarsi né agli enti costituiti dopo il 3 agosto 2017, né a quelli costituiti prima di questa data e già adeguatisi alla riforma del terzo settore. Di conseguenza, l'iscrizione di questi enti nei registri regionali di ODV ed APS non potrebbe essere impedita dagli uffici regionali competenti in ragione di un preteso contrasto dei loro statuti con la normativa regionale attuativa delle leggi 266/1991 e 383/2000, neanche allorché, come sovente accade, determinati requisiti siano da questa normativa espressamente richiesti ai fini dell'iscrizione degli enti nei registri. Le ODV ed APS in questione sono infatti sottoposte unicamente alla nuova normativa statale di cui al d.lgs. 117/2017, e la normativa regionale può applicarsi loro solo per ciò che concerne gli aspetti meramente procedurali dell'iscrizione nei "registri di settore"¹⁸.

La normativa regionale sostanziale può invece continuare a trovare applicazione solo con riferimento agli enti costituiti prima del 3 agosto 2017 che non si siano ancora adeguati alla riforma del terzo settore, ciò per cui, come ricordato, hanno tempo sino al 31 maggio 2022.

¹⁶ Secondo il Ministero del lavoro, nella sua circolare n. 13 del 31 maggio 2019, "il conformarsi, attraverso l'adeguamento statutario, al nuovo quadro normativo, più che l'assoggettamento ad un obbligo, rappresenta l'espressione attraverso la quale l'ente manifesta la propria libera scelta di permanere all'interno del Terzo settore; le modifiche che l'ente apporta costituiscono appunto la conseguenza di tale decisione, i cui effetti sono attualmente integrati, in via transitoria, ai sensi della previsione dell'articolo 101, comma 3". Di onere parlava già a tal riguardo RICCARDELLI, *Gli adeguamenti statutari degli enti del terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2018, n. 1, 7; e successivamente ID., *Gli adeguamenti statutari nel lungo periodo transitorio della riforma*, in ABBATE (a cura di), *Gli adeguamenti statutari e il diritto transitorio del terzo settore*, Milano, 2021, 4. Tale posizione è coerente col pensiero più volte espresso da chi scrive secondo cui l'intera normativa sul terzo settore è una normativa attributiva di uno status promozionale, sicché tutte le prescrizioni in essa contenute sono da intendersi non già come obblighi, bensì come oneri di qualificazione, dal cui adempimento dipende l'acquisizione e la conservazione dello status. Sul punto Cfr. FICI, *Tipo e status nel nuovo diritto del Terzo settore*, di prossima pubblicazione.

¹⁷ Un esempio emblematico è offerto dalla Regione Emilia-Romagna, che oltre a leggi regionali già abbastanza dettagliate, conosce delibere di Giunta Regionale che disciplinano minuziosamente le modalità di organizzazione e funzionamento di ODV e APS: cfr. L.R. Emilia-Romagna 9 dicembre 2002, n. 34, L.R. Emilia-Romagna 21 febbraio 2005, n. 12, e d.G.R. n. 1007/2015.

¹⁸ Il problema diventa dunque quello di distinguere le norme procedurali da quelle sostanziali. Riteniamo, ad esempio, che non sia un aspetto meramente procedurale il requisito di operatività dell'ente per un certo periodo di tempo (usualmente sei mesi o un anno) prima della richiesta di iscrizione nei registri regionali delle APS.

2.4. *Adeguamenti statutari e registrazione degli enti del terzo settore*

L'art. 101, comma 2, CTS, attribuisce due opportunità agli enti preesistenti alla riforma, cioè costituiti come ODV ed APS prima del 3 agosto 2017 (anche se ancora non iscritti nei relativi registri): quella di potersi conformare alla nuova disciplina di ODV ed APS entro il 31 maggio 2022, e quella di poter a tal fine modificare, sempre entro il 31 maggio 2022, i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria.

Non è questa la sede opportuna per affrontare le diverse questioni interpretative poste dall'art. 101, comma 2, CTS¹⁹. Ci si limiterà a sollevare un problema legato al rapporto tra la libertà della suindicata categoria di enti di adeguarsi alla riforma entro il termine di cui all'art. 101, comma 2, CTS, e il procedimento d'iscrizione al RUNTS allorché esso sarà operativo. Ci riferiamo all'ipotesi della registrazione al RUNTS in pendenza del termine di adeguamento di cui all'art. 101, comma 2, CTS, ovvero sia sia possibile iscrivere nel RUNTS una ODV o una APS costituite prima del 3 agosto 2017, ma i cui statuti non siano ancora adeguati alla riforma (ciò per cui vi sarebbe tempo sino al 31 maggio 2022). L'ipotesi riguarda sia ODV ed APS già iscritte nei relativi registri di settore, che dunque accedono al RUNTS per trasmigrazione, sia, a ben vedere, anche ODV ed APS non iscritte nei registri di settore che facciano istanza d'iscrizione al RUNTS.

La questione, che nasce a causa di un mancato coordinamento di norme, dovrebbe risolversi nel senso che nessun ente può essere registrato nel RUNTS se non risulti già adeguato alla riforma e non abbia a tal fine coerentemente conformato il proprio statuto. Sarebbe infatti quanto meno curioso ammettere nel RUNTS soggetti che già nel momento in cui vi accedono non sono in regola con i requisiti d'iscrizione, e dunque dovrebbero esserne cancellati. Eppure, la facoltà di cui all'art. 101, comma 2, CTS, è espressamente contemplata nella legge, sicché, in linea di principio, nulla impedirebbe agli enti che ne sono beneficiari di opporre agli Uffici del RUNTS che lo richiedano il termine ivi concesso in loro favore (soprattutto nel caso in cui accedano al RUNTS per trasmigrazione, ovvero sulla base di un procedimento che inizia d'ufficio). D'altra parte, in forza dell'art. 101, comma 2, CTS, a tali enti è consentito iscriversi (o mantenere l'iscrizione) nei registri di settore transitoriamente equiparati al RUNTS e dunque possedere lo status transitorio di ETS. Perché dunque dovrebbe avvenire diversamente rispetto alla registrazione nel RUNTS?

In verità, le disposizioni di cui all'art. 101, comma 2, CTS, presuppongono l'assenza di operatività del RUNTS, sicché l'avvio del medesimo registro dovrebbe determinarne l'immediata cessazione d'efficacia. L'art. 101, comma 2, CTS, dato il suo carattere dichiaratamente transitorio (l'enunciato è chiaro sin dal suo *incipit* "fino all'operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore ..."), non dovrebbe più potersi applicare dal momento in cui il RUNTS sarà funzionante (cioè a partire dal

¹⁹ Al tema è dedicato il volume di ABBATE (a cura di), *Gli adeguamenti statutari e il diritto transitorio del terzo settore*, cit.

giorno individuato nel decreto di cui all'art. 30, comma 1, d.m. 106/2020)²⁰. Ne consegue che l'iscrizione su domanda di ODV ed APS non iscritte nei registri di settore, o per trasmigrazione di ODV ed APS iscritte, potrà farsi solo previo accertamento di conformità, anche dei loro statuti, alla nuova disciplina, nonostante il relativo procedimento amministrativo si concluda prima del 31 maggio 2022.

2.5. *Le ONLUS nel regime transitorio*

Riguardo alla figura delle “organizzazioni non lucrative di utilità sociale” o ONLUS, introdotta dal d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, abbiamo già ricordato in questo commento che:

- l'anagrafe unica delle ONLUS rientra tra i “registri di settore” provvisoriamente equiparati al RUNTS, sicché le ONLUS iscritte all'anagrafe di cui al d.lgs. 460/1997 fanno transitoriamente parte, in assenza del RUNTS, del terzo settore, ovvero sono in questo stadio di applicazione della riforma equiparate agli ETS;

- le ONLUS, anche se iscritte alla relativa anagrafe prima del 3 agosto 2017, non saranno tuttavia coinvolte nel procedimento di “trasmigrazione”, che è riservato ad ODV e APS iscritte nei relativi registri prima di quel giorno (art. 54, comma 1, CTS); a queste ONLUS il d.m. 106/2020 ha tuttavia riservato (all'art. 34) uno specifico trattamento ai fini dell'iscrizione nel RUNTS;

- sarà possibile iscriversi all'anagrafe delle ONLUS sino al giorno antecedente a quello d'inizio di operatività del RUNTS, a partire dal quale nuove richieste di iscrizione non potranno più accogliersi; la disciplina delle ONLUS, tuttavia, rimarrà in vigore sino al periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'articolo 101, comma 10, a partire dal quale l'anagrafe delle ONLUS sarà soppressa;

- le procedure d'iscrizione all'anagrafe delle ONLUS rimarranno regolate dalla previgente disciplina di cui al d.lgs. 460/1997.

Rimane da comprendere quali siano le norme sostanziali che disciplineranno le ONLUS in questo periodo transitorio e come la questione degli adeguamenti statutari si ponga rispetto a queste ultime.

Agenzia delle entrate e Ministero del lavoro hanno sin qui condiviso la tesi secondo cui le ONLUS siano tenute ad apportare al proprio statuto, entro il termine previsto dall'articolo 101, comma 2 del Codice, gli adeguamenti necessari, subordinandone però l'efficacia alla decorrenza del termine di cui all'art. 104, comma 2. Nel contempo, allo stesso termine deve essere collegata, con espressa previsione statutaria, la cessazione di efficacia delle vecchie clausole statutarie rese necessarie dall'adesione al regime ONLUS ma divenute incompatibili con la sopravvenuta disciplina degli ETS. Pertanto, in coerenza con il predetto orientamento, entrambe le istituzioni hanno sostenuto

²⁰ In sostanza, è come se, nell'art. 101, comma 2, CTS, dopo le parole “entro il 31 maggio 2022”, fossero scritte le seguenti: “o entro il termine di operatività del Registro, ove antecedente al primo”. Così avrebbe dovuto, in effetti, essere scritta la norma dal legislatore per evitare il sorgere della questione interpretativa sollevata nel testo.

che l'onere di adeguamento statutario debba per le ONLUS considerarsi adempiuto qualora entro il termine di cui all'art. 101, comma 2, siano deliberate le relative modifiche statutarie, nonostante la loro efficacia sia posticipata²¹.

Peraltro, al pari di ODV ed APS, anche le ONLUS costituite prima del 3 agosto 2017 potranno usufruire della facoltà concessa dall'art. 101, comma 2, CTS, di modificare, entro il 31 maggio 2022, i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria²².

Emerge inoltre dal contenuto della risoluzione del 25 ottobre 2019, n. 89/E, dell'Agenzia delle entrate, che i controlli sugli statuti (inizialmente inefficaci) delle ONLUS adattati alla riforma del terzo settore, saranno compiuti (non già immediatamente dall'Agenzia, bensì soltanto successivamente) dagli Uffici del RUNTS in sede di eventuale iscrizione delle ONLUS in quest'ultimo registro.

Si è altresì chiarito che, fino all'efficacia delle nuove disposizioni fiscali, le ONLUS saranno tenute a qualificarsi come tali e ad utilizzare nella denominazione e in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, la locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o l'acronimo ONLUS, previsti dal d.lgs. 460/1997. Infatti, tanto l'eliminazione della locuzione o dell'acronimo ONLUS, quanto l'assunzione della nuova denominazione sociale contenente l'acronimo ETS, dovranno essere inserite nello statuto attraverso clausole la cui efficacia sia sospensivamente condizionata, rispettivamente, alla decorrenza del termine di cui all'articolo 104, comma 2 e all'iscrizione nel RUNTS²³.

Quanto precede dovrebbe far propendere per la tesi per cui alle ONLUS la nuova disciplina sostanziale del terzo settore sia in linea di principio ancora inapplicabile salvi rinvii specifici contenuti nella medesima. Di diverso avviso si è però dichiarato il Ministero del lavoro, che, in una sua recente nota, considerando le ONLUS enti del terzo settore *ex lege*, quanto meno in questa fase transitoria, ha ritenuto ad esse applicabile l'art. 14, comma 1, CTS, sull'obbligo di redazione (secondo le apposite linee guida ministeriali) e pubblicazione del bilancio sociale nel caso di superamento della soglia minima di entrate indicata nella stessa norma²⁴.

3. *Sulla persistente transitorietà della nuova disciplina in assenza dell'autorizzazione europea alle norme fiscali*

L'avvio del RUNTS non è il solo evento di fondamentale importanza nell'impianto complessivo della nuova legislazione sul terzo settore, ancora atteso affinché tutte le

²¹ In questi termini il Ministero del lavoro nella circolare n. 20 del 27 dicembre 2018, richiamando l'orientamento espresso dall'Agenzia delle entrate nel corso dell'appuntamento con il "Telefisco" del febbraio 2018.

²² In questi termini il Ministero del lavoro nella circolare n. 13 del 31 maggio 2019.

²³ Cfr. circolare 20/2018 del Ministero del lavoro.

²⁴ Cfr. Ministero del lavoro, nota n. 11029 del 3 agosto 2021.

opportunità della riforma del 2017 possano essere colte e la sua fase transitoria possa finalmente dichiararsi conclusa.

V'è ne è infatti un altro che, almeno per certi versi, è forse ancora più rilevante. Si tratta dell'autorizzazione della Commissione europea necessaria a rendere efficace – a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in cui verrà concessa – la maggior parte delle disposizioni di natura fiscale (e promozionale) contenute nel CTS (articoli 101, comma 10, e 104, comma 2, CTS)²⁵. L'autorizzazione è da rendersi su richiesta del Governo italiano a cura del Ministero del lavoro, e nel momento in cui si scrive non risulta essere stata ancora presentata alla Commissione.

Questa condizione sospensiva, dalla cui realizzazione dipende la tenuta dell'intero quadro legislativo prodotto dalla riforma del 2017, s'intreccia in vario modo col funzionamento del RUNTS²⁶.

Le ragioni sono evidenti. Poiché, infatti, in assenza di tale autorizzazione, le disposizioni fiscali di cui al titolo X del Codice non sono applicabili (art. 104, comma 2, CTS), l'avvio del RUNTS potrebbe essere irrilevante per tutti quegli enti che, pur iscrivendosi, non potrebbero beneficiare del nuovo regime fiscale a fronte dei vari oneri (di pubblicità, trasparenza, organizzazione, ecc.), questi sì già efficaci, cui andrebbero incontro. Questi enti, pertanto, non avrebbero un interesse attuale ad iscriversi nel RUNTS fintanto che il nuovo regime fiscale sarà loro inapplicabile. Soltanto ODV ed APS – che in assenza di autorizzazione europea (e finché essa non produrrà i suoi effetti) continuano a godere del regime fiscale previgente²⁷ – saranno interessate ad iscriversi nel RUNTS (anche a seguito di trasmigrazione).

Ciò appare ancor più vero per le ONLUS (soprattutto per quelle ONLUS che non intendano “trasformarsi” in ODV o APS o eventualmente anche in imprese sociali e soprattutto in cooperative sociali), alle quali – in assenza di autorizzazione europea

²⁵ Fanno eccezione soltanto alcune disposizioni che in via transitoria si applicano ad ODV, APS e ONLUS già dal 1° gennaio 2018, cioè quelle di cui agli articoli 77 (sui titoli di solidarietà), 78 (social lending), 81 (social bonus), 82 (imposte indirette e tributi locali), 83 (erogazioni liberali), 84, comma 2 (regime fiscale dei redditi degli immobili delle ODV), 85, comma 7 (regime fiscale dei redditi degli immobili delle APS) (art. 104, comma 1, CTS).

²⁶ Un'altra autorizzazione di cui si rimane in attesa, e rispetto alla quale non risulta neanche in questo caso essere stata formulata richiesta da parte del Governo italiano, è quella che riguarda le misure fiscali di cui all'art. 18, d.lgs. 112/2017, in tema di imprese sociali. Si tratta da un lato di misure indispensabili per il funzionamento stesso dell'impresa sociale (la detassazione degli utili reinvestiti nell'attività), dall'altro di misure che potrebbero garantire un enorme sviluppo di questa particolare tipologia di ente del terzo settore (mediante l'incentivazione fiscale degli investimenti nel capitale di nuove imprese sociali).

²⁷ Ciò è stato chiarito dalla norma di interpretazione autentica dell'art. 104 CTS, contenuta nell'articolo 5-*sexies*, comma 1, già in precedenza citato. Lo ha inoltre ribadito l'Agenzia delle entrate nella sua risoluzione n. 89/E del 25 ottobre 2019, ove si legge che “un ente iscritto in un registro previsto dalla legge 11 agosto 1991, n. 266 (ODV- Organizzazione di volontariato) o iscritto in un registro previsto dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383 (APS - Associazioni di Promozione Sociale) possa continuare ad applicare le disposizioni fiscali discendenti dalle norme citate, sempre che sia in possesso dei requisiti formali e sostanziali previsti dalle leggi di settore, fino al termine di cui al comma 2, dell'articolo 104 del Codice anche nel caso in cui non proceda ad adeguare lo statuto entro il 30 giugno 2020 alle disposizioni inderogabili del Codice”.

– da un lato non si applicherebbe ancora, in quanto non autorizzato, il nuovo regime fiscale, e dall’altro lato non potrebbe più applicarsi il “vecchio” regime di cui al d.lgs. 460/1997, poiché con l’iscrizione nei RUNTS esse perderebbero la qualifica di ONLUS (art. 101, comma 8, CTS) e non potrebbero pertanto continuare ad essere destinatarie della disciplina di cui al d.lgs. 460/1997²⁸.

È dunque molto probabile che le ONLUS già esistenti²⁹ (soprattutto quelle che non intendano “convertirsi” subito in ODV o APS) si terranno fuori dai RUNTS finché ciò sarà possibile senza subire conseguenze patrimoniali negative (ovverosia sino al 31 marzo dell’anno successivo a quello in cui l’autorizzazione europea sarà rilasciata)³⁰, continuando nel frattempo a godere del regime fiscale di cui al d.lgs. 460/1997 ancora in vigore³¹.

²⁸ Cfr. IANNACCONE, *Gli adeguamenti statutari di ODV, APS e ONLUS alla Riforma del terzo settore*, in www.terzjus.it, 9 novembre 2020.

²⁹ Non sarà infatti più possibile iscriversi all’Anagrafe dopo l’avvio dei RUNTS e dunque formare nuove ONLUS.

³⁰ Iscrivendosi ai RUNTS, infatti, le ONLUS evitano la devoluzione patrimoniale che altrimenti conseguirebbe alla perdita della qualifica di ONLUS per effetto dell’abrogazione del d.lgs. 460/1997. Il 31 marzo del periodo d’imposta successivo a quello di rilascio dell’autorizzazione europea è il termine ultimo che il decreto ministeriale 106/2020 loro concede per decidere se formulare richieste di iscrizione ai RUNTS. Scaduto questo termine senza aver fatto domanda d’iscrizione ai RUNTS, le ONLUS perdono la qualifica e conseguentemente il patrimonio accumulato da quando l’hanno acquisita. Se invece fanno domanda d’iscrizione entro il 31 marzo e la loro domanda è accolta entro il 31 dicembre di quell’anno, allora si considerano ETS senza soluzione di continuità dal 1° gennaio dell’anno stesso. Cfr. art. 101, comma 8, CTS e art. 34 d.m. 106/2020.

³¹ La soluzione potrebbe risiedere in un’interpretazione dell’art. 101, comma 8, CTS, che, andando oltre il mero dato testuale, risulti compatibile con l’art. 102, comma 2, lettera a), CTS, là dove individua il momento in cui la disciplina delle ONLUS diventerà inefficace, e tenga conto del chiaro obiettivo legislativo di favorire l’approdo delle ONLUS al “nuovo” terzo settore e ai RUNTS. In considerazione della fase transitoria in cui ancora per il momento si trova l’attuazione della riforma del terzo settore e sino a che non giunga il periodo d’imposta successivo a quello del rilascio da parte della Commissione europea dell’autorizzazione alle misure fiscali, l’art. 101, comma 8, CTS, dovrebbe intendersi nel senso che l’avvenuta iscrizione di una ONLUS ai RUNTS non determini la perdita della qualifica di ONLUS finché gli articoli 10 e ss. del d.lgs. 460/1997 sono ancora vigenti. L’art. 101, comma 8, CTS, è infatti una norma – al pari di molte altre sparse all’interno del Codice – pensata per la fase “a regime” della riforma del 2017, mentre quella sopra proposta è l’unica interpretazione della norma sensata sul piano sistematico e rispettosa della volontà del legislatore nell’attuale fase “transitoria”. D’altra parte, sarebbe ingiustificatamente discriminatorio trattare diversamente le ONLUS a seconda che s’iscivano o meno nei RUNTS. Infatti, le ONLUS che non s’iscivano ai RUNTS non solo non perdono i benefici del d.lgs. 460/1997, ma sono anche destinatarie delle poche norme promozionali del CTS già vigenti (quelle di cui all’art. 104, comma 1, CTS). Perché dunque l’iscrizione ai RUNTS dovrebbe essere penalizzante per le ONLUS nonostante la persistente vigenza del d.lgs. 460/1997? Tanto più è vero ciò se si pensa alla situazione delle ONLUS “di diritto”, come le organizzazioni di volontariato, che pur risultando iscritte ai RUNTS continuerebbero a godere del regime *ex* d.lgs. 460/1997 finché esso sarà vigente.

Un ostacolo alla soluzione interpretativa sopra proposta potrebbe derivare da un possibile “conflitto tra statuti”, dal momento che una ONLUS che intenda iscriversi ai RUNTS dovrebbe avere uno statuto adeguato al d.lgs. 117/2017, che in quanto tale, però, potrebbe risultare non più conforme alle regole di cui al d.lgs. 460/1997 (solleva la questione IANNACCONE, *Gli adeguamenti statutari di ODV, APS e ONLUS alla Riforma del terzo settore*, cit.). Ma questo conflitto tra statuti potrebbe, in realtà, essere più appa-

In definitiva, il RUNTS e il terzo settore non saranno mai del tutto attraenti per gli enti potenzialmente interessati a qualificarsi come ETS fintanto che mancherà l'autorizzazione della Commissione europea. In conseguenza della stretta connessione esistente tra il quadro sostanziale e il quadro fiscale degli enti del terzo settore, fortemente voluta dal legislatore della riforma, solo il rilascio dell'autorizzazione segnerà la completa attuazione della "grande" riforma del 2017. L'ormai prossimo avvio del RUNTS non sarà dunque a tal fine sufficiente.

rente che reale, stante la sostanziale corrispondenza che tutto sommato esiste tra i requisiti formali delle ONLUS e quelle degli enti del terzo settore. Ad ogni modo, è evidente come solo una presa di posizione ufficiale congiunta da parte del Ministero del lavoro e dell'Agenzia delle entrate potrebbe risolvere il potenziale conflitto nel modo che si è indicato essere più coerente con il disegno legislativo di far transitare senza ostacoli le ONLUS verso il "nuovo" terzo settore. Basterebbe, come detto, affermare che alle ONLUS che s'iscrivono al RUNTS continua ad applicarsi il regime fiscale di cui al d.lgs. 460/1997 fintanto che gli articoli 10 e seguenti del d.lgs. 460/1997 siano vigenti (cioè fino al periodo d'imposta successivo a quelle del rilascio dell'autorizzazione della Commissione europea).

Art. 3
STRUTTURA DEL RUNTS

1. Il RUNTS, ai sensi dell'articolo 46 del Codice, si compone delle seguenti sezioni:
- a) Organizzazioni di volontariato, a cui sono iscritte le ODV di cui agli articoli 32 e seguenti del Codice;
 - b) Associazioni di promozione sociale, a cui sono iscritte le APS di cui agli articoli 35 e seguenti del Codice;
 - c) Enti filantropici, a cui sono iscritti gli enti di cui agli articoli 37 e ss. del Codice;
 - d) Imprese sociali, a cui sono iscritte le imprese di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 112 e successive modificazioni e integrazioni, ivi comprese le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381; per tali enti il requisito dell'iscrizione nella sezione del RUNTS di cui alla presente lettera è soddisfatto attraverso l'iscrizione nell'apposita sezione "imprese sociali" del Registro imprese;
 - e) Reti associative, a cui sono iscritti gli enti di cui all'articolo 41 del Codice;
 - f) Società di mutuo soccorso, a cui sono iscritti gli enti di cui all'articolo 42 del Codice, costituiti ai sensi della legge 15 aprile 1886, n. 3818, e in possesso dei relativi requisiti, che non siano soggetti, ai sensi dell'articolo 44, comma 2 dello stesso Codice, all'obbligo di iscrizione nella sezione "imprese sociali" presso il Registro imprese. Per le società di mutuo soccorso soggette all'obbligo di iscrizione nella sezione speciale, la stessa soddisfa il requisito dell'iscrizione nella sezione del RUNTS di cui alla presente lettera;
 - g) Altri enti del Terzo settore, a cui sono iscritti tutti gli enti del Terzo settore diversi da quelli di cui alle lettere a), b), c), d) ed f) del presente comma.
2. Il RUNTS è gestito dall'Ufficio statale e dagli Uffici regionali e provinciali del RUNTS di cui all'articolo 2, in collaborazione tra loro e nel rispetto delle disposizioni del Codice e del presente decreto.
3. Il RUNTS contiene informazioni omogenee e predefinite, secondo criteri di tassatività e tipicità, per tutti gli enti ad esso iscritti, indipendentemente dalla loro dislocazione sul territorio nazionale.
4. Le imprese sociali di cui al comma 1 lettera d) sono tenute e gestite dall'Ufficio del Registro delle imprese di cui all'articolo 8, comma 1 della legge n. 580 del 1993, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 112 del 2017 e del decreto interministeriale di cui al comma 5 del medesimo articolo.

Art. 4
ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DEGLI UFFICI DEL RUNTS

1. Presso il Ministero, nonché presso ciascuna Regione e Provincia autonoma, opera una struttura, rispettivamente denominata "Ufficio statale", "Ufficio regionale" e "Ufficio provinciale" del RUNTS. Ai fini dell'espletamento delle attività di competenza dello stesso, sono individuati secondo gli ordinamenti di ciascuna amministrazione e in coerenza con la procedura informatica come definita nell'allegato tecnico A:
- a) uno o più soggetti legittimati all'adozione dei provvedimenti di iscrizione e cancellazione degli enti dal RUNTS e degli altri provvedimenti dell'Ufficio previsti dal Codice;
 - b) uno o più responsabili dei procedimenti finalizzati all'adozione dei provvedimenti di cui alla lettera a);

c) uno o più addetti all'istruttoria dei procedimenti finalizzati alla predisposizione dei provvedimenti di cui alla lettera a), da sottoporre ai responsabili di cui alla lettera b).

2. Ciascun Ufficio regionale o provinciale del RUNTS:

- a) adotta, a conclusione dei relativi procedimenti, i provvedimenti di iscrizione e cancellazione nelle sezioni del Registro di propria competenza. I procedimenti relativi all'iscrizione nella sezione Reti associative sono di esclusiva competenza dell'Ufficio statale;*
- b) provvede, secondo tecniche informatiche nel rispetto delle norme vigenti, alla registrazione delle informazioni e alla tenuta degli atti soggetti a deposito presso il Registro e dei provvedimenti emanati;*
- c) accerta l'esistenza di una delle cause di estinzione o scioglimento dell'ente e ne dà comunicazione agli amministratori e al presidente del tribunale ove ha sede l'ufficio regionale o provinciale presso il quale l'ente è iscritto, ai fini di cui agli articoli 11 e ss. delle disposizioni di attuazione del codice civile;*
- d) provvede con cadenza almeno triennale alla revisione, ai fini della verifica della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione alla relativa sezione del RUNTS, salvo quanto previsto dal successivo comma 3, lettera c);*
- e) provvede, anche avvalendosi della collaborazione delle altre amministrazioni, ai controlli di cui all'articolo 93, comma 3, del Codice relativamente agli ETS ricadenti nella propria competenza, secondo quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 96 del medesimo Codice;*
- f) rilascia i pareri obbligatori relativi alla devoluzione del patrimonio di cui all'articolo 9 del Codice.*

3. L'Ufficio Statale del RUNTS:

- a) adotta, a conclusione dei relativi procedimenti, i provvedimenti di iscrizione e cancellazione nella sezione "Reti associative";*
- b) svolge, in caso di procedimenti di iscrizione di cui alla lettera a) del presente comma riguardanti enti che richiedono l'iscrizione in una ulteriore sezione, la relativa istruttoria e ne comunica gli esiti, se favorevoli, all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente, che procede all'iscrizione; se sfavorevoli, all'ente interessato;*
- c) assicura, con riferimento agli enti iscritti nella sezione "Reti associative" l'espletamento delle attività di cui al comma 2, lettera b), c), d), e) e f), anche nel caso in cui gli enti siano iscritti in ulteriore sezione; nell'effettuazione della revisione la verifica della permanenza dei requisiti, in caso di enti iscritti anche in altra sezione, riguarda anche i requisiti relativi a quest'ultima.*

Art. 5

INDIVIDUAZIONE DELL'UFFICIO DEL RUNTS COMPETENTE

1. L'individuazione dell'Ufficio del RUNTS competente è effettuata in via ordinaria su base territoriale. L'Ufficio competente è quello della Regione o Provincia autonoma sul cui territorio l'ente ha la propria sede legale. In attuazione dell'articolo 47, comma 1, del Codice, in caso di enti iscritti nella sezione "Reti associative", l'Ufficio del RUNTS competente è esclusivamente quello statale.

2. In caso di trasferimento della sede dell'ente in altra Regione o Provincia autonoma, l'Ufficio nella cui circoscrizione territoriale la sede è trasferita, ricevuta l'istanza dell'ente, comunica

entro 30 giorni, con le modalità indicate nell'allegato tecnico A, il trasferimento del medesimo all'Ufficio di provenienza. Il nuovo Ufficio competente acquisisce direttamente dall'Ufficio di provenienza tutti i dati necessari alla tenuta e alla gestione della posizione dell'ente interessato. L'ente interessato, con le modalità di cui all'allegato tecnico A, riceve riscontro della avvenuta presa in carico da parte del nuovo Ufficio competente.

3. Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano anche quando il trasferimento della sede sia deliberato contestualmente ad ulteriori deliberazioni sottoposte a registrazione e a deposito.

4. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano, altresì, per effetto dell'avvenuta iscrizione di un ente già inserito in un'altra sezione del Registro, anche nella sezione "Reti associative", individuandosi il nuovo ufficio competente nell'Ufficio statale del RUNTS.

ANTONIO FICI*

COMMENTO AGLI ARTICOLI 3-5

SOMMARIO: 1. Dalla pluralità di registri di settore al registro unico del terzo settore. – 2. Tipologie di ETS e sezioni del RUNTS. – 3. Il carattere “nazionale” e la gestione su base (prevalentemente) territoriale. – 4. Gli Uffici del RUNTS e le loro competenze.

1. *Dalla pluralità di registri di settore al registro unico del terzo settore*

Come si è già precedentemente osservato¹, la presenza di pubblici registri specificamente dedicati agli (a quel tempo soltanto cosiddetti) enti del terzo settore (“ETS”), o più correttamente ad alcune loro tipologie (ODV ed APS), caratterizzava anche la legislazione preesistente alla riforma del 2017.

Nel “nuovo” terzo settore, tuttavia, il sistema di registrazione degli enti mostra tratti affatto peculiari, sia per ciò che attiene alla funzione svolta che alla sua architettura complessiva. Ed è proprio la presenza di vari elementi di cesura rispetto al passato che rende l’introduzione del RUNTS ad opera del d.lgs. 117/2017, recante il Codice del terzo settore (“CTS”), una delle novità più significative del nuovo quadro legislativo in materia. Allo stesso tempo, diverse e delicate sono le questioni interpretative ed applicative che il nuovo sistema di registrazione solleva, anche in ragione del suo intersecarsi e sovrapporsi con i sistemi “generali” di registrazione delle persone giuridiche e delle imprese.

Tra le novità più significative vi è senz’altro l’unicità del Registro per tutto il terzo settore e gli enti che lo compongono, a fronte della pluralità di registri che invece caratterizzava il sistema previgente.

Individuare un registro “unico” per tutti gli enti era del resto l’unica soluzione coerente con la concentrazione della normativa applicabile in una sola fonte (il “Codice”), nonché, più specificamente, con il ridisegnato assetto sostanziale degli ETS e con l’avvenuta riconduzione delle diverse tipologie di enti nella categoria normativa unitaria degli enti del terzo settore. All’edificazione legislativa dell’insieme “enti del terzo settore” non poteva dunque che accompagnarsi l’istituzione di un nuovo registro “unico” per tutti questi enti.

L’unicità del Registro deve cogliersi non solo sotto il profilo giuridico, ma anche sotto il profilo informatico. Esso poggia infatti su un’unica piattaforma informatica, frutto della collaborazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Unioncamere. È attraverso questa unica piattaforma che avviene l’accesso per la consulta-

* Avvocato e Professore Associato di Diritto privato nell’Università di Roma “Tor Vergata”; Direttore scientifico di *Terzjus* - Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell’impresa sociale.

¹ I registri pubblici preesistenti al RUNTS sono infatti i medesimi al centro della normativa transitoria che si è presentata e discussa nel mio commento all’articolo 1, d.m. 106/2020, in questo *Volume*.

zione dei dati e per la presentazione delle istanze telematiche, anche ai sensi di quanto prescritto dall'art. 45, comma 2, CTS.

Il carattere unitario del nuovo sistema di registrazione è invece parzialmente pregiudicato dalla presenza di norme particolari sulla registrazione delle imprese sociali (a prescindere da quale sia la loro forma giuridica di costituzione) e di una significativa parte di società di mutuo soccorso. Queste tipologie particolari di ETS devono infatti registrarsi nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese e non già nel RUNTS. Ciononostante, la presenza nel RUNTS di due specifiche sezioni anche per questi enti, alimentate dal trasferimento automatico dei dati dal registro delle imprese, assicura comunque, per lo meno a livello informativo e di immagine complessiva, l'unicità del Registro².

2. *Tipologie di ETS e sezioni del RUNTS*

Ancorché "unico", nella misura in cui riunisce tutti gli enti del terzo settore³, il RUNTS risulta tuttavia suddiviso in sette "sezioni"⁴.

L'articolazione del RUNTS in sezioni riflette la scelta legislativa di riconoscere, nel nuovo contesto unitario degli enti del terzo settore, alcune tipologie particolari di ETS, destinatarie di una precisa denominazione e di una disciplina particolare (a seconda dei casi, più o meno onerosa e/o più o meno vantaggiosa di quella generale o di quella applicabile ad altre tipologie particolari di enti), talvolta ripresa dalla preesistente legislazione (come nel caso di ODV e APS).

Si danno dunque tante sezioni del RUNTS quante sono le tipologie particolari di ETS. Più precisamente, alle prime sei sezioni del RUNTS, dalla a) alla f), corrispondono le sei diverse tipologie (o qualifiche) particolari di ETS individuate dal legislatore della riforma del 2017. Mentre la settima sezione del RUNTS è destinata all'iscrizione degli enti che (ad eccezione, come diremo, delle reti associative) non rientrano in nessuna delle tipologie particolari, ovvero che (a prescindere dal possesso dei requisiti che sarebbero all'uopo necessari) non intendano acquisire una qualifica particolare del terzo settore iscrivendosi nelle sezioni da a) ad f). Per questi ETS "atipici" l'unica via d'accesso al terzo settore è dunque quella della sezione g) del RUNTS.

² Non così, invece, sul piano giuridico, poiché ciò che conta con riferimento a queste due tipologie di soggetti è soltanto l'iscrizione nel Registro delle imprese alla sezione "imprese sociali", mentre la sussistenza di due sezioni "specchio" nel RUNTS, che come detto possono svolgere un ruolo meramente informativo, può solo essere causa di affidamenti incolpevoli dei terzi (nella misura in cui non sia possibile assicurare la simultaneità dei dati nei due registri). Che la sezione del RUNTS dedicata alle SoMS rispetchi fedelmente i dati sulle SoMS presenti nel Registro delle imprese alla sezione "imprese sociali" è invece oggetto di dubbio: cfr. *infra* nota 7.

³ Nonché, sarebbe da aggiungere, nella misura in cui non esistono né possono esistere enti non iscritti che siano qualificabili come ETS.

⁴ Tuttavia, ai sensi dell'art. 46, comma 3, CTS, "Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali può, con decreto di natura non regolamentare, sentita la Conferenza Unificata, istituire sottosezioni o nuove sezioni o modificare le sezioni esistenti".

Chiaramente, così come solo gli enti in possesso dei requisiti generali di qualificazione (quelli di cui all'art 4 CTS) possono iscriversi nella sezione g) del RUNTS, allo stesso modo solo gli enti in possesso dei requisiti particolari di ciascuna qualifica del terzo settore possono iscriversi nelle prime sei sezioni dedicate alle tipologie particolari di ETS. Per fare solo un esempio, nella sezione a) del RUNTS possono iscriversi soltanto enti costituiti in forma di associazione (e non anche di fondazione) da almeno sette persone fisiche (o da almeno tre ODV).

Ciascun ente (ad eccezione delle reti associative) può essere iscritto soltanto in una sezione del RUNTS, ma ne è consentita (e non produce alcuna conseguenza negativa a suo carico) la "migrazione", ovvero il mutamento di sezione, o per sua libera scelta oppure per evitare il provvedimento di cancellazione dal RUNTS da parte dell'autorità vigilante (la quale accerti la mancanza dei requisiti per l'iscrizione nella sezione di partenza). Ovviamente, il cambio di sezione è possibile solo modificando statuto e struttura dell'ente per adeguarli a quelli necessari all'iscrizione nella sezione di arrivo. In alcuni casi potrà altresì essere necessaria una vera e propria trasformazione (cioè mutamento di forma giuridica) dell'ente ai sensi del nuovo art. 42-*bis* del codice civile. Ad esempio, una fondazione iscritta nella sezione c) che aspiri all'iscrizione nella sezione a), dovrà a tal fine anche (e prima di tutto) trasformarsi in associazione, posto che le ODV non possono avere la forma di fondazione (cfr. art. 32, comma 1, CTS).

Soltanto alle reti associative è consentito iscriversi, oltre che nella sezione e) loro dedicata, in un'ulteriore sezione del RUNTS. Ciò consentirebbe alle reti associative di ricevere il trattamento, anche fiscale, riservato alla tipologia di enti (ad es. le APS) corrispondente all'ulteriore sezione in cui esse siano iscritte. Naturalmente, anche le reti associative dovranno osservare la disciplina particolare della tipologia di ETS corrispondente alla sezione aggiuntiva d'iscrizione, sicché, ad esempio, per iscriversi nella sezione a), e per mantenere l'iscrizione in questa sezione, una rete associativa dovrà associare un numero di ODV pari almeno ai due terzi del numero totale di soci (art. 32, comma 2, CTS)⁵.

L'articolazione interna del Registro, già prevista dall'art. 46, comma 1, CTS, è adesso ribadita dall'art. 3, comma 1, d.m. 106/2020, il cui tenore è sostanzialmente identico a quello della norma di rango primario, salvo che per alcuni enunciati con funzione eminentemente chiarificatrice e didascalica.

Infatti, nell'art. 3, comma 1, d.m. 106/2020:

i) nella presentazione delle diverse sezioni del RUNTS figurano rinvii espressi alle norme o leggi particolari che identificano e danno corpo alle diverse tipologie di enti del terzo settore (gli articoli 32 e ss. CTS per le ODV; il d.lgs. 112/2017 per le imprese

⁵ Fatte ovviamente salve disposizioni particolari, come quella dettata per gli enti di promozione sportiva dall'art. 35, comma 4, CTS. Questi soggetti, allorché fossero interessati ad assumere la qualifica di rete associativa APS, iscrivendosi sia nella sezione e) sia nella sezione b) del RUNTS, non sarebbero tenuti ad avere almeno due terzi della base sociale composta da APS qualora associno un numero minimo di 500 APS. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha in via interpretativa esteso l'ambito applicativo dell'eccezione alle articolazioni territoriali dell'ente di promozione sportiva dotate di soggettività giuridica autonoma: cfr. circolare n. 2 del 5 marzo 2021.

sociali; ecc.), così da agevolare i potenziali interessati nell'individuazione delle specificità del modello organizzativo di riferimento, e dunque nella scelta della sezione del RUNTS in cui iscrivere il proprio ente;

ii) con riferimento alla sezione d), si precisa – in conformità all'art. 11, comma 3, CTS – che per le imprese sociali (incluse le cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, che sono imprese sociali “di diritto”) “il requisito dell'iscrizione nella sezione del RUNTS ... è soddisfatto attraverso l'iscrizione nell'apposita sezione ‘imprese sociali’ del Registro imprese”, sicché le imprese sociali non hanno l'onere di iscriversi nel RUNTS nonostante in quest'ultimo figurì un'apposita sezione ad esse dedicata (che sarà alimentata per trasferimento diretto di dati dal Registro delle imprese);

iii) con riguardo alla sezione f), si chiarisce – in conformità alle disposizioni di cui all'art. 44, comma 2, CTS, e 12, comma 1, d.m. 106/2020 – che solo le società di mutuo soccorso (“SoMS”) che abbiano un versamento annuo di contributi associativi non superiore a 50.000 euro e non gestiscano fondi sanitari integrativi sono obbligate all'iscrizione nel RUNTS⁶, mentre tutte le altre SoMS rimangono tenute esclusivamente all'iscrizione nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, che per loro, al pari che per le imprese sociali, è legislativamente equiparata all'iscrizione nel RUNTS⁷;

iv) relativamente alla sezione g), si specifica che l'iscrizione nell'ultima sezione del RUNTS, quella dedicata agli “altri enti del terzo settore”, accoglierà solo gli enti non iscritti nelle altre sezioni, a dimostrazione del carattere residuale della sezione g) del RUNTS, che è destinata ad ospitare quegli enti che non abbiano le caratteristiche degli enti “tipici” o “particolari” del terzo settore (ODV, APS, ecc.), o che, per qualsivoglia ragione, non intendano iscriversi in una sezione del RUNTS maggiormente caratterizzante.

Fanno eccezione unicamente le reti associative, che, come già ricordato, costituiscono l'unica tipologia particolare di ETS cui la legge espressamente concede la facoltà di iscriversi in un'altra sezione del RUNTS oltre che nella propria (art. 44, comma 2, CTS)⁸. Le reti associative – come risulta confermato dalla lettera dell'art. 3, comma 1,

⁶ A tal riguardo non è però chiaro se si tratti di obbligo o di facoltà, nel senso che queste SoMS di ridotte dimensioni potrebbero anche decidere di non iscriversi nel RUNTS rimanendo SoMS a tutti gli effetti (pur non acquisendo la qualifica di ETS), oppure, quali SoMS, e dunque sulla base del loro specifico statuto normativo, siano tenute ad iscriversi nel RUNTS (sicché non sarebbero SoMS, o violerebbero la loro disciplina particolare, se non si iscrivessero nel RUNTS).

⁷ Se da un lato appare chiaro che i dati sulle imprese sociali, incluse le cooperative sociali *ex* legge 381/1991, transiteranno nel RUNTS nell'apposita sezione loro dedicata, non è altrettanto sicuro che così sarà anche per quelle SoMS che possono soltanto, ai sensi dell'art. 44, comma 2, CTS, iscriversi nel Registro delle imprese (o mantenere l'iscrizione già esistente in quest'ultimo Registro). La lettera dell'art. 3, comma 1, lett. f), d.m. 106/2020, sembrerebbe infatti escluderlo, così come il punto 7.3.2. dell'allegato tecnico “A”. Le SoMS per cui vale esclusivamente l'iscrizione nel Registro delle imprese, sezione “imprese sociali”, sarebbero dunque gli unici ETS a rimanere formalmente esclusi dal RUNTS (pur essendo sostanzialmente ETS a tutti gli effetti).

⁸ Le reti associative non potrebbero invece iscriversi in due ulteriori sezioni rispetto alla propria, perché a questo punto scatterebbe l'incompatibilità che non permette ad un ETS di essere contemporaneamente iscritto in due sezioni del RUNTS. Una rete associativa ODV APS sarebbe dunque, ad esempio, non configurabile.

d.m. 106/2020, che non fa riferimento agli enti di cui alla sezione e) – potrebbero dunque chiedere di essere iscritte anche nella sezione g) del RUNTS. Tuttavia, a differenza che per l'iscrizione in sezioni “caratterizzanti”, ovvero quelle da a) ad f), l'unico possibile vantaggio che deriverebbe da questa scelta sarebbe quello di non dover chiedere la “migrazione” di sezione nel caso di cancellazione, a qualsiasi causa dovuta, dalla sezione e) del RUNTS.

3. *Il carattere “nazionale” e la gestione su base (prevalentemente) territoriale*

Oltre che “unico” nel senso suindicato, il RUNTS è anche “nazionale” già a partire dalla sua denominazione. Cosa lo rende tale?

Innanzitutto il fatto che esso è istituito presso un'amministrazione centrale, cioè il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 45, comma 1, CTS).

In secondo luogo, il fatto che il suo funzionamento è disciplinato, pressoché in tutti i suoi aspetti, da fonti statali, cioè il CTS e il d.m. 106/2020.

La differenza rispetto al precedente sistema di registrazione di ODV ed APS è netta e sostanziale. Infatti, i registri istituiti sulla base, rispettivamente, delle leggi 266/1991 e 383/2000 erano registri “regionali”, non solo perché istituiti presso ciascuna Regione (e Provincia autonoma) ma anche perché (quasi) interamente disciplinati da leggi regionali⁹.

Rafforza il carattere nazionale del nuovo sistema di registrazione la circostanza che il d.m. 106/2020 sia talmente dettagliato da lasciare poco o nessuno spazio, rendendola così non necessaria e del tutto eventuale¹⁰, alla normativa regionale e provinciale autonoma cui fa espresso rinvio l'art. 53, comma 2, CTS, secondo cui “le Regioni e le Province autonome entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1 [cioè l'attuale d.m. 106/2020] disciplinano i procedimenti per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione degli enti del Terzo settore”.

Nel medesimo senso si muove la disposizione di cui al terzo comma dell'articolo 5 in commento, secondo cui “il RUNTS contiene informazioni omogenee e predefinite, secondo criteri di tassatività e tipicità, per tutti gli enti ad esso iscritti, indipendentemente dalla loro dislocazione sul territorio nazionale”.

Al contrario, modera ovviamente l'afflato nazionale del Registro la “gestione su base territoriale” voluta dall'art. 45 CTS, che trova compimento nel riparto di competenze operato dal d.m. 106/2020. È evidente infatti che i poteri discrezionali degli Uffici regionali e provinciali autonomi riguardo ad iscrizione e cancellazione degli ETS, nonché al deposito e all'aggiornamento degli atti che li riguardano, potrebbero riproporre, seppur su scala notevolmente ridotta rispetto al passato, il rischio di quel

⁹ V'era sì il registro nazionale delle APS, o meglio il registro delle APS nazionali, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ma esso, più che un fattore di uniformità, costituiva un fattore di confusione del sistema previdente.

¹⁰ In effetti, non ci risultano normative regionali attuative dell'art. 53, comma 2, CTS.

trattamento (ingiustificatamente) differenziato degli ETS sul territorio nazionale la cui rimozione ha ampiamento motivato l'opera legislativa di riforma¹¹.

Il legislatore delegato ha tuttavia compiuto, in merito, persino un passo in avanti rispetto alla delega ricevuta con la legge 106/2016, che ancora (non si sa quanto deliberatamente) faceva riferimento a “registri regionali”, sicché un assetto ancora più accentrato di quello emergente dal CTS sarebbe stato difficilmente sostenibile¹².

Vi sono peraltro alcuni fattori che, nella misura in cui escludono o riducono determinati poteri degli Uffici territoriali del RUNTS, appaiono potenzialmente propulsivi dell'uniformità di trattamento degli ETS in tutto il territorio nazionale.

Innanzitutto, la collaborazione istituzionale menzionata nell'art. 45, comma 1, CTS, soprattutto se saprà svilupparsi adeguatamente anche *in itinere*, e la prassi interpretativa ministeriale, già molto ricca, potranno significativamente ridurre possibili divergenze regionali nell'applicazione della disciplina del terzo settore.

Il profilo della cooperazione è di primaria importanza e su di esso si fa molto affidamento da parte dell'autorità centrale. Non a caso, l'art. 3, comma 2, d.m. 106/2020, lo riprende e sviluppa mediante la previsione secondo cui “il RUNTS è gestito dall'Ufficio statale e dagli Uffici regionali e provinciali del RUNTS di cui all'articolo 2, in collaborazione tra loro e nel rispetto delle disposizioni del Codice e del presente decreto”.

In secondo luogo, la diffusione di “modelli standard tipizzati” di atti costitutivi e statuti degli ETS, predisposti delle reti associative ed approvati con decreto direttoriale ai sensi dell'art. 47, comma 5, CTS, potrà attenuare considerevolmente il rischio di possibili disomogeneità territoriali nell'interpretazione ed applicazione della normativa comune, quanto meno nella fase d'iscrizione al RUNTS, dal momento che l'adozione di statuti-tipo riduce i poteri dell'Ufficio regionale del RUNTS in sede di iscrizione alla sola verifica della regolarità formale della documentazione pervenuta.

All'uniformità nazionale potranno infine concorrere i notai cui la legge (cioè l'art. 22 CTS) attribuisce, ai fini della registrazione, la funzione di controllo sostanziale degli statuti degli enti del terzo settore con personalità giuridica (o degli enti che intendano acquisire la personalità giuridica iscrivendosi nel RUNTS). Ciò in particolar modo se gli ordini notarili, come in parte sta già avvenendo, sapranno contribuire al diritto “vivente” del terzo settore mediante l'elaborazione di massime in materia e un'adeguata funzione di controllo. Anche

¹¹ La frammentarietà ed eterogeneità dei preesistenti sistemi di registrazione era la conseguenza dell'approccio atomistico seguito dal legislatore, della pluralità di leggi speciali su singole tipologie di enti, e del loro carattere prevalentemente se non esclusivamente promozionale che finiva per attribuire alle regioni (e province autonome) un ruolo di primo piano nella definizione dei contorni della fattispecie agevolata. ODV ed APS registrate in una regione finivano così per essere molto diverse da ODV ed APS registrate in un'altra regione.

¹² Il legislatore delegante, infatti, aveva sì previsto la riorganizzazione e semplificazione del sistema di registrazione degli enti “attraverso la previsione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale” (art. 4, lett. m), l. 106/2016). La sua idea di registro “unico” e “nazionale”, era tuttavia ancora fortemente influenzata dai precedenti storici. Nella legge delega si faceva infatti menzione di “registri regionali all'interno del Registro unico nazionale” (art. 5, lett. h, l. 106/2016).

in questo caso, infatti, la verifica preventiva dei diversi Uffici territoriali ai fini dell'iscrizione degli enti nel RUNTS sarà limitata alla "regolarità formale della documentazione".

4. *Gli Uffici del RUNTS e le loro competenze*

Secondo quanto previsto dall'art. 45, comma 1, CTS, e dagli articoli 3, comma 2, e 4, comma 1, d.m. 106/2020, il RUNTS è gestito, in collaborazione tra loro, dall'Ufficio statale del RUNTS, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e dagli Uffici regionali e provinciali del RUNTS, istituiti presso ciascuna Regione e Provincia autonoma.

Nella funzione di gestione del RUNTS rientrano le attività individuate, in conformità alle previsioni del CTS, dall'art. 4, commi 2 e 3, d.m. 106/2020, sicché ciascun Ufficio del RUNTS è competente per:

- a) l'iscrizione e la cancellazione degli enti¹³;
- b) la registrazione delle informazioni e la tenuta degli atti soggetti a deposito e dei provvedimenti emanati¹⁴;
- c) l'accertamento di cause di estinzione o scioglimento degli enti iscritti (al verificarsi delle quali, l'Ufficio è tenuto a dare comunicazione agli amministratori e al presidente del tribunale competente, ai fini di cui agli articoli 11 e ss. delle disposizioni di attuazione del codice civile);
- d) la revisione almeno triennale del Registro, finalizzata alla verifica della permanenza in capo a ciascun ente iscritto dei requisiti necessari per l'iscrizione;
- e) l'esecuzione dei controlli di legalità sugli enti iscritti ai sensi dell'art. 93, comma 3, CTS¹⁵;
- f) il rilascio dei pareri obbligatori e vincolanti in merito alla devoluzione del patrimonio residuo degli enti in caso di loro estinzione o scioglimento (art. 9, comma 1, CTS).

All'elenco di cui all'art. 4, commi 2 e 3, d.m. 106/2020, sarebbe da aggiungere l'esercizio dei controlli e dei poteri di cui agli articoli 25, 26 e 28 del codice civile sulle fondazioni del terzo settore (art. 90 CTS).

Dal punto di vista soggettivo, le competenze di cui sopra sono così ripartite tra i diversi Uffici del RUNTS:

- i) l'Ufficio statale ha competenza esclusiva sulle reti associative, ovverosia sugli enti iscritti nella sezione e) del RUNTS, a prescindere da dove abbiano sede legale

¹³ Cui può seguire l'obbligo per l'Ufficio del RUNTS di effettuare alcune comunicazioni, come quella all'autorità che gestisce il Registro delle persone giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000, di avvenuta iscrizione al RUNTS o cancellazione dal RUNTS di enti ivi iscritti (art. 22, comma 1-bis, CTS, e art. 25, comma 4, d.m. 106/2020), o quella di cui all'art. 5, comma 2, d.m. 106/2020.

¹⁴ Se da un lato, comprensibilmente, non è prevista l'iscrizione d'ufficio di enti (dal momento che la qualifica di ETS non è imposta a nessuno ma si acquisisce per libera scelta), è però prevista la registrazione d'ufficio di alcune informazioni e l'iscrizione d'ufficio di alcuni atti: cfr. art. 20, comma 10, d.m. 106/2020.

¹⁵ Attività che può tra l'altro condurre al dovere per gli Uffici del RUNTS di informare l'amministrazione finanziaria riguardo agli esiti (art. 94, comma 1, CTS).

ed anche qualora siano iscritte in un'altra sezione del RUNTS oltre che nella propria sezione (art. 47, comma 1, CTS, e articoli 4, comma 3, e 5, comma 1, d.m. 106/2020);

ii) gli Uffici regionali e provinciali hanno competenza su tutti gli altri enti e dunque su tutte le altre sezioni del RUNTS (salvo quanto si chiarirà, subito nel prosieguo, con riguardo alle imprese sociali e alle SoMS); più precisamente, è tra tutti competente l'Ufficio della Regione o Provincia autonoma in cui l'ente ha la propria sede legale (art. 47, comma 1, CTS, e art. 5, comma 1, d.m. 106/2020).

Proprio al fine di mantenere costante il criterio di territorialità nel riparto delle competenze tra gli Uffici regionali e provinciali del RUNTS, l'art. 5, comma 2, d.m. 106/2020, si occupa dell'ipotesi del trasferimento della sede legale dell'ente, disponendo che l'ente in questione dovrà formulare un'istanza all'Ufficio del RUNTS che diventa territorialmente competente. L'Ufficio "di arrivo" dovrà, entro 30 giorni dall'istanza dell'ente, darne comunicazione all'Ufficio "di provenienza", acquisendo da quest'ultimo tutti i dati necessari alla tenuta e alla gestione della posizione dell'ente interessato, che a sua volta riceverà riscontro dell'avvenuta presa in carico da parte del nuovo Ufficio competente.

Queste disposizioni sono destinate ad applicarsi anche all'ipotesi in cui un ente già iscritto in una sezione del RUNTS diversa dalla e) decida successivamente di iscriversi nella sezione e) del RUNTS (art. 5, comma 4, d.m. 106/2020).

Come già abbiamo ricordato, le imprese sociali non sono tenute ad iscriversi nel RUNTS, bensì nel registro delle imprese, alla sezione "imprese sociali". In modo conforme alle previsioni di legge, l'art. 3, comma 4, d.m. 106/2020, chiarisce allora che le imprese sociali "sono tenute e gestite dall'Ufficio del Registro delle imprese di cui all'articolo 8, comma 1 della legge n. 580 del 1993, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 112 del 2017 e del decreto interministeriale di cui al comma 5 del medesimo articolo".

Come già sottolineato, la sezione d) del RUNTS sarà allora riempita di contenuti per effetto di comunicazione diretta di dati dal Registro delle imprese (art. 29, comma 1, d.m. 106/2020).

Ciò non significa però che le imprese sociali non debbano interloquire ed avere rapporti diretti (anche) con gli Uffici del RUNTS (oltre che con l'Ufficio del Registro delle imprese in cui sono iscritte).

Infatti, l'art. 29, comma 3, d.m. 106/2020, impone agli enti iscritti nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese di comunicare al competente Ufficio del RUNTS i dati richiesti dal d.m. 106/2020 che l'Ufficio del Registro delle imprese si rifiutasse di aggiornare o integrare. Tra questi dati l'allegato tecnico "A", al punto 7.2, individua contatto telefonico, sito internet, eventuale affiliazione ad uno o più associazioni di enti o reti associative, eventuale dichiarazione di accreditamento al 5 per mille, numero di volontari iscritti nel registro, numero di volontari degli enti aderenti di cui esse si avvalgono.

Un altro caso di possibile interlocuzione diretta tra imprese sociali ed uffici del RUNTS è contemplato all'art. 22, comma 8, d.m. 106/2020, che si occupa della "migrazione" di un'impresa sociale in un'altra sezione del RUNTS al fine di mutare qualifica del terzo settore. Le imprese sociali dovrebbero farne richiesta all'Ufficio del RUNTS

che è competente a disporla. Tuttavia, il provvedimento dell'Ufficio del RUNTS sarà efficace solo dal momento della cancellazione dell'ente dalla sezione delle imprese sociali del registro delle imprese, da richiedersi a cura dell'ente interessato¹⁶.

Non è chiaro se e come le superiori disposizioni si applichino anche alle SoMS iscritte nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese, anche tenendo conto del fatto che non è parimenti chiaro se i dati relativi a queste SoMS transiteranno nel RUNTS nell'apposita sezione loro dedicata¹⁷.

¹⁶ L'art. 22, comma 8, d.m. 106/2020, precisa, inoltre, che la migrazione di un'impresa sociale in altra sezione si compie senza necessità delle autorizzazioni ministeriali preventive di cui all'art. 12 d.lgs. 112/2017.

¹⁷ Cfr. *supra* nota 7.

MODALITÀ DELLE INTERLOCUZIONI CON GLI UFFICI DEL RUNTS

1. *Tutte le istanze, richieste, comunicazioni da parte degli ETS, incluse le richieste di iscrizione nel RUNTS, sono presentate agli Uffici del RUNTS esclusivamente con modalità telematiche tali da consentire l'identificazione legale del mittente, la gestione telematica del procedimento da parte dell'Ufficio competente, il rilascio di ricevute di avvenuta ricezione da parte del sistema telematico e di avvenuta protocollazione da parte dell'Amministrazione ricevente.*
2. *Le specifiche tecniche dei moduli informatici da utilizzare ai fini della presentazione delle istanze e delle comunicazioni, nonché le caratteristiche della documentazione da allegare, anche in previsione del ricorso al formato elettronico elaborabile, sono individuate nell'allegato tecnico B che costituisce parte integrante del presente decreto.*
3. *Ai fini di cui al comma 1 e per tutte le interlocuzioni con le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli ETS si dotano di un indirizzo di posta elettronica certificata. Gli enti che presentano la domanda di iscrizione forniscono, per le medesime finalità, un indirizzo di posta elettronica certificata. Gli indirizzi di posta elettronica certificata degli ETS sono resi pubblici attraverso il RUNTS.*
4. *Nel rispetto dei principi previsti dagli articoli 99 e 100 del Testo unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, ai sensi dell'articolo 100, comma 2 del Codice, i cittadini di lingua tedesca della Provincia autonoma di Bolzano hanno facoltà di usare la loro lingua nelle interlocuzioni con l'Ufficio provinciale del RUNTS di riferimento. Le specifiche tecniche dei moduli informatici e le caratteristiche della documentazione di cui al comma 2 si adeguano a quanto previsto dal presente comma.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 6*

SOMMARIO: 1. La digitalizzazione dell'azione amministrativa: premessa. – 2. Le caratteristiche dell'istanza telematica e le modalità di interlocuzione tra l'Ente e l'Ufficio del RUNTS. – 3. Il bilinguismo nelle interlocuzioni tra l'Ente e l'Ufficio provinciale del RUNTS presso la Provincia Autonoma di Bolzano.

1. *La digitalizzazione dell'azione amministrativa: premessa*

Per poter cogliere nel pieno le novità che la gestione telematica delle istanze presentate al RUNTS – prevista nel Decreto – comporta, risulta confacente allo scopo ripercorrere le tappe che hanno segnatamente delineato il percorso di telematizzazione della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini e delle imprese. È importante sottolineare che il processo di digitalizzazione ha riflessi sia sull'organizzazione dell'attività amministrativa, sia sulla disciplina delle singole procedure nonché nei rapporti con l'utenza dei servizi amministrativi offerti dalla pubblica amministrazione.

Il primo intervento significativo adoperato dal legislatore nazionale è avvenuto con la nota Legge n. 241 del 7 Agosto del 1990, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*” con la quale è stato intrapreso un percorso di snellimento dell'apparato organizzativo attraverso la semplificazione dei procedimenti e la collaborazione tra cittadini e amministrazione. Tale Legge ha di fatto aperto alla possibilità di utilizzare gradualmente e incentivare all'uso degli strumenti informatici a supporto della regolare attività amministrativa, costituendo – di fatto – il primo concreto intervento di promozione della cultura informatica all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Ciò premesso è tuttavia riconosciuto in larga scala dalla giurisprudenza che la vera e decisiva “spinta” al processo di telematizzazione è stata avvertita con l'emanazione del Decreto Legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, recante “*Codice dell'Amministrazione Digitale*” (di seguito CAD) che ha costituito un'assoluta novità nel panorama della digitalizzazione in quanto affronta per la prima volta organicamente il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (in breve ICT) nelle pubbliche amministrazioni, nonché istituisce i principi giuridici applicabili al documento informatico e alla firma digitale.

Tra i principali interventi del legislatore che possono essere utili per la disamina seguente è bene segnalare:

* A cura di Unioncamere-Infocamere.

- l'introduzione della firma elettronica avanzata con la quale è possibile sottoscrivere un documento digitale con piena valenza legale;
- la dematerializzazione dei documenti, con l'annesso onere per la pubblica amministrazione di servirsi delle tecnologie informatiche per la creazione digitale del documento a garanzia altresì dell'immodificabilità del medesimo;
- l'introduzione del protocollo informatico per la protocollazione di ogni comunicazione inviata mediante posta elettronica certificata (di seguito PEC) tra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini (quindi protocollazione sia in entrata che in uscita dalla P.A.) al fine di garantire in ogni fase del processo il rilascio di una ricevuta di ricezione e di protocollazione;
- la gestione della conservazione dei documenti da parte del responsabile della conservazione (di cui si tratterà nei capitoli successivi).

2. *Le caratteristiche dell'istanza telematica e le modalità di interlocuzione tra l'Ente e l'Ufficio del RUNTS*

Alla luce degli importanti interventi apportati dal legislatore si delinea un quadro tecnico-amministrativo molto preciso: con riferimento all'architettura informatica realizzata per la gestione e la tenuta del RUNTS appare imprescindibile e fondamentale aderire alle previsioni stabilite nel CAD e adottare tecnologie dell'informazione idonee a soddisfare pienamente il diritto dei cittadini e delle imprese all'utilizzo delle medesime.

Per tale ragione, quindi, il sistema informatico del RUNTS deve consentire agli Enti e ai soggetti titolari per conto di essi di poter presentare le istanze di iscrizione e di modificazione nonché ogni richiesta di integrazione e/o interlocuzione tra l'Ente e l'Ufficio del RUNTS in modalità totalmente telematica. Da questo punto di vista si può inoltre affermare che per l'Ente, una volta terminata la fase di predisposizione dell'istanza, degli atti e dei documenti necessari, si configura l'obbligo di sottoscrizione con firma digitale dell'istanza stessa al fine di adempiere ai requisiti di validità previsti genericamente per le istanze e dichiarazioni inviate per via telematica a una pubblica amministrazione.

Il "dialogo telematico" che va instaurandosi tra Enti e Uffici del RUNTS è inoltre favorito dall'osservanza delle specifiche tecniche appositamente predisposte, ossia quelle regole di carattere prettamente tecnico che consentono agli attori di poter "parlare" un linguaggio comune e standard su tutto il territorio nazionale attraverso l'utilizzo – da parte di entrambi – delle tecnologie messe a disposizione dall'infrastruttura informatica del RUNTS.

La validità delle comunicazioni tra Ente e l'Ufficio del RUNTS (e viceversa) è garantita dall'utilizzo della PEC cui tutti gli Enti sono tenuti a dotarsi e che, tra l'altro, rientra in quel set di dati obbligatori che ciascun Ente è tenuto a fornire agli Uffici e che saranno resi pubblici attraverso il Portale del Registro.

La PEC è inoltre lo strumento che, con certezza, consente di individuare il mittente e il ricevente, rilasciare una ricevuta di avvenuta consegna al soggetto che invia la

comunicazione e verificare se il recapito dei documenti e informazioni sia avvenuto o non sia andato a buon fine.

3. *Il bilinguismo nelle interlocuzioni tra l'Ente e l'Ufficio provinciale del RUNTS presso la Provincia Autonoma di Bolzano*

Come è noto con il d.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972, recante “*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige*” riconosce (art. 99), nei limiti territoriali della Provincia Autonoma che “*(...) la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato. La lingua italiana fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali dal presente statuto è prevista la redazione bilingue.*”.

Tale disposizione stabilisce quindi il diritto dei cittadini della Provincia Autonoma di Bolzano (e, implicitamente, per le imprese) all'uso della lingua tedesca nei rapporti con la P.A. e che trova tutela all'interno dell'art. 6 della Costituzione italiana.

La piattaforma telematica del RUNTS consente pertanto agli utenti che ne fanno utilizzo di poter avvalersi dei contenuti informativi del Portale e dei campi che compongono l'istanza, oltre alla lingua italiana, anche della lingua tedesca in ottemperanza alle norme suddette.

1. *L'iscrizione nel RUNTS ha effetto costitutivo relativamente all'acquisizione della qualifica di Ente del Terzo settore e costituisce presupposto ai fini della fruizione dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS. Nei casi previsti dall'articolo 22, commi 1, 2 e 3 del Codice, l'iscrizione nel RUNTS ha altresì effetto costitutivo della personalità giuridica.*
2. *Le qualifiche di associazione di promozione sociale (APS), di organizzazione di volontariato (ODV), di Ente filantropico, di Società di Mutuo Soccorso non tenute all'iscrizione nell'apposita sezione "imprese sociali" del Registro imprese, di Rete associativa e di Rete associativa nazionale, nonché i benefici previsti in favore di tali specifiche tipologie di ETS sono collegati all'iscrizione in ciascuna delle apposite sezioni del RUNTS. Le qualifiche di impresa sociale, di Società di Mutuo Soccorso tenuta all'iscrizione nel Registro imprese, nonché i relativi benefici sono collegati all'iscrizione nella sezione "Imprese sociali" del Registro imprese.*
3. *L'iscrizione consente altresì l'utilizzo nella denominazione sociale e negli atti a rilevanza esterna e nei confronti dei soci delle locuzioni specifiche di ciascuna tipologia di ETS e dei relativi acronimi. L'acronimo ETS e la locuzione "Ente del Terzo settore" devono essere utilizzati dagli enti iscritti alla sezione di cui all'articolo 46 comma 1, lettera g) del Codice. È fatta salva per gli enti di cui al comma 2 la facoltà di utilizzarli in aggiunta agli acronimi e alle locuzioni proprie di ciascuna tipologia.*
4. *L'uso abusivo delle locuzioni e degli acronimi è causa di irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 91 del Codice.*

ANTONIO FICI*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 7

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'effetto principale: l'acquisizione della qualifica generale di ente del terzo settore o di una qualifica particolare del terzo settore. – 3. L'ulteriore effetto, eventuale per le associazioni e necessario per le fondazioni, dell'acquisizione della personalità giuridica di diritto privato. – 4. La pubblicità degli atti iscritti nel RUNTS. – 5. La disciplina particolare di imprese sociali e SoMS.

1. *Introduzione*

Se da un lato la presenza di pubblici registri dedicati agli enti del terzo settore (“ETS”) non costituisce una novità assoluta della disciplina in materia, dall'altro lato, tuttavia, nessun registro di settore preesistente al RUNTS ha mai cumulato su di sé tutte le funzioni a quest'ultimo assegnate dal legislatore della riforma del 2017.

Nel nuovo quadro normativo, la registrazione non solo diventa necessaria ai fini della qualificazione degli ETS, ma contribuisce altresì, notevolmente, alla loro specializzazione rispetto alle associazioni e fondazioni “ordinarie” del codice civile.

La disciplina previgente di ODV (l. 266/1991) ed APS (l. 383/2000), prevedeva un sistema di registrazione diverso da quello attuale¹ non solo per la sua dimensione locale², ma anche (ed ancor di più) per natura ed effetti.

L'iscrizione, infatti, era allora “opzionale” nella misura in cui le qualifiche di ODV ed APS non dipendevano dall'iscrizione dell'ente nei relativi registri, potendo dunque in principio aversi ODV e APS registrate ed ODV e APS non registrate. L'iscrizione svolgeva, piuttosto, una funzione premiale, essendo necessaria per l'accesso di ODV e APS ai diversi benefici previsti dalla legge in loro favore, tra cui le agevolazioni fiscali, i contributi pubblici e le convenzioni con gli enti pubblici (e per le ODV anche la qualifica di ONLUS di diritto)³.

Caratteristiche diverse presentava invece l'anagrafe unica delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (“ONLUS”) istituita (presso il Ministero dell'economia e delle finanze) dall'art. 11 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, che costituisce forse,

* Avvocato e Professore Associato di Diritto privato nell'Università di Roma “Tor Vergata”; Direttore scientifico di Terzjus - Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale.

¹ Ricordiamo tuttavia al lettore che, nel momento in cui si scrive, il RUNTS non è ancora attivo, sicché il sistema di registrazione su di esso basato non potrebbe, in realtà, ancora definirsi “attuale”: cfr. il mio commento agli articoli 1 e 2, d.m. 106/2020, in questo *Volume*.

² Sul carattere “regionale” dei precedenti registri di settore in relazione a quello “nazionale” del RUNTS, cfr. il mio commento all'art. 3-5, d.m. 106/2020, in questo *Volume*.

³ Cfr. art. 6, comma 2, l. 266/1991; art. 7, commi 1 e 4, e art. 8, comma 4, l. 383/2000.

anche da questo punto di vista (oltre che da quello strutturale), l'antecedente più prossimo del RUNTS⁴.

L'iscrizione nell'anagrafe aveva infatti natura costitutiva della qualifica di ONLUS, ad eccezione che per quegli enti, come le ODV e le cooperative sociali, qualificati come ONLUS di diritto dall'art. 10, comma 8, d.lgs. 460/1997, ed in quanto tali non tenuti né al possesso dei relativi requisiti di qualificazione né all'iscrizione all'anagrafe unica. Se l'iscrizione all'anagrafe delle ONLUS era necessaria per conseguire la relativa qualifica, essa lo era ovviamente anche per accedere alle agevolazioni previste dal d.lgs. 460/1997 in favore delle ONLUS⁵.

Su binari simili si muoveva il sistema di registrazione delle imprese sociali introdotto dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 (e sostanzialmente ripreso dal d.lgs. 112/2017). La qualifica di impresa sociale, infatti, si acquisiva con l'iscrizione dell'ente (in possesso dei necessari requisiti di qualificazione previsti dal medesimo decreto) nel registro delle imprese, in una sua apposita sezione dedicata alle imprese sociali (art. 5, comma 2, d.lgs. 155/2006).

Deve infine sottolinearsi come, nel ridisegnare il ruolo del sistema di registrazione degli ETS, il legislatore delegato sia andato, anche in questo caso, oltre le indicazioni espresse del delegante, ancorché le scelte alla fine operate appaiano sia legittime sia condivisibili nel merito.

Infatti, nella legge delega 106/2016, si prevedeva, in continuità col passato, che all'iscrizione nel RUNTS si condizionasse la fruizione dei benefici e non già lo stesso status di ente del terzo settore⁶. Non era inoltre istituito alcun collegamento tra l'iscrizione nel RUNTS e il potenziale effetto acquisitivo della personalità giuridica di diritto privato, anche perché il relativo criterio di delega era riferito a tutte le associazioni e fondazioni e non soltanto a quelle del terzo settore⁷.

2. *L'effetto principale: l'acquisizione della qualifica generale di ente del terzo settore o di una qualifica particolare del terzo settore*

L'art. 7 d.m. 106/2020, oggetto di questo commento, elenca e presenta gli effetti ricondotti dalla legge all'iscrizione nel RUNTS (tralasciandone peraltro uno non poco

⁴ Sebbene nel testo ci esprimiamo al passato, deve essere anche qui noto al lettore che, mentre scriviamo, l'anagrafe delle ONLUS è ancora, come i registri regionali e provinciali autonomi di ODV ed APS, esistente ed operativa: cfr. sul punto il mio commento agli articoli 1 e 2, d.m. 106/2020, in questo *Volume*.

⁵ Cfr. art. 11, comma 2, d.lgs. 460/1997.

⁶ L'art. 4, lett. m), l. 106/2016, così infatti disponeva: "L'iscrizione nel Registro, subordinata al possesso dei requisiti previsti ai sensi delle lettere b), c), d) ed e), è obbligatoria per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9".

⁷ L'art. 3, lett. a), l. 106/2016, rivolto alla revisione del titolo II, libro primo, del codice civile, prevedeva soltanto di "rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica".

importante, anche in chiave sistematica) e si sofferma su alcune specifiche conseguenze da essi derivanti.

In conformità all'art. 4, comma 1, CTS, che la comprende tra i requisiti identificativi degli ETS, la registrazione è innanzitutto necessaria affinché un ente possa assumere la qualifica o status di ente del terzo settore ed avvalersi di tale qualifica o status a tutti gli effetti di legge, inclusa la fruizione dei benefici ad essa correlati. Lo chiarisce l'art. 7, comma 1, d.m. 106/2020, disponendo che "l'iscrizione nel RUNTS ha effetto costitutivo relativamente all'acquisizione della qualifica di Ente del Terzo settore".

Da questo punto di vista, dunque, l'iscrizione nel RUNTS non è "opzionale" come lo era invece l'iscrizione nei "vecchi" registri di ODV e APS.

Deve peraltro subito chiarirsi che registrarsi è un onere imprescindibile per l'ente che voglia ottenere la qualifica di ETS, ma non costituisce oggetto di obbligo, poiché nessun ente è tenuto a qualificarsi come ETS.

Anche dopo la riforma del 2017 possono infatti ovviamente continuare ad esistere e ad essere costituite associazioni e fondazioni che, pur svolgendo senza scopo di lucro le medesime attività di interesse generale degli ETS (attività assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, ecc.), decidano di farlo senza assumere la qualifica di ETS (o qualifiche particolari come quella di ODV o di APS), e dunque senza iscriversi al RUNTS.

Pertanto, se la qualifica di ETS è opzionale, non lo è l'iscrizione al RUNTS per gli enti che intendano acquisirla.

Solo gli enti iscritti nel RUNTS sono dunque enti del terzo settore e non possono esistere enti del terzo settore non iscritti al RUNTS. Soltanto col perfezionamento dell'iscrizione si acquisisce la qualifica di ETS, che nessun ente possiede prima di questo momento.

Da qui l'ovvia conseguenza, sottolineata dall'art. 7, comma 3, d.m. 106/2020, che l'auto-qualificazione come ETS⁸ è consentita esclusivamente agli enti che nel RUNTS si trovino iscritti, realizzando tutti gli altri che lo facciano (come il comma 4 dell'articolo in commento ricorda e puntualizza) un abuso della qualifica tale da esporli alle sanzioni amministrative di cui all'art. 91, comma 3, CTS⁹.

Quanto appena detto vale naturalmente sia con riguardo alla qualifica generale di ETS (quella che si ottiene iscrivendosi nella sezione g) del RUNTS), sia con riguardo

⁸ Auto-qualificazione che si realizza attraverso l'uso della locuzione "ente del terzo settore" e/o dell'acronimo "ETS" nella denominazione sociale, nella corrispondenza e negli atti a rilevanza esterna o rivolti ai soci. L'art. 7, comma 3, d.m. 106/2020, si premura altresì di chiarire che tale locuzione e tale acronimo sono utilizzabili, in aggiunta ai propri, anche dagli enti iscritti nelle sezioni da a) ad f) del RUNTS, per i quali la legge prevede l'obbligo di impiegare locuzioni e/o acronimi particolari, come quelli di "organizzazione di volontariato" o "ODV" e di "associazione di promozione sociale" o "APS". Una ODV potrebbe dunque decidere di qualificarsi come "ODV ETS", già a partire dalla propria denominazione sociale.

⁹ Secondo cui "chiunque utilizzi illegittimamente l'indicazione di ente del Terzo settore, di associazione di promozione sociale o di organizzazione di volontariato oppure i corrispondenti acronimi, ETS, APS e ODV, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500,00 euro a 10.000,00 euro. La sanzione medesima è raddoppiata qualora l'illegittimo utilizzo sia finalizzato ad ottenere da terzi l'erogazione di denaro o di altre utilità".

alle qualifiche particolari del terzo settore (che si ottengono iscrivendosi nelle sezioni “caratterizzanti”, da a) ad f), del RUNTS).

Anche qui – come chiarisce l’art. 7, comma 2, d.m. 106/2020, e salvo quanto si avrà in seguito modo di dire con riguardo ad imprese sociali e SoMS – il conseguimento della qualifica “particolare” è collegato all’iscrizione nella corrispondente sezione del RUNTS. Un ente diventerà, ad esempio, ODV nel momento in cui esso risulterà iscritto nella sezione a) del RUNTS.

Parimenti, solo un ente iscritto nelle sezioni da a) a f) del RUNTS potrà utilizzare le locuzioni e gli acronimi corrispondenti a quella particolare tipologia di ente cui la specifica sezione del RUNTS è dedicata. Ad esempio, solo un ente iscritto nella sezione b) potrà auto-qualificarsi come associazione di promozione sociale o APS¹⁰.

Se la registrazione è necessaria per ottenere la qualifica di ETS, essa è ovviamente necessaria anche al fine di poter usufruire dei benefici riservati dalla legge agli ETS, poiché soltanto ai “veri” ETS, cioè agli enti giuridici iscritti nel RUNTS, potrà applicarsi il relativo regime, anche di favore (agevolazioni fiscali, rapporti privilegiati con gli enti pubblici, accesso a finanziamenti pubblici, ecc.).

Da questo punto di vista è pertanto superfluo l’inciso che si trova all’art. 7, comma 1, in commento, secondo cui l’iscrizione nel RUNTS “costituisce presupposto ai fini della fruizione dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS”. Così come è superflua la ripetizione del medesimo concetto presente nel comma 2 del medesimo articolo con riferimento alle tipologie particolari di ETS (“i benefici previsti in favore di tali specifiche tipologie di ETS sono collegati all’iscrizione in ciascuna delle apposite sezioni del RUNTS”).

3. *L’ulteriore effetto, eventuale per le associazioni e necessario per le fondazioni, dell’acquisizione della personalità giuridica di diritto privato*

Un ulteriore, e particolarmente significativo, effetto giuridico potenzialmente derivante dall’iscrizione nel RUNTS è l’acquisizione della personalità giuridica di diritto privato, che conduce all’autonomia patrimoniale “perfetta” dell’ente ai sensi di quanto esplicitamente previsto dall’art. 22, comma 7, CTS (secondo cui “per le obbligazioni dell’ente risponde soltanto l’ente con il suo patrimonio”)¹¹.

Questo effetto, contemplato dall’art. 22 CTS e ribadito con parole diverse dall’art. 7, comma 1, CTS, (secondo cui “nei casi previsti dall’articolo 22, commi 1, 2 e 3 del

¹⁰ Cfr. *supra* nota 8.

¹¹ Non vi sono altri vantaggi ricollegati dalla legge al possesso della personalità giuridica, che costituisce un elemento sempre più svalutato dal legislatore, ed ormai unicamente circoscritto all’aspetto della responsabilità patrimoniale. Cfr. in dottrina, con molta chiarezza, BARBA, *Soggettività metaindividuale e riconoscimento della personalità giuridica*, in *Rivista di diritto civile*, 2018, 647 ss. A tal punto questo profilo è svalutato che, nella recente riforma dello sport, non solo la personalità giuridica si acquista in maniera automatica (per effetto dell’iscrizione della associazione sportiva dilettantistica, anche qui tramite un Notaio che effettua il preventivo controllo di legalità, nell’apposito registro di settore), ma non presuppone alcun patrimonio minimo nella disponibilità dell’ente: cfr. art. 14, d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 39.

Codice, l'iscrizione nel RUNTS ha altresì effetto costitutivo della personalità giuridica”), consegue ad una domanda di iscrizione nel RUNTS presentata dal Notaio per conto dell'ente ai sensi degli articoli 16 e ss., d.m. 106/2020.

Se si confrontano le condizioni e le procedure per il conseguimento della personalità giuridica individuate dall'art. 22 CTS (e dal d.m. 106/2020) con quelle presenti nel d.P.R. 361/2000, indubbiamente associazioni e fondazioni del terzo settore risultano, relativamente a questo profilo, destinatarie di un trattamento più favorevole di quelle “ordinarie”.

Per le associazioni del terzo settore, iscriversi al RUNTS per ottenere anche la personalità giuridica, significa sottrarsi all'applicazione dell'art. 38 del codice civile (applicabile anche alle associazioni non riconosciute del terzo settore per effetto del rinvio contenuto nell'art. 3, comma 2, CTS) secondo cui delle obbligazioni assunte dall'associazione “rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione”.

Per le fondazioni del terzo settore, invece, se si aderisce alla tesi per cui non possano configurarsi fondazioni non riconosciute¹², ciò significa, ancor prima, potersi validamente costituire come fondazioni.

Pertanto, se per le associazioni del terzo settore conseguire la personalità giuridica mediante iscrizione al RUNTS costituisce una mera facoltà (il cui esercizio può risultare vantaggioso per chi sarebbe altrimenti esposto a responsabilità patrimoniale personale per le obbligazioni dell'associazione), per le fondazioni del terzo settore, invece, l'iscrizione al RUNTS è necessaria per il loro stesso sorgere come enti giuridici.

Le fondazioni del terzo settore, infatti, non hanno la possibilità di costituirsi (ovvero di ottenere la personalità giuridica) iscrivendosi nei registri delle persone giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000.

Il d.m. 106/2020 ha superato l'ambiguità cui il “possono” di cui all'art. 22, comma 1, CTS, dava luogo¹³ rendendo di fatto vincolante (e non già facoltativo come potrebbe a prima vista apparire) per le fondazioni neo-costituite l'acquisto della personalità giuridica attraverso la procedura di cui all'art. 22 CTS piuttosto che attraverso quella “ordinaria” di cui al d.P.R. 361/2000.

Invero, dagli articoli 15 e seguenti del d.m. 106/2020, sembra ricavarsi che tutti gli enti che intendano assumere la qualifica di enti del terzo settore o che siano già del terzo settore (in quanto iscritti nel RUNTS) possano acquisire la personalità giuridica esclusivamente attraverso la procedura di cui all'art. 22 CTS. Negli articoli 15 e seguenti, infatti, non si disciplina l'ipotesi di un ente che dopo l'iscrizione al RUNTS (e dunque dopo aver già assunto lo status di ente del terzo settore) chieda il “trasferimento” o “riacquisto” della personalità giuridica ai sensi dell'art. 22, comma 1-*bis*, CTS, sicché è da pensare che il Ministero abbia inteso quel “possono” di cui all'art. 22,

¹² Sul punto cfr., anche per riferimenti al dibattito, TAMPONI, *Persone giuridiche (Artt. 11-35)*, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da Schlesinger e diretto da Busnelli, Milano, 2018, 164 ss.

¹³ Si riferiva al *quomodo* del conseguimento della personalità giuridica oppure soltanto al suo *an?* Sul punto cfr. FICI, *Il Decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive (Parte Seconda)*, in www.terzjus.it, 14 dicembre 2020.

comma 1, CTS, come riferito all'*an* dell'acquisizione della personalità giuridica piuttosto che al suo *quomodo* (che non può dunque che avvenire ai sensi dell'art. 22 CTS)¹⁴.

Da ciò dovrebbe inoltre conseguire che prefetture e regioni siano tenute a rifiutare l'iscrizione nei registri delle persone giuridiche tanto di enti che intendano iscriversi nel RUNTS (e dunque con una denominazione ed uno statuto da ente del terzo settore) quanto di enti già iscritti nel RUNTS¹⁵.

L'iscrizione tramite il Notaio ai sensi degli articoli 22, comma 1-*bis*, CTS, e 17, d.m. 106/2020 – dunque con “trasferimento” della personalità dal Registro delle persone giuridiche al RUNTS o, se si preferisce, con “riacquisto” della medesima mediante iscrizione al RUNTS (fermo restando l'effetto di “sospensione” dell'iscrizione nel registro *ex* d.P.R. 361/2000)¹⁶ – appare essere l'unica via di accesso al RUNTS anche per le associazioni e le fondazioni già riconosciute come persone giuridiche ai sensi del d.P.R. 361/2000.

Dalla formulazione dell'art. 17 d.m. 106/2020 sembra infatti emergere che alle associazioni e fondazioni già iscritte nei registri delle persone giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000 non sia concessa altra possibilità che iscriversi al RUNTS ai sensi dell'art. 22, comma 1-*bis*, CTS. Esse non potrebbero dunque acquisire la qualifica di enti del terzo settore senza contemporaneamente “trasferire” la propria personalità giuridica dai registri delle persone giuridiche al RUNTS. Del resto, l'art. 22, comma 1-*bis*, CTS, a differenza del primo comma del medesimo articolo, non fa riferimento ad alcuna “possibilità” per questa categoria di enti, non generando dunque alcun dubbio al riguardo,

¹⁴ Alla medesima conclusione giunge RICCARDELLI, *Il procedimento di iscrizione degli ETS nel decreto attuativo del RUNTS*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, n. 4/2020, 30, secondo cui il d.m. 106/2020 implicitamente confermerebbe questa lettura. Cfr. per la medesima conclusione, ancorché sulla base di argomenti letterali non sempre del tutto convincenti, ATLANTE, SEPIO e SIRONI, *Atto costitutivo e statuto, nuovo sistema per il riconoscimento della personalità giuridica e pubblicità degli enti del terzo settore*, Studio del CNN n. 104/2020, 12 s.

¹⁵ Chiaramente, quanto affermato nel testo, presupponendo l'effettiva possibilità per un ente di acquisire la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22 CTS, vale soltanto a partire dal giorno in cui il RUNTS diverrà operativo, e non anche prima di questo momento, sicché da questo punto di vista è corretta la conclusione cui è pervenuto TAR Napoli, 30 luglio 2019, n. 4190, là dove ha ritenuto la Regione Campania tenuta ad istruire la pratica di riconoscimento di un'associazione del terzo settore (per il successivo giudizio di ottemperanza, cfr. TAR Napoli, 5 ottobre 2020, n. 4210, entrambe reperibili in www.terzjus.it).

¹⁶ Ai sensi dell'art. 22, comma 1-*bis*, CTS, “l'efficacia dell'iscrizione nei registri delle persone giuridiche di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 è sospesa fintanto che sia mantenuta l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore. Nel periodo di sospensione, le predette associazioni e fondazioni non perdono la personalità giuridica acquisita con la pregressa iscrizione e non si applicano le disposizioni di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000”. La “sospensione” della personalità giuridica pregressa fa dunque sì che la disciplina del d.P.R. 361/2000 non si applichi a questi ETS durante il periodo di loro permanenza nel RUNTS, sicché ad esempio eventuali modifiche statutarie o operazioni straordinarie (trasformazioni, fusioni, scissioni) dovranno essere approvate soltanto dal competente Ufficio del RUNTS e non già dalle autorità (prefettura o regione) che tengono il registro delle persone giuridiche. Queste ultime, entro quindici giorni, saranno informate dal competente Ufficio del RUNTS dell'avvenuta iscrizione nel RUNTS dell'ente iscritto nei loro registri delle persone giuridiche.

ma semmai confermando quell'interpretazione del "possono" adottata dal Ministero nel decreto in commento.

Ciò risulta confermato dall'art. 34, comma 7, d.m. 106/2020, sull'iscrizione delle ONLUS. Infatti, le ONLUS persone giuridiche ai sensi del d.P.R. 361/2000, devono iscriversi al RUNTS tramite un Notaio ai sensi dell'art. 22 CTS.

Quanto detto vale, naturalmente, anche con riferimento alle operazioni straordinarie che riguardano enti iscritti nei registri delle persone giuridiche: dal momento in cui il RUNTS diverrà operativo, tali operazioni potranno (e dovranno) realizzarsi senza il coinvolgimento di prefetture e regioni; prima di questo momento, invece, prefetture e regioni rimarranno tenute ad approvare le operazioni straordinarie di cui all'art. 42-*bis*, c.c., anche quando esse abbiano come risultato un ente destinato ad iscriversi nel RUNTS (con uno statuto, pertanto, adeguato al d.lgs. 117/2017) allorché tale registro sarà operativo. Non si deve infatti dimenticare che le associazioni e fondazioni del terzo settore hanno pur sempre la forma giuridica di enti del primo libro del codice civile, sicché la disciplina sostanziale loro applicabile è quella del codice civile in mancanza di (o nella pratica impossibilità di applicare) norme della legislazione speciale di natura qualificatoria (quali sono quelle del CTS).

Relativamente al tema dell'acquisizione della personalità giuridica *ex art. 22 CTS* da parte di enti coinvolti nel procedimento di trasmigrazione, non vi sono nel d.m. 106/2020 disposizioni specifiche.

Tali enti dovrebbero dunque, a rigore, attendere che si completi il procedimento di trasmigrazione per poi agire ai sensi degli articoli 17 o 18 del d.m. 106/2020 al fine di ottenere la personalità giuridica o "trasferirla" dal registro delle persone giuridiche al RUNTS. Per evitare questo, e così agevolare gli enti nonché le pubbliche amministrazioni (che dovrebbero portare a termine un procedimento di trasmigrazione del tutto inutile), potrebbe essere sufficiente consentire al Notaio di intervenire *ex art. 22*, comma 1 o comma 1-*bis*, nel procedimento di trasmigrazione ovvero di richiedere una nuova iscrizione che interrompa la trasmigrazione in atto. Tali enti potrebbero così acquisire o "trasferire" la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22 CTS, commi 1 e 1-*bis*, senza dover attendere l'iscrizione al RUNTS per effetto di trasmigrazione. Del resto, così espressamente si prevede nel d.m. 106/2020 con riguardo al "transito" delle ONLUS dall'anagrafe delle ONLUS al RUNTS (art. 34, comma 7), sicché non vi sarebbe ragione per non prevedere qualcosa di analogo con riguardo alla "trasmigrazione" di ODV e APS.

Ancorché il d.m. 106/2020 non vi faccia riferimento, dovrebbe ovviamente ritenersi possibile una "rinuncia" alla personalità giuridica acquisita ai sensi dell'art. 22 CTS, trasformando la fondazione del terzo settore in associazione non riconosciuta del terzo settore oppure l'associazione riconosciuta in associazione non riconosciuta, anche se in quest'ultimo caso di trasformazione in senso stretto non dovrebbe parlarsi perché non si ha mutamento del tipo di ente (ovvero di contratto associativo), bensì unicamente d-smissione volontaria di un attributo dell'ente (cioè della personalità giuridica), e dunque una sorta di mutazione regressiva interna al medesimo tipo di ente¹⁷. È chiaro che, in

¹⁷ Cfr. sul punto RICCARDELLI, *Il procedimento di iscrizione degli ETS nel decreto attuativo del RUNTS*, cit., 40 s.

taluni casi, a tale evento potrebbe doversi accompagnare una richiesta di migrazione in un'altra sezione del RUNTS, qualora la sezione in cui si è iscritti, come ad esempio quella degli enti filantropici, ammetta solo enti muniti di personalità giuridica.

La personalità giuridica *ex art. 22 CTS* non pare invece “rinunciabile” in favore di quella *ex d.P.R. 361/2000* se è vero quanto sostenuto in precedenza, ovvero sia che agli enti del terzo settore è preclusa (da quando il RUNTS sarà operativo) l'iscrizione nei registri delle persone giuridiche di cui a quest'ultimo regolamento. Ciò sarebbe impedito anche agli enti che prima di iscriversi al RUNTS erano iscritti nei registri delle persone giuridiche (e che abbiano dunque, iscrivendosi al RUNTS ai sensi dell'art. 22, comma 1-*bis*, CTS, sospeso l'efficacia dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche), financo nel caso in cui essi si trasformassero in associazioni non riconosciute del terzo settore, dal momento che lo stesso art. 22, comma 1-*bis*, CTS, chiarisce che la sospensione d'efficacia opera “fintanto che sia mantenuta l'iscrizione nel RUNTS”. Pertanto, l'unico modo per “trasferire” la personalità giuridica dal RUNTS al registro delle persone giuridiche (ammesso, e forse non concesso, che possa in concreto sussistere un interesse talmente rilevante da giustificare questa scelta) è quello di cancellarsi dal RUNTS, cioè di perdere la qualifica di ente del terzo settore.

V'è un ultimo aspetto che non trova espressa soluzione né nella legge né nel decreto sul RUNTS, ma che preme qui sottolineare per la sua enorme rilevanza pratica. È quello relativo alla possibilità per un'associazione (non riconosciuta) di iscriversi al RUNTS mediante il Notaio senza fare contemporanea richiesta di acquisizione della personalità giuridica ma potendo comunque usufruire della regola di cui all'art. 22, comma 2, ultimo periodo, per cui l'Ufficio del RUNTS si limita a verificare la regolarità formale, mentre il preventivo controllo di legalità rimane affidato al Notaio¹⁸.

Ancorché i benefici di questa soluzione siano limitati dal fatto che nel d.m. 106/2020 è concesso un termine di 60 giorni all'Ufficio del RUNTS per effettuare la verifica formale, è da ritenersi che prevedere questa possibilità (modificando il CTS attraverso l'unificazione delle procedure di cui agli articoli 22 e 47)¹⁹ gioverebbe ad

¹⁸ Il controllo notariale avverrebbe anche in questo caso – seguendo quanto gli articoli 16-18 d.m. 106/2020 prevedono – o all'atto della costituzione dell'associazione per atto pubblico oppure al momento del ricevimento da parte del Notaio del verbale con cui l'associazione, già costituita, gli richieda l'iscrizione al RUNTS eventualmente previa modifica dello statuto.

¹⁹ Condivido infatti le perplessità in merito alla scelta legislativa di aver duplicato le procedure di iscrizione (quella di cui all'art. 22 CTS e quella di cui all'art. 47 CTS) che sono state autorevolmente espresse (in un articolo, peraltro, fortemente critico) da IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, in *Rivista di diritto civile*, n. 3/2019, 622. ss. Si tratta, a mio avviso, di un'imperfezione della legge non dovuta ad una precisa volontà legislativa di separare nella sostanza le due procedure, ma solo a mancata attenzione rispetto ai possibili effetti di questa (solo) formale duplicazione delle procedure, effetti negativi che si sono immediatamente manifestati nel d.m. 106/2020, che infatti, ripercorrendo pedissequamente il Codice, finisce per prevedere e regolare due procedure di iscrizione distinte. Meglio sarebbe stato allora prevedere come sempre possibile (anche se ovviamente non obbligatoria) l'iscrizione tramite il Notaio, con l'effetto di sottrarre comunque agli Uffici del RUNTS il controllo preventivo di legalità e l'effetto ulteriore, su richiesta, di ottenere la personalità giuridica al ricorrere della consistenza patrimoniale minima di cui all'art. 22 CTS. Il risultato sarebbe, però, ancora facilmente raggiungibile mediante una semplice modifica al Codice del terzo settore.

enti e pubbliche amministrazioni, eliminando la necessità di controlli preventivi da parte dell'Ufficio del RUNTS. Non ha molto senso infatti che il legislatore si fidi del Notaio solo quando l'ente s'isciva al RUNTS per ottenere anche la personalità giuridica, e non già anche quando l'ente s'isciva al RUNTS all'esclusivo fine di ottenere la qualifica di ente del terzo settore. Tanto più è vero ciò se si pensa alla possibilità, invero non remota, che lo statuto adottato ricalchi un modello standardizzato predisposto dalle reti associative ed approvato con decreto direttoriale ai sensi dell'art. 47, comma 5, CTS.

4. *La pubblicità degli atti iscritti nel RUNTS*

Ancorché non menzionato dall'art. 7 d.m. 106/2020 tra i possibili effetti conseguenti all'iscrizione nel RUNTS (forse perché questo articolo si concentra sul tema dell'iscrizione degli enti piuttosto che dei loro atti), l'effetto di opponibilità (o inopponibilità) ai terzi degli atti relativi agli enti del terzo settore per cui sussiste un onere di iscrizione, annotazione o deposito nel RUNTS deriva direttamente dalla legge (art. 52 CTS) e trova specifica menzione e disciplina nell'art. 26 d.m. 106/2020.

Peraltro, la pubblicazione nel RUNTS non assolve soltanto una funzione giuridica di pubblicità dichiarativa ai sensi delle disposizioni testé menzionate²⁰, ma anche una funzione di mera pubblicità-notizia di grande rilevanza pratica.

Il RUNTS è infatti un registro pubblico ed informatico in grado di garantire (in particolar modo se confrontato con i vecchi registri di settore) ampia e diffusa conoscenza sull'attività e la struttura degli ETS, in virtù della non irrilevante quantità di dati che in esso ciascun ETS è tenuto a riversare, dai più elementari dati identificativi dell'organizzazione a quelli concernenti l'utilizzazione delle risorse e le modalità di perseguimento dello scopo, emergenti da bilancio d'esercizio e bilancio sociale (allorché obbligatorio), anch'essi oggetto di deposito al RUNTS.

Ciò sicuramente si traduce in un aggravio degli oneri amministrativi degli ETS (alla cui riduzione, tuttavia, potranno contribuire le reti associative, svolgendo un ruolo d'intermediazione tra il RUNTS e i propri aderenti), ma trova la sua giustificazione nell'esigenza di salvaguardare interessi di superiore rilevanza costituzionale. Il RUNTS consentirà infatti alla generale platea dei cittadini di effettuare scelte più consapevoli riguardo a sostenere o non sostenere un determinato ETS, associarsi o meno allo stesso o svolgere oppure no attività di volontariato per suo tramite. Si rafforza così il controllo "sociale" diffuso sull'azione degli enti medesimi. Tale sistema dovrebbe innescare un circuito di comportamenti (sia in termini organizzativi che di implementazione delle attività di interesse generale) ancora più virtuosi da parte dei singoli ETS, a beneficio dell'intero terzo settore che grazie alla maggiore trasparenza potrà essere destinatario di maggiore fiducia da parte dei suoi diversi *stakeholder*.

Naturalmente, i dati contenuti nel RUNTS costituiranno anche la base per la suc-

²⁰ Sulle difficoltà interpretative poste da questo sistema pubblicitario degli ETS, rinvio al commento all'art. 26 di Carlo Ibba, in questo *Volume*.

cessiva attività di controllo sugli ETS da svolgersi da parte delle autorità pubbliche competenti. Un'attività anch'essa necessaria sia per salvaguardare le finanze pubbliche che per preservare e promuovere la fiducia collettiva negli ETS.

5. *La disciplina particolare di imprese sociali e SoMS*

L'art. 7, comma 2, del decreto in commento, chiarisce che le qualifiche di impresa sociale e di società di mutuo soccorso non si conseguono con l'iscrizione nel RUNTS bensì solo con l'iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese, in cui queste tipologie di ETS sono tenute per legge ad iscriversi. Per le SoMS, quanto sopra vale solo, ovviamente, per quelle che siano tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese ai sensi dell'art. 44, comma 2, CTS.

Il d.m. 106/2020 non si esprime invece sul potenziale effetto acquisitivo della personalità giuridica di diritto privato. La questione che si pone è se le associazioni e fondazioni imprese sociali possano acquisire la personalità giuridica di diritto privato iscrivendosi nel Registro delle imprese ai sensi dell'art. 22 CTS piuttosto che attraverso la procedura "ordinaria" di cui al d.P.R. 361/2000²¹.

Stante l'equiparazione realizzata dall'art. 11, comma 3, CTS, tra l'iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese e l'iscrizione nel RUNTS, la risposta dovrebbe senz'altro essere positiva, anche perché sarebbe irragionevole discriminare negativamente le associazioni e fondazioni imprese sociali rispetto a tutte le altre associazioni e fondazioni del terzo settore²².

²¹ Non si pone invece alcuna questione per le società, che la personalità giuridica potrebbero ottenerla soltanto tramite l'iscrizione nel Registro delle imprese.

²² Sembra accogliere questa conclusione già prospettata da chi scrive in FICI, *L'impresa sociale e le altre imprese del Terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'economia*, 2018, n-1, 23, la recente pronuncia del Giudice del Registro del Tribunale di Milano del 29 luglio 2021, n. 8389. Leggila in www.terzjus.it con nota di commento di RICCARDELLI, *La trasformazione da associazione riconosciuta a fondazione-impresa sociale secondo il Giudice del registro delle imprese di Milano: la difficile coesistenza di un duplice sistema di pubblicità legale*.

TITOLO II
IL PROCEDIMENTO DI ISCRIZIONE

CAPO I
IL PROCEDIMENTO DI ISCRIZIONE PER GLI ENTI
SENZA PERSONALITÀ GIURIDICA

SEZIONE I
DISPOSIZIONI GENERALI

1. *Le disposizioni di cui al presente capo disciplinano il procedimento di iscrizione nel RUNTS degli enti senza personalità giuridica che non intendano conseguirla, per le sezioni di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b), c), e), f) e g) del presente decreto, ai sensi degli articoli 47 e ss. del Codice. Nel caso di enti della protezione civile, le iscrizioni sono disposte nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 33, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Le modalità per la predisposizione e l'invio telematico dell'istanza di iscrizione sono specificate nell'allegato tecnico A.*
2. *La domanda di iscrizione nel RUNTS ai sensi del comma 1 è presentata dal rappresentante legale dell'ente o, su mandato di quest'ultimo, dal rappresentante legale della rete associativa cui l'ente aderisce. Nel secondo caso il mandato è allegato alla domanda unitamente all'attestazione di adesione dell'ente interessato alla rete associativa rilasciata dal rappresentante legale di quest'ultima.*
3. *La domanda di iscrizione è presentata all'Ufficio del Registro unico nazionale della Regione o della Provincia autonoma in cui l'ente ha la sede legale, salvo quanto previsto dall'articolo 10 comma 4.*
4. *Ai fini dell'iscrizione nella sezione di cui all'articolo 46, comma 1, lettera e), del Codice, la domanda è presentata all'Ufficio statale del RUNTS.*
5. *Alla domanda di iscrizione sono allegati:*
 - a) *l'atto costitutivo. Qualora gli enti non siano in grado di depositare l'atto costitutivo in ragione della sua insussistenza o di particolari motivi idonei a giustificarne l'irrecuperabilità, gli stessi possono depositare apposita documentazione, anche in forma di dichiarazione di insussistenza o di irrecuperabilità effettuata ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;*
 - b) *lo statuto registrato presso l'Agenzia delle Entrate;*
 - c) *per gli enti già esercitanti l'attività da uno o più esercizi, rispettivamente l'ultimo o gli ultimi due bilanci consuntivi approvati, se disponibili, unitamente alle copie dei verbali assembleari contenenti la delibera di approvazione;*
 - d) *in caso di affiliazione ad una rete associativa, una attestazione di adesione alla medesima rilasciata dal rappresentante legale di quest'ultima. Qualora l'ente si dichiari affiliato a più reti, dovrà essere allegata un'attestazione per ciascuna rete.*
6. *Le domande di iscrizione, quando sottoscritte dal legale rappresentante dell'Ente, sono dichiarazioni effettuate ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del D.P.R. n. 445 del 2000. Dalla domanda di iscrizione, salvo che nei casi di cui al comma 4, devono risultare inderogabilmente, anche attraverso appositi allegati che, nel caso di enti che si avvalgono del tramite della propria rete associativa, sono sottoscritti, con le modalità indicate nell'allegato tecnico A, dal rappresentante legale dell'ente interessato, o nel caso di dichiarazioni, dai soggetti interessati, ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del D.P.R. n. 445 del 2000, le seguenti informazioni generali:*
 - a) *l'indicazione della sezione del RUNTS nella quale si richiede l'iscrizione;*
 - b) *la denominazione, che dovrà essere formata nel rispetto di quanto previsto dal Codice, anche con riferimento alle singole tipologie di enti del Terzo settore;*
 - c) *il codice fiscale;*
 - d) *l'eventuale partita IVA;*
 - e) *la forma giuridica;*
 - f) *la sede legale;*

- g) un indirizzo di posta elettronica certificata;*
 - h) almeno un contatto telefonico;*
 - i) le eventuali sedi secondarie. Non costituiscono sedi secondarie dell'ente le sedi legali di eventuali enti affiliati dotati di diverso codice fiscale;*
 - j) la data di costituzione dell'ente;*
 - k) la o le attività di interesse generale effettivamente esercitate, da individuarsi tra quelle di cui all'articolo 5 del Codice;*
 - l) la previsione statutaria dell'esercizio di eventuali attività diverse ai sensi dell'articolo 6 del Codice;*
 - m) il soggetto o i soggetti cui l'ente eventualmente aderisce, con relativo codice fiscale;*
 - n) le generalità del rappresentante legale e degli altri titolari delle cariche sociali statutariamente previste, con indicazione dei relativi poteri e di eventuali limitazioni nonché della data di nomina; nel caso di istituzione degli organi di controllo e di revisione, all'istanza sono allegati le dichiarazioni di accettazione, di assenza di cause di ineleggibilità e di decadenza e di possesso dei requisiti professionali di cui agli articoli 30 e 31 del Codice;*
 - o) l'eventuale iscrizione al Registro imprese ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del Codice;*
 - p) l'eventuale dichiarazione di accreditamento ai fini dell'accesso al contributo del 5 per mille di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 111;*
 - q) la dichiarazione di presunzione di commercialità o non commercialità dell'ente ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Codice;*
 - r) per le ODV e per le APS, il numero dei soci o associati cui è riconosciuto il diritto di voto, distinti per: numero di persone fisiche, identificativi di enti non persone fisiche specificando per ognuno se iscritto o meno nella medesima sezione del RUNTS per cui si chiede l'iscrizione; il numero di lavoratori dipendenti e/o parasubordinati con apertura di posizione assicurativa; il numero dei volontari iscritti nel registro dei volontari dell'ente; il numero dei volontari degli enti aderenti di cui esse si avvalgono;*
 - s) l'indirizzo del sito internet, se disponibile.*
- 7. La pratica telematica predisposta per l'invio agli Uffici competenti del RUNTS è sottoposta da parte del sistema informatico, secondo quanto specificato nell'allegato tecnico A, a controlli il cui esito è vincolante per l'invio della medesima o per l'accettazione da parte dell'Ufficio destinatario.*
- 8. Per ogni ente deve essere presentata una singola istanza. Non è ammessa la presentazione di un'istanza multipla per più enti.*

ART. 9
PROCEDIMENTO DI ISCRIZIONE

1. Ricevuta la domanda di cui all'articolo 8, l'Ufficio competente verifica, sulla piattaforma informatica del RUNTS, la completezza e l'idoneità della documentazione e delle informazioni prodotte e la sussistenza delle condizioni previste ai fini dell'iscrizione. Se dai bilanci prodotti risulta che l'ente negli ultimi due esercizi consecutivi ha raggiunto almeno due dei limiti dimensionali di cui all'articolo 31, comma 1, del Codice, l'Ufficio deve acquisire la prescritta informazione antimafia richiamata all'articolo 48, comma 6, dello stesso.
2. In caso di correttezza e completezza della domanda e della relativa documentazione, nonché di sussistenza delle condizioni previste dal Codice, entro sessanta giorni, con apposito provvedimento, l'Ufficio dispone l'iscrizione dell'ente nella sezione del RUNTS indicata nella domanda di iscrizione, secondo le modalità indicate nell'allegato tecnico A.
3. In caso di domanda non corretta o incompleta, o qualora da quanto risultante agli atti emergano esigenze di integrazioni o chiarimenti o di documentazione integrativa anche al fine di suffragare la correttezza delle informazioni fornite, entro il medesimo termine di cui al comma 2, l'Ufficio invita l'ente a completare o rettificare la domanda di iscrizione o integrare la documentazione fornita, assegnando all'ente un termine non superiore a trenta giorni. Entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda completata o rettificata, della documentazione ulteriore richiesta o, in mancanza, dalla scadenza del termine assegnato all'ente, l'Ufficio provvede all'iscrizione o comunica i motivi ostativi all'accoglimento della domanda, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, assicurando i relativi seguiti procedurali fino alla conclusione del procedimento.
4. Se l'atto costitutivo e lo statuto dell'Ente sono redatti ai sensi dell'articolo 47, comma 5, del Codice, in conformità al modello standard tipizzato, predisposto dalla rete associativa cui lo stesso aderisce e approvato con decreto direttoriale a firma del responsabile dell'Ufficio dirigenziale di livello generale presso il quale è istituito l'Ufficio statale del RUNTS, fatta salva la regolarità formale della restante documentazione, il termine di sessanta giorni di cui ai commi precedenti è ridotto a trenta giorni.
5. Nel caso in cui allo scadere dei termini procedurali assegnati all'Ufficio non venga adottato un provvedimento espresso di iscrizione o diniego, la domanda di iscrizione si intende comunque accolta. L'elenco degli enti iscritti a seguito della decorrenza dei termini procedurali è accessibile attraverso il portale del RUNTS.
6. A seguito dell'iscrizione l'Ufficio competente del RUNTS assicura la pubblicità dello stesso, delle informazioni e degli atti forniti dall'Ente al fine di assicurarne la conoscibilità ai terzi.
7. L'ETS iscritto è individuato in maniera univoca nel RUNTS mediante il proprio codice fiscale.
8. Avverso il diniego di iscrizione nel RUNTS è ammesso ricorso avanti al TAR competente per territorio. Avverso i provvedimenti dell'Ufficio statale del RUNTS è competente il TAR del Lazio.

COMMENTO AGLI ARTICOLI 8-9

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'ambito di applicazione del Capo I. – 3. La domanda di iscrizione. – 4. Il controllo dell'Ufficio: natura e contenuto. – 5. Ulteriori osservazioni minime sul procedimento di iscrizione.

1. *Introduzione*

Già con una lettura superficiale ci si avvede che il primo comma dell'art. 8 ha un respiro più ampio di quello che la rubrica (“La domanda di iscrizione”), con intonazione strettamente procedimentale, indurrebbe ad attendersi.

Non che detta rubrica sia fuorviante: la disposizione fissa i contenuti e le forme della domanda di iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (di seguito anche RUNTS), ma solo a decorrere dal secondo comma, e fino all'ultimo, perché il primo reca una norma a sé, di valore generale, che delinea l'ambito applicativo dell'intera disciplina del Capo I, del Titolo II del Decreto Ministeriale n. 106 del 15 settembre 2020 e che per tale ragione avrebbe meritato forse di essere collocata in un articolo autonomo.

La constatazione suggerisce di commentare l'articolato normativo contenuto negli artt. 8 e 9 distinguendo tre nuclei tematici, onde tentare di consegnare all'operatore uno strumento di ausilio interpretativo più ordinato e puntuale: la norma generale (art. 8, primo comma), la domanda di iscrizione (art. 8, commi successivi al primo) e il procedimento di iscrizione (art. 9).

Nell'ambito degli stessi la trattazione si limiterà ad evidenziare le questioni individuate, e le proposte interpretative dirette a risolverle, senza indulgere nella parafrasi del dettato normativo, se non nella misura strettamente funzionale all'obiettivo ermeneutico perseguito.

2. *L'ambito di applicazione del Capo I*

Il primo comma dell'art. 8 stabilisce che le disposizioni del Capo I del Decreto disciplinano il procedimento di iscrizione al RUNTS dei soli enti senza personalità giuridica. Si precisa, ulteriormente, che deve trattarsi di enti che neppure intendano conseguire la personalità giuridica.

Mi pare che il senso della locuzione, ed in definitiva il perimetro applicativo della disciplina del Capo I, si colga pienamente tramite il confronto con quanto previsto nell'art. 15 del medesimo Decreto.

* Notaio in Forlì.

Quest'ultima disposizione circoscrive l'applicazione della disciplina del Capo II, dedicata a "l'iscrizione degli enti con personalità giuridica", a quelli aventi forma di associazione o fondazione¹ che intendano acquistare la personalità giuridica tramite l'iscrizione al RUNTS, ed alle associazioni riconosciute e fondazioni già iscritte nel Registro delle Persone Giuridiche di cui al DPR 361/2000.

Ne deriva che il Capo I del Decreto regola il procedimento di iscrizione al RUNTS di tutti gli enti diversi da quelli tassativamente indicati nell'art. 15, così che la disciplina in esso contenuta può essere predicata della qualifica di "generale" (stante anche la sua collocazione preventiva rispetto ad ogni altra nel corpo del Decreto), mentre quella del Capo II si propone come "speciale", poiché la puntualità dell'elencazione degli enti che ne sono soggetti suggerisce di propendere per la natura tassativa dell'enunciato.

La ricostruzione sembra suffragata dalle norme che nel loro complesso compongono il Capo I del Decreto, che si occupano anche, nella Sezione II, dell'iscrizione delle reti associative (art. 10), delle società di mutuo soccorso (art. 12) e degli enti religiosi civilmente riconosciuti (art. 14).

Alla lettura proposta conseguono una serie di corollari applicativi.

Volendo precisare quali siano le forme organizzative sottomesse alla disciplina del Capo I in commento, occorre volgersi, in primo luogo, al Decreto Legislativo 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del Terzo Settore), non trascurando il dato normativo ai sensi del quale possono essere annoverati fra gli enti del Terzo Settore, oltre a quelli tassativamente elencati, "gli altri enti di carattere privato diversi dalle società" (art. 4 del Codice del Terzo Settore)².

Alla luce dei precetti del Codice del Terzo Settore deve essere correttamente intesa anche la strumentalità della disciplina del Capo I all'iscrizione "per le sezioni di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c), e), f) e g) del presente decreto, ai sensi degli articoli 47 e seguenti del Codice" (art. 8, primo comma, del Decreto in commento).

Osservando gli artt. 4, 32 e 35 del Codice del Terzo Settore, in relazione all'iscrizione nelle sezioni a), b) e g) del RUNTS, nessun dubbio che nel novero rientrano le associazioni non riconosciute, qualificazione dell'organizzazione comune dell'attività con scopo ideale che per antonomasia potrebbe aspirare alla personalità giuridica, ovvero i cui partecipanti potrebbero aver intenzione di acquisirla.

Qualche perplessità desta invece il riferimento dell'art. 8 in commento all'iscrizione nella sezione c), dedicata agli "enti filantropici, a cui sono iscritti gli enti di cui agli articoli 37 e ss. del Codice".

¹ E ai comitati, qualora si ammettano, come meglio si vedrà nel prosieguo, nel novero degli "altri enti di carattere privato diversi dalle società" di cui all'art. 4 del Codice del Terzo Settore.

² Sul tema dei modelli organizzativi adottabili, POLETTI, *Costituzione e forme organizzative*, in *Il Codice del Terzo Settore. Commento al Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di Gorgoni, Pisa, 2018, 203 e ss; GRECO, *Categorie di enti del Terzo Settore*, in *Il Codice del Terzo Settore. Commento al Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di Gorgoni, cit.; LOFFREDO, *Gli enti del Terzo Settore*, Milano, 2018, 76 e 94; SANCHINI, *Principi generali, definizione di "Ente del Terzo Settore" e attività di interesse generale*, in *Il Codice del Terzo Settore (commento al d.lgs. 3 luglio 2017 n.117 e ai decreti attuativi)*, Milano, 2019, 29 e ss.

Infatti, ai sensi dell'art. 37 del Codice del Terzo Settore la qualifica può essere attualmente assunta solo da associazioni riconosciute o da fondazioni.

Essendo indiscutibile la prevalenza del Codice del Terzo Settore nella gerarchia delle fonti, la distonia può forse essere composta rammentando il contenuto meramente procedimentale della disciplina del Decreto, alla quale può essere ragionevolmente riconosciuto l'obiettivo massimo di evitare una lacuna qualora, successivamente, sia ampliato, nel Codice del Terzo Settore, il catalogo delle forme organizzative che possono assumere la qualifica di "ente filantropico", comprendendone anche taluna che non possa aspirare alla personalità giuridica.

Come accennato, l'art. 4 del Codice del Terzo Settore estende la possibilità di conseguire la qualifica di "ente del Terzo Settore", oltre a quelli nominati (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, ecc.), anche agli "altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale..."³.

Senza voler approfondire in questa sede le letture proposte delle analoghe disposizioni già presenti dapprima nel Codice Civile (art. 12, abrogato) ed ora nel DPR 361/2000 (art. 1) e nel D.Lgs. 460/1997 (art. 10)⁴, mi pare che al sintagma riportato possa ascriversi il solo significato di apertura dell'applicabilità della disciplina del Codice del Terzo Settore alle forme organizzative già presenti nell'ordinamento ma non espressamente contemplate nel catalogo dell'art. 4, oppure alle forme organizzative

³ La formulazione dell'art.4 del Codice ha suggerito di ripartire descrittivamente gli enti del Terzo Settore in "enti nominati" (le sei particolari categorie di enti espressamente citate), in enti "atipici" (associazioni riconosciute e non riconosciute e fondazioni) e in enti "doppiamente atipici" (gli altri enti di carattere privato): POLETTI, *Costituzione e forme organizzative*, cit., 206. La tripartizione, anche dal punto di vista definitorio, è sostanzialmente ripresa anche da LOFFREDO, *Gli enti del Terzo Settore*, cit., 76. La qualificazione di enti del terzo settore atipici, per designare quelli non appartenenti ad alcuna delle categorie particolari di enti del Terzo Settore previste e specificamente disciplinate dal legislatore si ritrova anche in FICLI, *L'attività degli enti del Terzo Settore*, in *Commento al Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di Gorgoni, cit., 73.

⁴ La formula "altri enti di carattere privato" non è nuova, perché ripete sostanzialmente quella già presente prima nell'art. 12 del Codice Civile, ora nell'art. 1 del DPR 361/2000 (oltre che nell'art. 10, primo comma del D.lgs. 4 dicembre 1997 n. 460). Mi pare tuttora condivisibile la lettura che non ascrive alla formula citata alcuna velleità concessiva all'autonomia privata della libertà di creare corpi intermedi. Inizialmente, nel Codice Civile del 1942, il contesto storico e sistematico conducevano piuttosto a ritenere che il suo compito fosse quello di impedire che enti di carattere privato, qualunque ne fosse la fonte di legittimazione, sfuggissero al controllo tutorio. Pur nel mutamento del tempo e della sensibilità, deve ritenersi che le forme dotate di rilievo reale costituiscano un numero chiuso, per gli effetti che ne conseguono per la collettività, anche sotto il profilo della responsabilità dei partecipanti o dei gestori, che ne impongono una necessaria riconoscibilità da parte della generalità dei consociati a tutela della certezza dei rapporti giuridici e della sicurezza del traffico negoziale in tal senso si veda ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995, 89 e 90, per il quale "la spiegazione più convincente della formula che compare nella norma è essenzialmente di carattere storico: essa è stata pensata da un legislatore timoroso che enti insuscettibili di essere sussunti ai tipi nominati potessero così sottrarsi al riconoscimento ...".

non ancora presenti ma capaci di perseguire le finalità indicate mediante lo svolgimento di una o più fra le attività contemplate nell'art. 5 del medesimo Codice⁵.

La lettura proposta, oltre a giustificare quanto sostenuto in merito al riferimento dell'art. 8, primo comma, del Decreto all'iscrizione nella sezione c) del RUNTS, consente in primo luogo di ammettere fra gli Enti del Terzo del Terzo Settore anche i comitati, secondo quella che sembra la lettura preferibile⁶.

Dato atto, infatti, che i comitati sono autonomi soggetti di diritto, ovvero "enti"⁷, non sembra decisiva l'obiezione fondata sulla fisiologica breve durata dell'iniziativa benefica, da un lato poiché tale caratteristica non è elevata a tratto tipologico della fattispecie, così che debba trarsi dal sistema un limite temporale massimo al decorso del quale l'ente debba inevitabilmente cessare, e dunque nulla vieta il suo protrarsi⁸; dall'altro perché l'ampiezza della durata dell'iniziativa comune non risulta elemento condizionante per l'iscrivibilità di un ente nel RUNTS, stante, fra l'altro, la constatazione che l'art. 21 del Codice del Terzo Settore pretende l'indicazione in statuto del termine finale senza imporre limiti quantitativi minimi.

A tal proposito, e quindi ponendosi un problema di coerenza funzionale del modello organizzativo con il perseguimento delle finalità enunciate nell'art. 4 del Codice del Terzo Settore, mi pare che la previsione espressa del comitato fra i soggetti che potevano aspirare alla qualifica di ONLUS ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, sia segno inequivocabile della valutazione di idoneità al perseguimento di finalità meritevoli compiuta dal legislatore, che nell'art. 101 del Codice del Terzo Settore pretende l'adeguamento statutario, ma non la trasformazione, degli enti già ONLUS.

Ne consegue che i comitati che non abbiano intenzione di chiedere il riconoscimento della personalità giuridica, come risulta possibile in virtù di quanto disposto nell'art. 41 c.c.⁹, dovranno procedere all'iscrizione nel RUNTS ai sensi quanto previsto nel Capo I (Sezione I) del Decreto.

⁵ In altri termini, riterrei che le forme dotate di rilievo reale costituiscano un numero chiuso, per gli effetti che ne conseguono per la collettività, anche sotto il profilo della responsabilità dei partecipanti e dei gestori, che ne impongono una preventiva, necessaria, riconoscibilità da parte delle generalità dei consociati, a tutela della certezza dei rapporti giuridici e della sicurezza del traffico negoziale. In tal senso ZOPPINI, *Le fondazioni, Dalla tipicità alle tipologie*, cit., , 90.

⁶ LOFFREDO, *Gli enti del Terzo Settore*, cit., 76; POLETTI, *Costituzione e forme organizzative*, cit., 206.

⁷ Per quanto sia storicamente dibattuta la natura giuridica dei comitati, fra chi ritiene che siano forme di associazione (AURICCHIO, *Comitati*, in *Enc. Dir.*, VII, Milano, 1960, 755 e ss; BIANCA, *Diritto civile*, I, Milano, 1990, 369 e ss; SCOGNAMIGLIO, *Riflessioni in tema di natura giuridica e soggettività del comitato*, nota a Cass 12 giugno 1986, in *Giur. It.*, 1987, 1015 e ss.), oppure enti di struttura fondazionale (COSTI, *Fondazione e impresa*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1968, I, 32), o infine figure composite (GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Comm. Scialoja Branca*, Bologna – Roma, 1976, 269), è comunque approdo interpretativo condiviso che si tratti di autonomi soggetti di diritto (in tal senso, fra l'altro, Cass. 23 giugno 1994 n. 6032, in *Riv. Not.*, 1995, 921, con nota di AZZAROLI, *Capacità immobiliare del comitato*).

⁸ In tal senso Cass. 23 giugno 1994, n. 6032, cit., per la quale è possibile distinguere tra comitati costituiti per scopi occasionali, che vivono il tempo necessario al loro conseguimento, e comitati che sorgono per realizzare finalità protratte nel tempo, in favore di una pluralità indeterminata di soggetti.

⁹ Come rilevato nella nota 7, la questione della soggettività giuridica dei comitati "non riconosciuti" risulta ampiamente dibattuta in dottrina: in proposito, ampiamente, BASILE, *Le persone giuridiche*, in

3. La domanda di iscrizione

Nei commi successivi al primo l'art. 8 del Decreto si occupa della domanda di iscrizione al RUNTS, definendo in particolare la legittimazione alla sottoscrizione della stessa (comma 2), la competenza territoriale dell'ufficio del RUNTS (commi 3 e 4), gli allegati (comma 5) ed il suo contenuto (comma 6).

La legittimazione alla sottoscrizione e la competenza territoriale dell'ufficio del RUNTS erano già stabiliti nell'art. 47, primo comma, del Codice del Terzo Settore, e non sembrano porsi in merito particolari questioni interpretative.

Secondo il richiamato art. 47 la domanda di iscrizione è presentata dal rappresentante legale dell'ente o della rete associativa cui l'ente eventualmente aderisca, in quest'ultimo caso "su mandato" del primo, come precisato nell'art. 8, secondo comma, del Decreto, mandato che deve essere obbligatoriamente allegato alla domanda, per comprovare la legittimazione ad agire della rete associativa in nome e per conto dell'ente.

Dalla norma del secondo comma dell'art. 8 in commento si deduce chiaramente che il regime di pubblicità del RUNTS opera esclusivamente su determinazione dell'ente, anche qualora la richiesta sia compiuta per il tramite della rete associativa, che assume la qualifica giuridica di mandatario speciale con rappresentanza.

Il potere di richiedere l'iscrizione è riconosciuto solo a colui che vi ha interesse ed al quale sono imputabili gli effetti che discendono dal regime pubblicitario.

In tal senso mi pare debba essere inteso anche quanto previsto nel successivo sesto comma, da leggersi nel senso che, qualora la domanda sia presentata dalla rete associativa, le informazioni prescritte inderogabilmente devono essere contenute in appositi allegati "sottoscritti, con le modalità indicate nell'allegato tecnico A, dal rappresentante legale dell'ente interessato, o nel caso di dichiarazioni, dai soggetti interessati, ai sensi degli articoli 46, 47 e 79 del D.P.R. n. 445 del 2000": ne desumerei che tali informazioni non possono essere rese dal procuratore (e quindi neanche dal rappresentante legale della rete associativa), la cui legittimazione è circoscritta alla presentazione della domanda e al mero deposito degli allegati sottoscritti in conformità alla norma richiamata.

Salvo il conferimento di mandato alla rete associativa alla quale l'ente aderisce, la legittimazione alla sottoscrizione della domanda è riconosciuta solo al legale rappresentante, ovvero a colui che ha il potere di impegnare l'ente in forza di una legittimazione che gli deriva dallo statuto.

Il tenore letterale sia dell'art. 47 del Codice del Terzo Settore, sia dell'art. 8, secondo comma, del Decreto, induce ad escludere la possibilità di conferire la legittima-

*Trattato di diritto privato a cura di Iudica e Zatti, Milano, 2003, 194 e ss. Mi pare che si possa sostenere, tuttavia, che oggi, sulla spinta anche della prassi, risulta decisamente prevalente l'opzione interpretativa favorevole a riconoscere ai comitati "non riconosciuti" soggettività giuridica, anche sulla scorta della giurisprudenza in precedenza richiamata. In tal senso anche GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Comm. Scialoja Branca*, cit, 307, che fa leva, in primo luogo, sulla norma dell'art. 41 secondo la quale "il comitato può stare in giudizio in persona del presidente".*

zione a sottoscrivere la domanda a terzi in forza di procura speciale o generale, con la sola eccezione delle reti associative a cui l'ente aderisce. Dunque, mi pare che il legale rappresentante non possa conferire procura a tal fine, neanche notarile, nemmeno al Direttore Generale o ad altro soggetto pur appartenente alla struttura organizzativa dell'ente, come, per esempio, ad un consigliere di amministrazione.

La conclusione può essere diversamente orientata qualora lo statuto conceda espressamente, anche in via alternativa, tale facoltà a soggetti diversi dal legale rappresentante generale dell'ente, o conferisca ad altri la rappresentanza legale vicaria dell'ente, poiché in tal senso si tratta pur sempre di legali rappresentanti, ovvero di soggetti che traggono legittimazione ad agire in nome e per conto dell'ente dalle sue regole organizzative. Mi pare allora legittimo che la domanda sia sottoscritta, per esempio, dal Vice Presidente del Consiglio di Amministrazione, qualora lo statuto gli conferisca la legittimazione, anche suppletiva ("in caso di impossibilità o di impedimento del Presidente" ..), a spendere il nome dell'ente; oppure dal Direttore Generale, qualora allo stesso sia riconosciuto il "potere di firma" per determinati atti e fra questi siano contemplati espressamente la domanda di iscrizione nel RUNTS, o, più genericamente, tutti gli atti che interessano il RUNTS.

Fra gli allegati, mi pare che un cenno meriti l'atto costitutivo.

Si prevede infatti (nel quinto comma, lett. a)) che qualora l'ente non sia in grado di depositare l'atto costitutivo in ragione della sua insussistenza o "di particolari motivi idonei a giustificare l'irrecuperabilità", occorre depositare "apposita documentazione, anche in forma di dichiarazione di insussistenza o di irrecuperabilità effettuata ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445".

La norma è ragionevole, perché muove dal presupposto che, salvo quanto imposto da leggi speciali, l'atto costitutivo di un'associazione non riconosciuta non è soggetto ad alcun onere di forma ai sensi del Codice Civile¹⁰. Peraltro, visto quanto disposto nell'art. 21 del Codice del Terzo Settore (che si applica anche alle associazioni non riconosciute ai sensi del precedente art. 20), il pensiero corre, in primo luogo, alle associazioni non riconosciute preesistenti al RUNTS che non fossero associazioni di promozione sociale o ONLUS, stante il requisito della necessaria forma scritta dell'atto costitutivo previsto nell'art. 3 della L. 383/2000 e nell'art. 10 primo comma del D.lgs. 460/1997, né organizzazioni di volontariato, vista la previsione dell'art. 3, terzo comma, della L. 266/1991; oppure alle associazioni non riconosciute costituite successivamente senza l'iniziale intenzione dei fondatori di conseguire la qualifica di Ente del Terzo Settore.

Senonché, ai sensi dell'art. 31, terzo comma, del Decreto, qualora, al momento della trasmigrazione dei dati delle APS in sede di primo popolamento del RUNTS, "l'amministrazione non sia più in possesso dell'atto costitutivo e lo stesso non sia reperibile presso l'ente interessato, per gli enti privi di personalità giuridica è applicabile l'art. 8, comma 5, lettera a)".

¹⁰ GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., 136, secondo il quale "la validità del contratto non è subordinata all'adozione di forme speciali: i contraenti possono dichiarare anche oralmente la loro volontà e possono, altresì, manifestarla tacitamente".

Dunque, due sono i casi che possono presentarsi:

- a) quello dell'associazione (o del comitato) priva di atto costitutivo concluso in forma scritta, perché soggetto al principio di libertà di forme;
- b) quello dell'associazione (o del comitato) costituita con atto avente per legge forma scritta ma non più reperibile.

A fronte di tali possibili situazioni, l'applicazione della medesima norma in commento solleva alcuni interrogativi applicativi.

In primo luogo, qualora il contratto costitutivo non sia stato concluso in forma scritta¹¹, nessuna documentazione "apposita" potrà essere depositata; si dovrà ricorrere alla dichiarazione resa dal legale rappresentante ai sensi delle norme citate del DPR 445/2000, ed ha rigore, viste le sanzioni previste nell'art. 76, il dichiarante dovrà avere certezza che l'atto costitutivo non è mai stato concluso in forma scritta: evento che potrebbe essere lontano nel tempo, accaduto quando il dichiarante non partecipava all'associazione e quindi non era fra i fondatori.

Non mi pare giuridicamente discutibile l'idoneità di tale motivo¹².

In assenza di tale certezza, oppure nei casi in cui per legge l'atto costitutivo doveva essere stipulato in forma scritta e semplicemente non sia rinvenibile il documento¹³, si devono elencare "i particolari motivi idonei a giustificare l'irrecuperabilità": dunque, le ragioni puntuali che spiegano perché quel documento cartaceo non è producibile.

Incendio della sede? Alluvione? E se l'atto costitutivo fosse stato semplicemente perso?

Anticipo che, sebbene, a norma dell'art. 9, primo comma, del Decreto, l'Ufficio sia chiamato a verificare "l'idoneità ... delle informazioni prodotte..", non mi pare che vi sia spazio per un sindacato sull'idoneità dei motivi cui si riferisce l'art. 8, quinto comma, del Decreto, come si tenterà di spiegare nella parte del commento dedicata ai controlli dell'Ufficio stesso.

L'insussistenza o l'irrecuperabilità dell'atto costitutivo mi pare si riflettano sul contenuto della domanda, o comunque pongano un problema di corretta compilazione della stessa.

Infatti, ai sensi dell'art. 8, sesto comma, la domanda deve recare "inderogabilmente" indicazione della "data di costituzione dell'ente", cioè del giorno preciso in cui è stato concluso il contratto costitutivo fra i fondatori: informazione non semplice da offrire con certezza, laddove l'atto costitutivo sia insussistente o non più reperibile.

Infine, conviene rammentare che l'atto costitutivo può essere rappresentato dall'atto di fusione propria di enti preesistenti; dall'atto di scissione mediante costituzione di

¹¹ Ci si riferisce all'ipotesi sub a): nessuna norma di legge imponeva il requisito formale.

¹² Discorso diverso è quello relativo alla ricorrenza di uno statuto registrato. Lo statuto potrebbe essere stato registrato non con l'atto costitutivo, ma unitamente ad un verbale assembleare di modifica dello statuto preesistente, oppure di adozione di nuovo statuto con funzione anche ricognitiva: dunque, sussistenza dell'atto costitutivo e allegazione dello statuto registrato non rappresentano fatti coincidenti.

¹³ Ci si riferisce all'ipotesi sub. b) e quindi si muove dal presupposto che l'atto vi fosse, e se ne abbia la prova (per esempio: perché richiamato in altro atto successivo) ma non sia "fisicamente" reperibile, e quindi allegabile, perché perso. Se quell'atto non fosse mai esistito, la costituzione dell'ente sarebbe affetta da un vizio genetico qualificabile come nullità.

nuovo ente beneficiario avente le caratteristiche per essere iscritto nel RUNTS; dall'atto di trasformazione di un ente (società o fondazione) non ancora iscritto al RUNTS.

Procedendo nell'esame degli allegati, se l'ente esercita la sua attività da uno o più esercizi, occorre allegare anche l'ultimo o gli ultimi due bilanci consuntivi approvati, "se disponibili".

Non sembra che all'inciso possa ascriversi la funzione di rendere eventuale l'allegato, in ragione anche dell'obbligo per l'ufficio di acquisire, ai sensi dell'art. 9, primo comma, del Decreto, sulla base dei bilanci "la prescritta informazione antimafia richiamata all'art. 48, comma 6, dello stesso". Sembra quindi più coerente ritenere che la norma intenda riferirsi ai casi in cui l'ente non fosse stato ancora tenuto alla redazione del bilancio, perché, per esempio, neo costituito.

Con riferimento al contenuto della domanda, segnalerei che la lettera k) del sesto comma richiede l'indicazione delle attività "effettivamente" esercitate, e non di quelle semplicemente previste in statuto, pur scelte nell'elenco dell'art. 5 del Codice del Terzo Settore. Desumerei che, se l'ente è di nuova costituzione, sia necessario indicare quella, fra le attività previste, che da subito si intende svolgere effettivamente¹⁴.

Mi sarebbe parso utile, infine, che fra gli allegati fosse compreso l'elenco degli associati alla data di presentazione della domanda di iscrizione nel RUNTS, al fine di consentire il controllo circa il rispetto di quanto previsto nell'art. 4 del Codice del Terzo Settore¹⁵. Forse si è pensato che per offrire tale informazione sia sufficiente allegare l'atto costitutivo, che tuttavia potrebbe rappresentare una compagine diversa da quella attuale; sempre che non sia irrecuperabile.

4. *Il controllo dell'Ufficio: natura e contenuto*

L'art. 8, settimo comma, e l'art. 9, primo e secondo comma, del Decreto disciplinano l'attività di controllo sulle domande di iscrizione al RUNTS.

La prima delle norme richiamate dispone che "la pratica telematica predisposta per l'inoltro agli uffici competenti del RUNTS è sottoposta da parte del sistema informatico, secondo quanto specificato nell'allegato tecnico A, a controlli il cui esito è vincolante per l'inoltro della medesima o per l'accettazione da parte dell'Ufficio destinatario"; ai sensi dell'art. 9 primo comma, una volta ricevuta la domanda, "l'Ufficio competente verifica la completezza e l'idoneità della documentazione e delle informazioni prodotte e la sussistenza delle condizioni previste ai fini dell'iscrizione".

Dal combinato disposto delle norme richiamate si evince che ogni domanda è sottoposta a due livelli di controllo, il primo dei quali è espressamente qualificato come propedeutico, poiché il suo esito è vincolante per il proseguimento dell'iter amministrativo strumentale all'iscrizione dell'ente nel RUNTS.

¹⁴ Come avviene quando le società dichiarano al registro imprese le attività svolte effettivamente anche

¹⁵ Sulla nozione di controllo e di direzione e coordinamento in funzione dell'applicazione dei limiti soggetti sanciti nell'art. 4, secondo comma, del Codice del Terzo Settore si è espresso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con circolare del 4 marzo 2020.

Muovendo dunque dalla disposizione dell'art. 8, settimo comma, si rileva che il ruolo di "gatekeeper" del RUNTS è affidato non a persone nate "da ventre di donna" (mutuando la nota espressione di Tullio Ascarelli) ma agli algoritmi del sistema informatico, "secondo quanto specificato nell'allegato tecnico A", il cui paragrafo 4.2, dedicato ai "Controlli formali dell'istanza", individua l'oggetto del controllo.

Secondo il paragrafo citato dell'allegato tecnico A, rispetto alla domanda di prima iscrizione il sistema informatico verifica "la congruenza delle informazioni inserite nei campi della modulistica in termini di obbligatorietà, validità (es. per PEC e codice fiscale), coerenza e requisiti minimi dei dati e degli allegati di cui al paragrafo 3"; "la correttezza formale (es. rispetto del formato prescritto) dei file informatici allegati all'istanza; " la validità della firma digitale apposta all'istanza e ai documenti allegati ad essa"; che "il soggetto firmatario dell'istanza sia il soggetto titolato a rappresentare l'ente".

Viene ribadito nell'allegato tecnico A, nel medesimo par. 4.2, che "nel caso di mancato superamento anche di uno solo dei controlli, non sarà possibile procedere all'invio dell'istanza"; "l'istanza si considera come non inviata" anche se i controlli sono effettuati in fase di ricezione e sempre (e solo) "il sistema informatico comunica all'ente l'eventuale esito negativo dei controlli ai sensi dell'art. 8, comma 8 (*rectius*, 7) del Decreto".

La sequenza procedimentale, come normativamente forgiata, induce un primo corollario interpretativo: se il controllo informatico avrà esito positivo, quanto ne ha costituito oggetto non dovrà più essere verificato dall'Ufficio.

Diversamente ragionando, infatti, non si valorizzerebbe adeguatamente il suo carattere necessariamente propedeutico, che suggerisce l'intento di consentire all'azione umana di focalizzarsi sulle questioni ed i problemi sostanziali, che postulano una valutazione non standardizzabile, liberandola dall'onere di controllare dati verificabili mediante i sistemi informatici, e quindi con il lavoro svolto dalla macchina. Ne consegue che l'ampiezza del perimetro del controllo "umano" disciplinato nell'art. 9 dipenderà anche dagli sviluppi delle applicazioni informatiche.

Come già ricordato, una volta ricevuta la domanda, ai sensi dell'art. 9, primo comma, l'Ufficio competente in primo luogo deve verificare sia la completezza e l'idoneità della documentazione prodotta, sia la completezza e l'idoneità delle informazioni prodotte.

Oggetto di controllo sono le informazioni che devono essere fornite tramite la domanda, quali elencate nei commi 5 e 6 dell'art. 8, non le regole di organizzazione espresse nell'atto costitutivo o nello statuto, tema che attiene alla verifica della sussistenza delle condizioni previste ai fini dell'iscrizione, di cui ci occuperemo successivamente.

Il contenuto del giudizio che l'Ufficio è tenuto ad esprimere non sembra lessicalmente ben coordinato nel dettato complessivo dell'art. 9: infatti, se il primo comma è articolato nei termini sopra riportati, il secondo comma individua l'oggetto del giudizio nella "correttezza e completezza della domanda e della relativa documentazione".

Mi pare che i sostantivi "idoneità" e "correttezza" debbano essere intesi sostanzialmente come sinonimi: se l'idoneità, infatti, esprime la necessità dell'accertamento della

ricorrenza dei requisiti e delle qualità, formali e sostanziali, pretesi dalla legge per i fini da quest'ultima stabiliti, rispetto ad una domanda la correttezza ne esprime la conformità alle regole, e quindi ai requisiti e alle qualità previsti dalla legge.

Dunque, l'ufficio dovrà accertare il rispetto di quei requisiti della domanda che non hanno formato oggetto di verifica ad opera del sistema informatico. A tal fine potrà richiedere integrazioni, chiarimenti o documentazione integrativa, come previsto nell'art. 9, terzo comma, del Decreto.

Inoltre (ma vorrei dire, soprattutto) l'Ufficio deve verificare la sussistenza delle condizioni previste dal Codice del Terzo Settore ai fini dell'iscrizione dell'ente nel RUNTS.

La formula legislativa, apparentemente nitida, solleva la questione dell'ampiezza dei poteri di controllo dell'Ufficio¹⁶.

La novità del tema suggerisce di prendere in considerazione il giacimento di materiale interpretativo prodotto sulla medesima questione rispetto al Registro delle Imprese¹⁷, al fine sia di definire compiutamente i plurimi aspetti in cui può essere scomposta la questione generale, sia di avvalersi degli approdi interpretativi a cui la dottrina maggioritaria è pervenuta¹⁸, laddove siano reperiti equivalenti presupposti giuridici e logici.

Peraltro, se quel materiale può svolgere un'utile funzione di orientamento, il recupero e la riproposizione degli accennati esiti interpretativi è operazione da condurre con estrema cautela, misurandone innanzitutto la coerenza con le finalità specifiche dell'iscrizione dell'ente nel RUNTS, all'attuazione delle quali è strumentale l'attività di controllo demandata all'Ufficio.

In altri termini, mi pare che i poteri di controllo dell'Ufficio debbano essere delimitati alla luce delle finalità perseguite.

La norma che definisce e orienta sul piano teleologico il controllo è contenuta nell'art. 47, secondo comma, del Codice del Terzo Settore: con essa si dispone che

¹⁶ RANUCCI, *La pubblicità degli enti del terzo settore: il registro unico nazionale (e i parallelismi inevitabili con il registro delle imprese)*, in *Foro It.*, 2018, 398, secondo il quale "ulteriore questione che si prospetta è il potere di controllo da parte dell'ufficio sugli atti di cui è richiesta l'iscrizione"

¹⁷ Secondo BOSETTI, *Il registro unico nazionale del Terzo Settore*, in *Il Codice del Terzo Settore, Commento al Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di Gorgoni, cit., 337, "si può razionalmente temere che... si riproporranno ... le antiche questioni che si sono sempre agitate sul più o meno penetrante potere del Registro delle Imprese in ordine alle verifiche relative all'iscrizione delle società commerciali non più soggette all'omologa". Nello stesso senso RANUCCI, *La pubblicità degli enti del terzo settore: il registro unico nazionale (e i parallelismi inevitabili con il registro delle imprese)*, cit., 396, che, evidenziando i parallelismi e le similitudini fra i due registri, ritiene che l'analisi del RUNTS non possa prescindere da quella del Registro delle Imprese.

¹⁸ Per una trattazione esaustiva delle questioni in merito sollevate rispetto alla disciplina del Registro delle Imprese, MARASÀ, *I procedimenti di iscrizione e i poteri di controllo*, in MARASÀ e IBBA, *Il registro delle imprese*, Torino, 1997, 137 e ss; RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle Imprese*, Artt. 2188-2202, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da Schlesinger, Milano, 1996, 73 e ss; FIMMANÒ e RANUCCI, *Poteri di controllo del Conservatore del Registro delle Imprese: nuove (e vecchie) incertezze applicative alla luce del D.L. 91/2014*, in *Riv. Not.*, 2016, I, 201 e ss; VANZELLI, *I poteri di controllo dell'ufficio del Registro delle Imprese*, in *Il registro delle imprese a vent'anni dalla sua attuazione*, a cura di Ibba e Demuro, Torino, 2017, 105 e ss;

l'Ufficio competente ha il compito di verificare “la sussistenza delle condizioni previste dal presente Codice per la costituzione dell'ente quale ente del Terzo Settore, nonché per la sua iscrizione nella sezione richiesta”.

Sembra utile alla progressione del ragionamento soffermarsi sulle locuzioni normative.

Giova a tal fine rammentare che, come sancito, nell'art. 4 del Codice del Terzo Settore, “l'iscrizione nel Registro unico nazionale costituisce un essenziale elemento qualificativo degli Enti del Terzo Settore”¹⁹; dunque, costituisce elemento essenziale di qualificazione della fattispecie “ente del Terzo Settore”.

Riterrei che in tal senso vada intesa la formula “costituzione dell'ente quale ente del Terzo Settore” che si ritrova nell'art. 47 richiamato.

Almeno per gli enti senza personalità giuridica l'iscrizione al RUNTS non è certamente elemento che concorre alla costituzione dell'ente secondo la qualificazione tipologica che gli è propria in virtù delle norme del Codice Civile; in altri termini, l'ente, nella forma di associazione non riconosciuta o di comitato, preesiste all'iscrizione nel RUNTS, come peraltro chiarito dal fatto che, fra gli allegati alla domanda di iscrizione, sono compresi l'atto costitutivo e lo statuto.

Dunque, l'iscrizione al RUNTS rappresenta il presupposto per l'applicazione all'ente (che già partecipa all'ordinamento giuridico per effetto della conclusione del contratto costitutivo) di un determinato regime giuridico (ed in tal senso concorre a qualificare la fattispecie “ente del Terzo Settore”).

L'iscrizione si può ottenere solo se l'ente ha conformato fin dall'origine o successivamente adeguato la sua organizzazione alle prescrizioni del Codice del Terzo Settore.

L'opera di conformazione o adeguamento, peraltro, deve essere condotta avendo presente anche la sezione alla quale l'ente aspira ad iscriversi, in funzione dell'assunzione di una peculiare qualificazione fra quelle comprese nel novero delle “particolari categorie di enti del terzo settore”.

Dunque, compito dell'Ufficio, in termini generali e relativamente alla fase di iscrizione, è accertare, in primo luogo, l'avvenuta conformazione (anche tramite adeguamento successivo) dell'organizzazione dell'ente alle regole generali previste nel Codice del Terzo Settore; in secondo luogo, alla luce “dell'indicazione della sezione del RUNTS nella quale si richiede l'iscrizione”, contenuta nel primo punto della domanda di iscrizione ai sensi dell'art. 8, sesto comma, la sussistenza delle condizioni richieste perché l'ente possa assumere la peculiare qualificazione attribuita dall'iscrizione nella sezione richiesta.

Muovendo da tale premessa, si può procedere ad affrontare la questione del perimetro dei poteri di controllo dell'Ufficio riproponendo il catalogo dei profili in cui è stata scomposta la medesima questione nell'ambito dell'interpretazione della disciplina del Registro delle Imprese.

Ci si può chiedere allora se l'Ufficio sia titolare di un potere

- a) di controllo di validità degli atti;
- b) di controllo di esistenza e veridicità;
- c) di controllo qualificatorio.

¹⁹ POLETTI, *Costituzione e forme organizzative*, cit., 210; Bosetti, *Il registro unico nazionale del Terzo Settore*, cit., 327.

Inoltre, occorre interrogarsi su quale sia l'estensione del potere di controllo dei requisiti di iscrivibilità e sul compiuto contenuto del controllo di correttezza della domanda.

Con riferimento al primo profilo, si può notare che in materia di estensione dei poteri dell'Ufficio del Registro delle Imprese la dottrina assolutamente maggioritaria è approdata alla conclusione per la quale non è fra essi compreso il potere di verificare la validità o meno degli atti.

Si sostiene, infatti, che “il controllo dell'Ufficio è prodromico alla successiva pubblicità dell'atto e che la funzione della pubblicità che si realizza con l'iscrizione non è inficiata dall'eventuale invalidità dell'atto”²⁰.

In coerenza con la funzione della pubblicità, che è quella di assicurare la conoscibilità degli atti e dei fatti, si rileva che l'attività dell'Ufficio è di natura amministrativa, e non può estendersi ad indagini sulla legittimità sostanziale degli atti, in ordine alla quale potrà pronunciarsi solo il giudice ordinario all'esito di un giudizio in contraddittorio fra le parti²¹.

Si conclude, dunque, nel senso che “l'ufficio del registro esercita il (solo) controllo di legalità formale, poiché deve verificare (soltanto) se l'atto o il fatto rientrano tra quelli per i quali si prevede l'iscrizione, se la documentazione offerta sia completa e se da tale documentazione possa dedursi che l'atto o il fatto sia materialmente sussistente nei limiti di ciò che risulta dai documenti e non di un accertamento di esistenza reale (in sé), il cui controllo è inibito all'ufficio”²².

Mi pare che le conclusioni cui perviene la dottrina maggioritaria rispetto ai poteri dell'Ufficio del Registro delle Imprese possano essere riproposte con riferimento alla questione dei poteri dell'Ufficio del RUNTS²³.

La natura strettamente amministrativa dell'attività di quest'ultimo è confermata dall'attribuzione al Tribunale amministrativo della competenza a decidere in merito ai ricorsi proposti avverso il diniego di iscrizione ai sensi dell'art. 47, ultimo comma, del Codice del Terzo Settore (e dell'art. 9, ultimo comma, del Decreto), ed in generale avverso ad ogni provvedimento dell'Ufficio del RUNTS, come si evince da altre norme del Codice del Terzo Settore (art. 50 ultimo comma).

²⁰ MARASÀ, *op. cit.*, 145; nello stesso senso RAGUSA MAGGIORE, *op. cit.*, 82, per il quale “è inibito all'ufficio il controllo di validità”; FIMMANÒ e RANUCCI, *op. cit.*, 207; VANZELLI, *op. cit.*, 105.

²¹ RAGUSA MAGGIORE, *op. cit.*, 81; FIMMANÒ e RANUCCI, *op. cit.*, 211.

²² RAGUSA MAGGIORE, *op. cit.*, 83.

²³ RANUCCI, *La pubblicità degli enti del terzo settore: il registro unico nazionale (e i parallelismi inevitabili con il registro delle imprese)*, cit., 399, rileva che la disposizione in esame “è una sintesi degli art. 2189, 2° comma, c.c. e 11, 6° comma, d.p.r. 581/95. Inevitabilmente i dubbi interpretativi sorti in tema di potere di controllo del conservatore del registro delle imprese si riverseranno sull'ufficio del registro.” Ritieni allora che le conclusioni a cui la dottrina è pervenuta in materia di registro delle imprese siano “utili anche per ricostruire i poteri dell'ufficio”. Muovendo da tale presupposto ricorda come la giurisprudenza abbia stabilito che i poteri di controllo del conservatore delle imprese “sono di carattere formale, e cioè di esistenza, veridicità e tipicità dell'atto, ma non possono sconfinare nella valutazione dei fatti e dei contegni presupposti, né in valutazioni di merito dell'atto depositato”. Conclude, in generale, ritenendo che “rifacendosi all'esperienza del registro delle imprese, appare corretto ritenere che l'ufficio abbia un potere di verifica formale, in ragione del carattere amministrativo dell'attività stessa”.

Dunque, in ragione della natura esclusivamente amministrativa dell'attività svolta dall'Ufficio²⁴, riterrei estraneo al suo potere il controllo circa la validità degli atti trasmessi unitamente alla domanda. In coerenza con l'evidenziata finalità del controllo, riterrei non solo necessario ma anche sufficiente che l'Ufficio accerti la ricorrenza della conformità dell'organizzazione dell'ente alle regole del Terzo Settore espresse nel relativo Codice²⁵, senza doversi impegnare nell'indagine sulla ricorrenza o meno di vizi genetici degli atti, che è rimessa alla competenza del giudice ordinario, e sottoposta alle garanzie processuali del Codice di Procedura Civile, in quanto ha per oggetto l'interpretazione e l'applicazione delle norme del Codice Civile, e non di quelle del Codice del Terzo Settore.

In merito al controllo di esistenza e veridicità, dalle conclusioni riportate si evince che secondo la dottrina l'ufficio del Registro delle Imprese deve limitarsi a verificare, in primo luogo, che l'atto esista materialmente, alla luce della documentazione prodotta.

Mi pare che tale conclusione possa essere estesa alla competenza dell'Ufficio del RUNTS allorchè alla domanda di iscrizione è allegato l'atto costitutivo, unitamente agli altri documenti richiesti nell'art. 8 quinto comma del Decreto.

È questione peculiare, invece, se l'Ufficio possa sindacare l'idoneità dei motivi adottati per giustificare l'irrecuperabilità dell'atto costitutivo nella dichiarazione resa ai sensi dell'art. 8, quinto comma, lett. a) del Decreto.

Muoverei da un dato: detta dichiarazione è effettuata dal legale rappresentante dell'ente "ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445", norme che disciplinano la produzione di documenti alla Pubblica Amministrazione (art. 2 DPR 445/2000).

I richiamati art. 46 e 47 stabiliscono che l'interessato comprova, sotto la sua responsabilità penale *ex art. 76 del medesimo DPR*, i fatti e gli stati richiesti dalla Pubblica Amministrazione mediante dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Ne consegue che la pubblica amministrazione destinataria non può disquisire sulla correttezza e veridicità delle dichiarazioni rese senza aprire in merito un procedimento penale.

Tuttavia, la questione interpretativa dubbia – già sollevata nelle pagine che precedono – è diversa: si focalizza non sulla verità del fatto dichiarato, o, come previsto nell'art. 8, quinto comma, lett. a), del particolare motivo addotto per giustificare l'irrecuperabilità dell'atto costitutivo, ma sulla sua "idoneità", ovvero sulla sua sufficienza ai fini del giudizio di correttezza e completezza della domanda.

In altri termini, può l'Ufficio sostenere che la ragione addotta per spiegare l'irrecuperabilità dell'atto costitutivo non è tale da consentire di emettere un giudizio positivo di correttezza e completezza della domanda?

Mi pare che orienti verso la risposta negativa la constatazione che da un lato non vi è tipizzazione normativa dei particolari motivi idonei e dall'altro la dichiarazione è resa

²⁴ BOSETTI, *Il registro unico nazionale del Terzo Settore*, cit., 328, parla di "procedimento amministrativo di iscrizione".

²⁵ Si parla di procedimento a discrezionalità vincolata: BOSETTI, *Il registro unico nazionale del Terzo Settore*, cit., 328.

ai sensi degli artt. 46 e 47 del DPR 445/2000, e quindi con una modalità funzionale a consentire lo sviluppo del procedimento amministrativo sulla base del principio di autoreponsabilità²⁶.

In sintesi, l'attestazione dell'esistenza dell'atto costitutivo è sottoposta alla responsabilità del dichiarante, e tale scelta solleva l'Ufficio dal dovere, ed esclude anche il potere, di valutazione della idoneità delle particolari ragioni addotte.

Riterrei invece che rientri fra le prerogative doverose dell'Ufficio verificare la corrispondenza fra il contenuto della domanda e quello degli atti allegati, e segnatamente dello statuto, per i dati che in esso trovano la loro "sedes materiae": mi riferisco alla forma giuridica (art. 8, comma 6 lett. e); alle attività di interesse generale effettivamente esercitate, che devono essere previste nello statuto a mente dell'art. 5 del Codice del Terzo Settore (art. 8, comma 6, lett. k); alla previsione statutaria dell'esercizio di eventuali attività diverse (art. 8, comma 6, lett. l); alle cariche statutarie (art. 8, comma 6, lett. n).

Mi pare infine che debba inevitabilmente riconoscersi all'Ufficio del RUNTS un potere di controllo qualificatorio.

In termini generali, dovrà infatti accertare che l'iscrizione sia richiesta per un ente annoverabile fra quelli di cui all'art. 4 del Codice del Terzo Settore²⁷.

L'argomento più significativo in tal senso mi pare rappresentato dal dovere di verifica in ordine alla ricorrenza dei requisiti richiesti per essere iscritti nelle sezioni del RUNTS diverse dalla g), verifica che presuppone una qualificazione dell'ente come appartenente alla categoria speciale.

A ben vedere, la questione da ultimo segnalata è al confine con quella dell'ampiezza del potere di controllo dei requisiti di iscrivibilità.

La verifica sulle condizioni previste ai fini dell'iscrizione rappresenta la fase connotante teleologicamente il controllo; la sua ragione.

Il problema interpretativo è delicato: dato atto che il Codice del Terzo Settore richiede che l'organizzazione dell'ente sia conformata alla previsioni contenute nella disciplina generale di cui agli articoli da 4 a 16 e nelle disposizioni degli articoli da 20 a 40, e per effetto del rinvio contenuto in quest'ultima norma, nel D.lgs. 112/2017 sull'Impresa Sociale, si tratta di comprendere come deve essere esercitato tale potere/dovere di controllo.

Stante il disposto, *in primis*, dell'art. 47, secondo comma, del Codice del Terzo Settore, riterrei che l'Ufficio debba procedere ad un esame delle clausole dello statuto, e se esistente, dell'atto costitutivo, per accertarsi che detti documenti, complessivamente considerati²⁸:

²⁶ Senza trascurare la ridotta rilevanza civilistica della forma scritta dell'atto costitutivo di associazione non riconosciuta o di comitato privo di personalità giuridica, come già rammentato.

²⁷ La questione sembra particolarmente delicata con riferimento al problema dell'iscrivibilità del trust, che non è ente in senso tecnico, sebbene fosse stato ammesso a godere del regime delle ONLUS.

²⁸ Si rammenta quanto disposto nell'art. 21 ultimo comma del Codice del Terzo Settore circa la prevalenza dello statuto sull'atto costitutivo in caso di contrasto fra le norme in essi contenute.

- a) contengano le regole organizzative che il Codice espressamente richiede siano in essi previste;
- b) non contengano regole in contrasto con le norme organizzative del Codice del Terzo Settore;
- c) inoltre, che la compagine sociale sia composta da soggetti che, per le loro caratteristiche e per l'entità della partecipazione o per prerogative organizzative, non determinino la violazione dell'art. 4, secondo comma, del Codice del Terzo Settore²⁹.

Per compiere la prima valutazione l'Ufficio dovrà certamente assumere come riferimento le indicazioni dell'art. 21 del Codice del Terzo Settore, che tuttavia non risultano, a ben vedere, né esaustive di quanto obbligatoriamente deve essere regolato tramite lo statuto, né tutte dotate di ugual grado di imperatività, come denunciato nello stesso articolo (nel quale sovente ricorre il sintagma “ove presenti”).

Occorre dunque che l'Ufficio accerti anche la ricorrenza di clausole che disciplinano quei – invero pochi – profili organizzativi, ulteriori rispetto a quelli elencati nel citato art. 21, che per legge non possono mancare ma la cui disciplina è demandata allo statuto. Paradigmatica in tal senso è la previsione dell'art. 15, terzo comma, del Codice del Terzo Settore, ai sensi della quale “gli associati o gli aderenti hanno diritto di esaminare i libri sociali, secondo le modalità previste dall'atto costitutivo o dallo statuto”.

Di più delicata e complessa definizione è l'attività valutativa catalogata nel precedente punto b).

La questione implicitamente posta è quella della rilevanza delle norme suppletive, che ne sottintende un'ulteriore: è possibile ascrivere alle norme del Codice del Terzo Settore valenza suppletiva, così da ritenerle applicabili se non diversamente disposto dalle parti nell'esercizio dell'autonomia privata?

Val forse la pena chiarire il dilemma con un esempio: l'art. 24, terzo comma, stabilisce che, se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, ciascun associato può farsi rappresentare in assemblea da un altro associato mediante delega scritta, anche in calce all'avviso di convocazione”.

Se lo statuto di un'associazione nulla dispone in merito alla rappresentanza in assemblea, l'ente può essere iscritto al RUNTS (ovviamente in presenza degli altri requisiti), o l'Ufficio può, o deve, pretendere l'integrazione dello statuto medesimo?

L'art. 20 del Codice del Terzo Settore recita che “le disposizioni del presente titolo si applicano a tutti gli enti del Terzo Settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione”.

Una volta che ricorrono nello statuto tutte le clausole necessarie anche per la qualificazione come ente del Terzo Settore³⁰, quella disciplina organizzativa, pur priva

²⁹ Si rinvia nuovamente alla circolare del 4 marzo 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

³⁰ Quelle che in sede di adeguamento potevano essere introdotte con le maggioranze semplificate, in quanto volte ad inserire i requisiti e gli elementi minimi previsti dalla Riforma; si veda in proposito RICCARDELLI, *Gli adeguamenti statutari degli ETS dopo il decreto correttivo e la circolare del Ministero del Lavoro del 27 dicembre 2018*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, n. 1/2019, 12.

di carattere imperativo, trova applicazione anche se non riprodotta pedissequamente nello statuto³¹.

Mi pare che la lettera di molte disposizioni del Codice, oltre al citato art. 20, suggeriscano la conclusione proposta³².

Si è già detto del tenore letterale dell'art. 24: è richiesta una scelta dell'autonomia privata per derogare alla regola legale; ne consegue che quest'ultima trova applicazione a prescindere dalla sua riproduzione testuale nello statuto dell'ente, quale effetto dell'opzione generale statutaria a favore della soggezione dell'ente al Codice del Terzo Settore. L'esempio potrebbe essere ripetuto più volte: scorrendo le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione delle associazioni, direi che ognuna di loro ha una parte fondamentale di valenza suppletiva, in grado di colmare la lacuna statutaria, assicurando così la ricorrenza delle condizioni di legge per l'iscrivibilità dell'ente nel RUNTS.

Peraltro, la disposizione dell'art. 15, terzo comma, del Codice orienta nel senso di desumere che il legislatore ha imposto la previsione statutaria laddove ha delegato all'autonomia privata la disciplina di un profilo organizzativo che riteneva necessario. Altre norme del D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, che disciplina l'impresa sociale (ente del terzo settore ai sensi dell'art. 4 del Codice del Terzo Settore) confortano tale ricostruzione: l'art. 7, terzo comma, ai sensi del quale "l'atto costitutivo deve prevedere specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza di coloro che assumono cariche sociali", o l'art. 11 quarto comma, che impone di disciplinare negli statuti, fra l'altro, i casi e le modalità di partecipazione dei lavoratori e degli utenti, tramite loro rappresentanti, all'assemblea degli associati o dei soci.

La lettura proposta trova conforto nell'interpretazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nonché nella dottrina che si è occupata delle questioni relative all'adeguamento degli statuti degli enti preesistenti: con riferimento alle disposizioni in materia di organizzazione si consente di procedere ad un "adeguamento disapplicativo"³³, ovvero all'introduzione di clausole che, negli ambiti concessi all'autonomia privata, derogano alla disciplina legale, che sarebbe diversamente applicabile.

Tornando alla questione del controllo, alla premessa esposta consegue che il sindacato dell'Ufficio sulla ricorrenza dei requisiti di iscrिवibilità non può giungere a pretendere la presenza nello statuto di quelle regole organizzative previste nel Codice che si applicano agli enti del Terzo Settore in assenza di una diversa previsione statutaria,

³¹ Circa le clausole imperative RICCARDELLI, *op. cit.*, 15 e 16, il quale con riferimento agli art. 13 e 14, ma poi anche alla disciplina dell'organo di controllo, segnala il carattere inderogabile di quelle norme e conseguentemente conclude che "per tale motivo quelle norme vanno applicate a prescindere dal loro inserimento negli statuti. Esse risulteranno applicabili sia in assenza di specifica clausola che le riproduca in statuto sia in presenza di una difforme previsione statutaria. La clausola in questione, quindi, non deve ritenersi essenziale nella predisposizione dello statuto di un ETS".

³² Similmente, l'art. 23, primo comma, del Codice del Terzo Settore prevede che "se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, in un'associazione, riconosciuta o non riconosciuta, del Terzo Settore l'ammissione di un nuovo associato è fatta con deliberazione dell'organo di amministrazione su domanda dell'interessato. La deliberazione è comunicata all'interessato ed annotata nel libro degli associati." Il secondo ed il terzo comma dello stesso articolo hanno un andamento sintattico equivalente. Il quesito si ripropone, a mio avviso, negli stessi termini.

³³ L'espressione è contenuta nella Circolare del 27 dicembre 2018 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; per un commento puntuale si rinvia a RICCARDELLI, *op. cit.*, 6 e ss.

e che non siano strettamente necessarie ai fini della qualificazione dell'ente o espressamente pretese dalla legge, come previsto nell'art. 15 .

Ripetendo l'esempio precedente, l'assenza nell'atto costitutivo o nello statuto di qualsiasi regola in tema di delega di voto non può condurre al rigetto della domanda di iscrizione, perché la lacuna è colmata dalle disposizioni di carattere suppletivo dell'art. 24, terzo comma.

Rispetto a tali disposizioni il controllo dell'Ufficio avrà allora per oggetto, in primo luogo, l'accertamento dell'assenza di clausole che eccedano gli spazi concessi all'autonomia privata dal Codice del Terzo Settore rispetto alle regole organizzative in esso previste; in secondo luogo, l'accertamento dell'assenza di regole statutarie in contrasto con quelle del Codice di natura suppletiva.

In definitiva l'atto costitutivo e lo statuto devono contenere solo le clausole che valgono per la qualificazione dell'ente come ETS alla luce della previsione dell'art. 4, e quelle che sono funzionali alla sua qualificazione in una delle categorie particolari, oltre a quelle che disciplinano profili organizzativi necessari ma delegati all'autonomia privata (art. 15, terzo comma, del Codice del Terzo Settore) o che valgono a qualificare il tipo alla luce delle norme del Codice Civile (come associazione o come comitato)³⁴.

La soluzione è forse semplice da teorizzare, ma difficile da applicare, poiché postula un giudizio di conformità ai principi condotto sul piano ermeneutico, con possibilità di divergenza di tesi interpretative, divergenza che in ultima istanza potrà essere composta solo dal T.A.R. (come accade già allorchè si discute dei requisiti organizzativi delle società a partecipazione pubblica ai sensi del D.lgs. 175/2016).

5. Ulteriori osservazioni minime sul procedimento di iscrizione

Procedendo ad una sintetica rilevazione delle questioni applicative cui può dar luogo la disciplina dell'art. 9 del Decreto, mi pare che, al di là della questione afferente l'applicabilità del primo comma qualora non siano allegati alla domanda i bilanci consuntivi previsti nell'art. 8, quarto comma, lett. c), sia da menzionare una conseguenza dell'approvazione per silenzio assenso, ai sensi di quanto previsto nel quinto comma, attuativo del quarto comma dell'art. 47 del Codice del Terzo Settore.

Ai sensi del quinto comma dell'art. 9 in commento, decorsi i termini procedurali imposti all'ufficio, "la domanda di iscrizione si intende comunque accolta".

La norma induce a desumere che l'ufficio dovrà provvedere "all'iscrizione dell'ente nella sezione del RUNTS indicata nella domanda di iscrizione", ai sensi del secondo comma dell'art. 9 in commento.

³⁴ A mio avviso la disciplina del Codice del Terzo Settore non ha rilevanza tipologica, ovvero non esprime indici funzionali alla qualificazione del modello organizzativo, per esempio come associazione non riconosciuta, o come comitato, indici che devono essere reperiti altrove, segnatamente nel Codice Civile. Come chiarito nell'art. 4 del Codice del Terzo Settore, a mio avviso l'applicabilità della disciplina del Terzo Settore, e prima ancora l'iscrivibilità dell'ente al R.U.N.T.S., presuppone la qualificazione tipologica dell'ente (come associazione, fondazione, società, o comitato, per quanto già sostenuto).

In ogni caso, “l’elenco degli enti iscritti a seguito della decorrenza dei termini procedurali è accessibile attraverso il portale del RUNTS”: mi pare che in tal modo sia possibile per i terzi verificare se l’ente ha subito o meno il pieno controllo preventivo da parte dell’ufficio, così da poter relazionarsi con la dovuta attenzione, poiché con un accertamento successivo condotto ai sensi dell’art. 21 del Decreto potrebbe essere verificata l’assenza di requisiti per l’iscrizione, con ogni conseguente effetto a mente dell’art. 50 del Codice del Terzo Settore.

Una riflessione mi pare che meriti l’ampiezza delle prerogative concesse all’Ufficio ai sensi del terzo comma, là dove prevede la possibilità di richiedere integrazioni alla documentazione fornita o promuovere la rettifica della domanda.

Quest’ultima deve indicare espressamente, a mente dell’art. 8, sesto comma, lett. a) del Decreto, la sezione alla quale l’ente può essere iscritto: può sorgere la questione della mancanza dei requisiti, anche statutari, per conseguire l’iscrizione nella sezione richiesta.

Riterrei che in tale circostanza, l’Ufficio possa invitare l’ente a rettificare la domanda, con l’indicazione di una diversa sezione, compatibile con i requisiti esistenti. In alternativa, l’ente potrà presentare documentazione integrativa a dimostrazione della presenza, anche sopravvenuta, dei requisiti richiesti, modificando preventivamente lo statuto, se necessario. Suggestisce tale conclusione la disciplina dell’art. 31, nono comma, del Decreto, secondo la quale se l’Ufficio ravvisa la sussistenza dei requisiti per l’iscrizione in altra sezione del Registro, ne dà comunicazione e termine all’ente, per manifestare la propria volontà di ottenere l’iscrizione nella diversa sezione, in alternativa alle controdeduzioni; sistematicamente mi pare induca in tale direzione anche la disciplina dell’art. 22, in tema di migrazione in altra sezione del RUNTS, che rinvia alla procedura dell’art. 9. Essendo quest’ultima pendente, in fase di prima iscrizione, risulterebbe sistematicamente disallineato ed esorbitante costringere l’ente a impostare una nuova procedura dopo aver ricevuto un rifiuto di iscrizione.

SEZIONE II
DISPOSIZIONI PARTICOLARI

L'ISCRIZIONE NELLA SEZIONE "RETI ASSOCIATIVE". PRESENTAZIONE
DELL' Istanza e PROCEDIMENTO

1. *Ai fini dell'iscrizione nella sezione "Reti associative", di cui all'articolo 46, comma 1, lettera e) del Codice, l'istanza è formata ed inviata, secondo le specifiche tecniche contenute nell'allegato tecnico A, all'Ufficio statale del RUNTS dal rappresentante legale dell'ente.*
2. *Nell'istanza, anche attraverso appositi allegati, sono indicati, oltre agli elementi di cui all'articolo 8, commi 5 e 6, per quanto compatibili: a) i riferimenti degli ETS aderenti, anche in via indiretta, in numero tale da soddisfare il requisito numerico e territoriale di cui all'articolo 41 comma 1 lettera a) o di cui all'articolo 41 comma 2 del Codice. Il numero degli enti aderenti, anche in via indiretta, sarà verificato dal sistema informatico del Registro attraverso il conteggio univoco dei codici fiscali degli enti che hanno dichiarato l'affiliazione alla rete associativa o ad un ente ad essa aderente, ciascuno considerato una sola volta nell'ambito della singola rete. È fatta salva la facoltà di un singolo ente di essere affiliato a più reti associative; b) l'indicazione degli articoli dello statuto da cui risulta lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 41 comma 1, lettera b) e l'eventuale svolgimento di quelle di cui all'articolo 41 comma 3, lettere a) e b) del Codice; c) la dichiarazione rilasciata singolarmente da ciascun interessato attestante il possesso, da parte del rappresentante legale e di tutti i componenti dell'organo di amministrazione dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 41, comma 5 del Codice.*
3. *Ricevuta la domanda di iscrizione, l'Ufficio statale procede all'accoglimento o rigetto della stessa con le modalità e i termini di cui all'articolo 9.*
4. *Qualora l'ente istante intenda essere iscritto anche presso altra sezione del RUNTS, l'istanza è presentata in maniera unitaria all'Ufficio statale del RUNTS, che effettua anche le verifiche relative ai requisiti necessari all'iscrizione nell'ulteriore sezione. Nel caso in cui l'esito dell'istruttoria sia positivo per entrambe le sezioni, l'Ufficio statale del RUNTS comunica all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente il provvedimento d'iscrizione nella sezione Reti associative, ai fini dell'automatica iscrizione dell'ente nella sezione ulteriore, con pari decorrenza. Qualora l'esito dell'istruttoria sia negativo con riferimento all'iscrizione nella sezione Reti associative, l'istanza nel suo complesso è respinta.*
5. *Gli ETS che prevedono tra le attività statutarie lo svolgimento di attività di protezione civile e sono iscritti all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 1 del 2018, possono essere iscritti in qualità di Reti associative di cui al presente articolo se, in possesso dei requisiti di cui al comma 1 lettere b) e c) dello stesso, soddisfano i requisiti numerici e di diffusione di cui all'articolo 33, comma 3, lettere a) e b) del medesimo decreto legislativo.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 10

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I caratteri sostanziali delle “Reti Associative” e il procedimento di iscrizione “semplice” nel RUNTS. – 3. L'iscrizione “plurima”.

1. *Introduzione*

Il d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore, d'ora in poi CTS) contiene una serie di norme riferite alle “Reti Associative”: senza dubbio, la più rilevante, dal punto di vista sostanziale, è l'art. 4, co. 1, dal momento che, in modo innovativo e nel dare seguito ad un preciso *input* della legge delega¹, qualifica le “Reti” come enti “tipici” di secondo livello del Terzo settore, allo scopo di valorizzare le funzioni promozionali, di supporto, coordinamento e rappresentanza da essi svolte a vantaggio degli aderenti². D'altro canto, se ciò è vero, non è meno vero che, ben prima dell'entrata in vigore del CTS, la prassi non ignorava le strutture associative a carattere *lato sensu* reticolare³ e che il fenomeno era stato in qualche modo valorizzato dal formante legislativo: a quest'ultimo proposito, basti ricordare la fattispecie del contratto di rete tra imprese *ex art. 3, comma 4 ter, d.l. 10/2/2009, n. 5* (conv. con l. 09/4/2009, n. 33), indicata, evidentemente non a caso, come l'antesignano delle “Reti associative” attualmente previste dalla norme sul Terzo settore⁴.

* Dottore di Ricerca in Diritto Privato. Assegnista di ricerca in Diritto Privato dell'Università di Firenze.

¹ Lo ricordano, opportunamente, tra gli altri, MAZZULLO, *Il nuovo codice del terzo settore. Profili civilistici e tributari* (d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117), Torino, 2017, 193; MONTALDI, *Commento sub art. 41*, in FIGI, ROSSI, SEPIO, VENTURI (a cura di), *Dalla parte del terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari, 2020, 256, i quali, al riguardo, richiamano gli artt. 4, comma 1, lett. p, e 7, comma 2, l. 6 giugno 2016, n. 106.

² La tipizzazione della “Rete associativa” operata dal CTS, afferma la Circolare 05/3/2021, n. 2, emanata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese, in *www.lavoro.gov.it*, “testimonia l'importanza crescente che l'organizzazione reticolare è venuta acquistando all'interno del Terzo settore”, in ragione delle funzioni svolte. Si tratta, però, osserva D'AURIA, *Le reti associative nel Codice del Terzo Settore*, in *Ianus*, n. 17-2018, 32, di “qualifica problematica considerato che essa non costituisce il denotato delle attività statutariamente riservate alle Reti dall'art. 41 CTS”.

³ Lo osservano, tra gli altri, CONSORTI-GORI-ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018, 95.

⁴ Cfr. D'AURIA, *op. cit.*, 32, il quale, tuttavia, ben pone in evidenza le differenze tra la “Rete Associativa” ETS e il “Contratto di reti tra imprese”, come emergenti delle rispettive discipline. Mentre la prima “si presta ad essere compresa assecondando una stabile logica bivalente: da un lato, in relazione alla «funzione economica» svolta dalle associazioni, per la componente di servizio e promozione che le Reti associative sono chiamate ad offrire stabilmente alle imprese aderenti; dall'altro lato, per la «funzione politica» “ossia di rappresentanza di interessi degli ETS aderenti alla Rete associativa condurrà stabilmente nel dialogo con le istituzioni”; diversamente, la disciplina del contratto di rete “insiste esclusivamente sulla componente funzionale economica, sub specie pro-concorrenziale per gli aderenti alla rete, e dunque si presenta quale

L'art. 3, comma 1, CTS, affida l'onere di governare requisiti di costituzione, tipologie, organizzazione e compiti delle "Reti associative", in via prioritaria, alla regola "particolare" dell'art. 41 (*sub* capo V°, Titolo V°), mentre le disposizioni di parte generale entrano in gioco soltanto là dove non derogate e nei limiti della compatibilità⁵: ad esempio, in virtù del fatto che lo stesso art. 41, co. 1°, CTS, prevede la costituzione delle "Reti" in forma associativa (con o senza personificazione), gli artt. 20 ss., *sub* titolo IV, CTS, in materia di associazioni del terzo settore, troveranno applicazione anche agli enti reticolari, seppur nel rispetto dei criteri indicati.

D'altro canto, sotto il profilo sistematico, la scelta compiuta dal legislatore del CTS di assoggettare le "Reti associative" a una specifica disciplina derogatoria si spiega proprio alla luce delle importanti funzioni di rappresentanza e tutela che esse esercitano a favore di un rilevante numero di enti.

Nel tratteggiarne il quadro regolativo, occorre subito porre l'accento sul fatto che il CTS si riferisce alle "Reti" in numerose altre norme: *inter alia*, quando riconosce loro la facoltà di redigere codici di condotta nonché modelli standard di atto costitutivo e statuto a favore degli ETS aderenti (anche ai fini, rispettivamente, degli artt. 26, comma 3, e 47, comma 5, CTS) ovvero quella di presentare, sempre per conto degli aderenti, domanda di iscrizione al Registro Nazionale Unico del Terzo Settore (d'ora in poi, RUNTS)⁶. In aggiunta, il rinvio attuato dall'art. 41, comma 6, CTS, all'art. 1, comma 1, lett. d, l. 16 marzo 2017, n. 30, individua ulteriori disposizioni *extra codicem* in materia: si tratta dei commi 3 e 4 dell'art. 33 del "Codice della protezione civile" (D.lgs. 02/01/2018, n. 1) per le Reti associative operanti nel settore⁷.

Ciò detto, in questa sede, non è tuttavia possibile passare in rassegna l'intero apparato dispositivo che il legislatore dedica alle "Reti associative" né, *a fortiori*, analizzarne in modo dettagliato il contenuto, eccezion fatta per quelle norme maggiormente riconosciute all'oggetto del presente lavoro, ossia all'ermeneusi dell'art. 10 del d.m. n. 106 del 2020⁸ (d'ora in poi, il d.m.), disposizione che, come ne segnala

strumento abbastanza duttile da cogliere le occasioni presenti nel mercato". Sul rapporto tra le due figure, cfr., altresì, BUSANI-CORSICO, *Atto costitutivo e statuti degli enti del terzo settore. Normativa civilistica e fiscale*, Milano, 2020, 239; DI MAURO, *Le reti associative*, in GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2021, 346, n. 11. *De jure condito*, oltre alla fattispecie del "Contratto di Rete tra imprese", un altro riferimento espresso alle "Forme aggregative delle associazioni" è contenuto nell'art. 4 della L. 14/01/2013, n. 4, "Disposizioni in materia di professioni non organizzate": la norma prevede che le associazioni a carattere professionale, pur mantenendo la propria autonomia, "possono riunirsi in forme aggregative da esse costituite come associazioni di natura privatistica" e agire "in piena indipendenza e imparzialità", *inter alia*, allo scopo di rappresentare le associazioni aderenti.

⁵ Così BUSANI-CORSICO, *op. cit.*, 239; si veda anche D'AURIA, *op. cit.*, 37.

⁶ Così anche FICI, *Enti del terzo settore: nozione, requisiti e tipologie*, in BASSI (a cura di), *Gli enti del terzo settore. Lineamenti generali*, Napoli, 2020, 140.

⁷ Da ultimo, lo ricorda, opportunamente, la Cir. Min. Lav., n. 2/2021, *cit.* In particolare, l'art. 33, comma 3, C.Pr.C., individua un modello di "Rete associativa" speciale per gli enti di Terzo settore operanti nel campo, basato su criteri "numerico/qualitativi" e di "diffusione" "diversi e meno "rigorosi" rispetto a quelli indicati dall'art. 41, comma 1, lett. b, e comma 2, CTS.

⁸ Sull'analisi del d.m., compiuta nel prisma delle norme primarie sul RUNTS, cfr. BOSETTI, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, in GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento*

la rubrica, governa il procedimento di iscrizione degli enti in esame nella relativa sezione del RUNTS⁹.

Nella più limitata prospettiva considerata, volendo, per ora, solo “nominarli”, in particolare, nel CTS assumono rilievo, in via principale, gli artt. 45, comma 1; 46, commi 1, lett. e), e 2; 47, comma 1¹⁰, collocati *sub* titolo VI, dunque proprio nel quadro della regolamentazione del Registro Unico, nonché l'art. 101, commi 3 e 4, a cui è demandato il non facile compito di risolvere le questioni di diritto intertemporale relative alle “Reti associative” già iscritte ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore¹¹.

Sempre nella direzione indicata, giova, *in primis*, osservare che, in linea con la “particolarità” riconosciuta dalla fonte primaria alle “Reti”, il d.m., oltre a molteplici riferimenti racchiusi nella parte “generale” (*sub* titolo I, “Definizioni, campo di applicazione e generalità”)¹², ne disciplina il procedimento di iscrizione in modo ulteriormente analitico e (appunto) particolare, soprattutto tramite la norma in commento (dal cui campo di applicazione sono però esclusi gli enti già costituiti come “Reti associative” ed iscritti ad uno dei registri di settore attualmente previsti¹³).

Non è allora casuale la circostanza che l'art. 10 del d.m. sia ospitato nella “Sezione II”, rubricata “Disposizioni particolari”¹⁴, del “Capo I” – a sua volta, contenente la disciplina generale del “procedimento di iscrizione per gli enti senza personalità giuri-

al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, Pisa, 2021, 361 ss.; FIGI, Il Decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive (Parte Prima in data 13/11/2020 e Parte seconda in data 14/12/2020), in *www.tertius.it*.

⁹ La norma reca la seguente rubrica: “L'iscrizione nella sezione “Reti associative”. Presentazione dell'istanza e procedimento”.

¹⁰ Cfr. *infra*.

¹¹ L'art. 101, comma 3, CTS, dispone, in primo luogo, che, nelle more della sua istituzione, il requisito dell'iscrizione al RUNTS da parte delle reti associative si intende soddisfatto attraverso la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore. L'art. 101, comma 4, CTS, prevede, inoltre, che, “ove necessario”, le “reti associative integrano, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il proprio statuto secondo le previsioni di cui all'articolo 41, comma 1, lettera b) e comma 2, pena l'automatica cancellazione dal relativo registro”. Sulla previsione del CTS, cfr. D'AURIA, *op. cit.*, 30, spec. n. 3, e IANNACCONE, *Gli adeguamenti di particolari tipologie di enti: APS e ODV*, in ABBATE (a cura di), *Gli adeguamenti statutari e il diritto transitorio del terzo settore*, Milano, 2021, 41, la quale segnala come l'art. 101, commi 3 e 4, CTS, nel riferirsi ai “registri” delle Reti associative appaia di non facile comprensione dal momento che “prima del codice del terzo settore le reti associative non costituivano una categoria di enti disciplinata da norme speciali e non erano iscritte ad alcun registro” (eccezion fatta per le Associazioni di promozione sociale a carattere nazionale iscritte nel registro *ex art.* 7, l. 383 del 2000, considerate, dunque, dal legislatore come reti di fatto, benché dotate di caratteristiche ben differenti rispetto alla figura introdotta dall'art. 41 CTS). Ad ogni buon conto, il d.m. si occupa della fattispecie in esame agli artt. 31, comma 12; 32, comma 4, e 34, commi 5 e 9, collocati *sub* titolo VII, intitolato “Popolamento iniziale del Runts”.

¹² Cfr. *infra*.

¹³ Ma si veda *retro*, nota 11.

¹⁴ Così BOSETTI, *op. cit.*, 380, il quale osserva che il d.m. 106/2020 ha trattato enti menzionati nell'elenco o enti diversi in modo ulteriormente analitico e, in tal modo, ha mostrato di accogliere le segnalazioni e le osservazioni formulate, al riguardo, dalla dottrina all'indomani dell'entrata in vigore del CTS.

dica”¹⁵ – e che, fatte salve le accennate particolarità, esso trovi comunque applicazione alle “Reti associative”, come indica l’art. 8, comma 1, d.m. che ne è posto in apertura¹⁶.

In aggiunta, il contenuto dell’art. 41, comma 1, CTS – alla cui stregua, le “Reti associative” possono essere costituite anche in forma di associazione riconosciuta – segnala la necessità di integrare le previsioni dell’art. 10 d.m. con le regole del successivo “Capo II”, dedicate all’iscrizione nel RUNTS degli “Enti con personalità giuridica”¹⁷ (e ciò, chiaramente, accadrà ogniqualvolta la “Rete”, oltre ad ottenere la qualifica di ETS, intenda altresì essere riconosciuta come persona giuridica).

Nell’ottica di nostro interesse, e a tacere di alcuni (pur rilevanti) risvolti di carattere sistematico¹⁸, ciò avverrà, peraltro, all’esito della procedura descritta dall’art. 22 CTS (che riproduce, nella sostanza, il “normativsystem” già operante in campo societario¹⁹).

Infine, quanto alla loro caratterizzazione “soggettiva”, proprio perché enti del Terzo settore tipizzati, le “Reti associative” non dovranno trovarsi nelle situazioni di controllo, direzione o coordinamento da parte di organizzazioni alle quali sia precluso l’acquisto della qualifica di ETS, né, *a fortiori*, ricadere direttamente nella categoria dei soggetti c.d. esclusi *ex art.* 4, comma 2, CTS²⁰.

¹⁵ Come meglio si chiarisce *infra*, il “Capo I” del d.m. è racchiuso nel “Titolo II”, rubricato “Procedimento di iscrizione”, che, a sua volta si compone di un ulteriore “Capo II”, dedicato alla “iscrizione degli enti con personalità giuridica”. A sua volta, il “Capo I” si articola in due diverse sezioni: la prima contiene le “disposizioni generali”, mentre la seconda – al cui interno è, appunto, collocato l’art. 10 in commento – ospita le “disposizioni particolari”. Per completezza, occorre ricordare che la “sezione II” contiene altresì una serie di norme che regolano, sempre assoggettandolo ad una disciplina “particolare”, il procedimento di iscrizione relativo agli enti della protezione civile (*sub art.* 11), alle società di mutuo soccorso (*sub art.* 12), nonché agli enti del Terzo settore che svolgono la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale (*sub art.* 13) e, infine, agli enti religiosi civilmente riconosciuti (*sub art.* 14). Tali norme sono oggetto degli appositi commenti a cui è d’obbligo, ancora una volta, rinviare.

¹⁶ Infatti, l’art. 8, comma 1, d.m., da un lato, precisa che lo stesso “Capo I” (*sub* “Titolo II”, “Sezione I”) contiene le norme atte a governare il procedimento di iscrizione degli enti privi di personalità giuridica che non intendano conseguirla; dall’altro lato, richiama espressamente il procedimento di iscrizione relativo alle sezioni *ex* “art. 3, comma 1, lett. a, b, c, e, f, g, ai sensi degli art. 47 e ss. CTS” e, di conseguenza, l’iscrizione nella sezione dedicata alla “Reti associative” (appunto individuata dagli art. 3, comma 1, lett. e, d.m., e 46, comma 1, lett. e, CTS).

¹⁷ Il “Capo II” del “Titolo II”, intitolato “Iscrizione degli enti con personalità giuridica”, ospita gli artt. 15, 16, 17, 18, 19, per il cui commento si rinvia all’apposita sede.

¹⁸ Sul punto, cfr. D’AURIA, *op. cit.*, 36.

¹⁹ Nel caso considerato, la registrazione rappresenta una forma di pubblicità costitutiva della personalità giuridica, come dispone l’art. 7, comma 1, ult. alinea, d.m.. In dottrina, sulla personificazione *ex art.* 22 CTS, si veda per tutti, POLETTI, *Costituzione e forma organizzativa*, in GORGONI (a cura di), *Il codice*, cit., 246 ss. Si tratta, peraltro, di un sistema di riconoscimento non inedito sotto il profilo *lato sensu* procedimentale, ma i cui profili di originalità si colgono con riguardo all’elemento soggettivo proprio perché l’art. 22 CTS si applica ad enti diversi dalle società di capitali. In tal modo, la norma del CTS si pone, altresì, quale ulteriore indice sintomatico del più ampio fenomeno di “societarizzazione” degli ETS operato dalle nuove norme sul Terzo settore.

²⁰ Cfr. Circ. Min. Lav., n. 2/2021, *cit.*. Per un’ermeneusi dei concetti di “controllo, direzione e coordinamento”, cfr. Ministero del Lavoro, Nota direttoriale, 4/3/2020, n. 2243, in *www.lavoro.gov.it*.

Volendo trarre delle prime conclusioni sul microsistema normativo che regola il procedimento di iscrizione delle “Reti associative” nel RUNTS, esso si presenta, *ictu oculi*, come piuttosto complesso. Anche questo dato conferma l'impressione che forse l'obiettivo di semplificare “la normativa vigente, garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica” – in linea con i principi e i criteri direttivi sbandierati dalla legge delega n. 106/2016²¹ – non sia stato pienamente raggiunto dal legislatore dell'attuazione.

In tal senso, non giovano i rapporti tra “norme generali” e “norme speciali”, sia all'interno sia all'esterno del CTS²², nonché, appunto, il sommarsi dei numerosi provvedimenti di fonte secondaria chiamati a darne attuazione²³, di cui il d.m. in commento sembra costituire, al momento, l'esempio più paradigmatico²⁴.

2. *I caratteri sostanziali delle “Reti Associative” e il procedimento di iscrizione “semplice” nel RUNTS*

In estrema sintesi e nel rispetto dei limiti della presente indagine, come in precedenza tracciati, dal coacervo delle norme del CTS in materia risulta, prima di tutto, che, tra le sette sezioni di cui si compone il RUNTS, una (la “e”) è appositamente dedicata all'iscrizione delle “Reti associative”²⁵ e che la relativa domanda deve essere presentata all'Ufficio statale del Registro²⁶.

Inoltre, il CTS stabilisce che, tra gli Enti del Terzo settore, alle sole “Reti associative” sia concessa la facoltà di contemporanea iscrizione in due o più sezioni del RUNTS (cfr. art. 46, comma 2, CTS²⁷).

In proposito, occorre ripetere che l'iscrizione di un ente nel Registro – oltre a determinarne la personificazione nei casi previsti – produce effetti costitutivi della qualifica di ETS, e che, a sua volta, tale qualifica è “presupposto” per il godimento dei benefici generali apprestati a favore degli stessi ETS sia dal CTS sia da altre disposizioni *extra codicem*²⁸.

²¹ Cfr. art. 2, comma 1, lett. d, l. n. 106/2016, nonché, con specifico riguardo alla riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti, l'art. 4, comma 1, lett. m, della stessa l. n. 106.

²² Senza trascurare, come segnalano, sul piano più generale, BUCELLI, DE GIORGI, *ETS e politica estiva*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, 5, 1137, che l'intento del CTS, consistente nel riordinare e unificare la disciplina degli enti del terzo settore, benché lodevole e perseguito con impegno sistematico, in coerenza con la legge delega, “rischia di essere ignorato e disatteso dalla legislazione successiva”.

²³ Per il solo CTS se ne contano ben oltre venti.

²⁴ Tanto è vero che, osserva BOSETTI, *op. cit.*, 363, la disciplina del RUNTS pone l'interprete davanti alla necessità “di confrontarsi con un secondo livello, non meno essenziale, di questioni ricostruttive e sistematiche ulteriormente articolate”.

²⁵ Cfr. art. 46, comma 1, lett. e, CTS. In genere, la sezione è denominata “e” proprio perché la norma del CTS la individua alla lettera “e” del comma 1.

²⁶ Cfr. art. 47, comma 1, ult. alinea, CTS. L'Ufficio è in via di costituzione, ai sensi di quanto disposto dall'art. 45, comma 1, ultima alinea, CTS.

²⁷ Mentre, in generale, qualora ne sussistano i presupposti è data la possibilità di “migrare” da una sezione all'altra del RUNTS.

²⁸ Cfr. artt. 4, 48, 52, CTS, e 7, comma 1, prima alinea, d.m.

Non diversamente, l'acquisto della qualifica di "Rete associativa" è condizione per la "fruizione" dei vantaggi che la legge riserva in modo specifico alla figura²⁹.

Ne deriva che sia il CTS sia, di conseguenza, la normativa secondaria di attuazione – ponendosi nel solco di quanto già previsto dalle previgenti regole in materia di terzo settore – attribuiscono un notevole rilievo al requisito pubblicitario della "registrazione"³⁰.

Nell'ambito considerato, si assiste, insomma, al definitivo superamento del rilievo dell'elemento statico dello "status" di persona giuridica – scaturente dal relativo riconoscimento – a vantaggio degli elementi "dinamici" consistenti nelle attività e nelle finalità dell'ente, su cui, appunto, sembra basarsi la "registrazione"³¹.

In una prospettiva di sistema, ciò costituisce, se mai ve ne fosse bisogno, un nuovo indice sintomatico del processo di graduale declino del dogma della personificazione, inizialmente dovuto all'opera della dottrina e dalla giurisprudenza, ma che, in seguito, ha trovato sponda nei ripetuti interventi del legislatore.

E' accaduto, infatti, da una parte, che i cultori del diritto e delle curie – il cui pensiero è stato "riorientato" dalla penetrazione dei principi costituzionali in materia (specialmente ex artt. 2 e 18 Cost.) e dagli intervenuti mutamenti del quadro economico-sociale – hanno via via sancito l'affrancazione della soggettività giuridica degli enti associativi dalla necessità della personificazione; mentre, dall'altra parte, la legge ha progressivamente "smantellato" il sistema di *Polizeirecht* (incentrato su riconoscimento, controlli e autorizzazioni) a cui il Codice Rocco – sulla scia della Codificazione "a vapore" – aveva assoggettato gli enti personificati del "Libro I"³².

Senza volere indugiare oltre sul tema – peraltro ben esplorato dagli studiosi – in un'ottica più strettamente pragmatica e limitata alla fattispecie in commento, va da sé che la scelta di un ente di secondo livello di registrarsi nel RUNTS ha natura volontaria, ma è chiaro che, in difetto di registrazione, l'ente non potrà acquistare la qualifica di "Rete associativa"³³, con il corollario dell'inapplicabilità di tutta la disciplina, non solo tributaria, congegnata dal CTS allo scopo di favorirne la funzione politica di "rap-

²⁹ Cfr. art. 7, comma 2, d.m. In generale, sulla pubblicità degli ETS e sui suoi effetti, cfr. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 623 ss.

³⁰ Requisito che, peraltro, il CTS "specializza" in modo ulteriore rispetto alla legislazione previgente. Con specifico riferimento al requisito della registrazione contemplato dal d. lgs. n. 117/2017, cfr. BOSETTI, *op. cit.*, 364.

³¹ Sulla crescente importanza della "registrazione" degli enti in particolari albi e sul sempre più accentuato eclissarsi del dogma della personalità giuridica, cfr., in generale, DE GIORGI, *La scelta degli enti: riconoscimento civilistico e/o registrazione speciale?*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, 2, II, 83 ss.; da ultimo, PONZANELLI, *Le associazioni riconosciute: una breve introduzione*, in BREDI, BUGATTI, MONTANI, PONZANELLI, *Le associazioni non riconosciute*, in *Commentario al Codice civile Schlesinger*, Milano, 2016, 4 ss.

³² Si tratta di vicende assai note e che ripercorrono, da ultimo, con efficace sintesi PONZANELLI, *op. ult. cit.*, 4 ss., e BRECCIA, *Discorsi sul diritto. Appunti per un corso di "teoria generale del diritto"*, Pisa, 2019, spec. 320. Per un'interessante analisi comparativa sull'evoluzione del concetto di persona giuridica, cfr. RANIERI, *L'invenzione della persona giuridica. Un capitolo nella storia del diritto dell'Europa continentale*, Milano, 2020.

³³ Né, di conseguenza, dichiararla ai terzi.

presentanza” degli interessi degli aderenti³⁴. Ne deriva che, in punto di fatto, un ente reticolare privo di registrazione ben difficilmente sarà in grado di svolgere la propria *mission* in maniera efficace³⁵.

Al di là di tali rilievi, da un lato, la normativa secondaria ribadisce quanto già previsto dall'art. 46, comma 1, lett. e, CTS – ovvero che la sezione “e” del RUNTS è riservata alle “Reti associative”³⁶ – e, dall'altro lato, con riguardo alle competenze funzionali delle articolazioni regionali o provinciali del Registro, precisa, nel solco di quanto dispone l'art. 47, comma 1, ult. alinea, CTS, che “i procedimenti relativi alla iscrizione nelle sezione reti associative sono di esclusiva competenza dell'ufficio statale”³⁷, salvo poi aggiungere che, in realtà, l'ultimo adotta, “a conclusione dei relativi procedimenti”, anche i provvedimenti “di cancellazione”³⁸.

Allo stesso modo, spetta alla “mano” statale garantire l'espletamento delle altre attività previste dall'art. 4, comma 2, lettere b, c, d, e, f, d.m.³⁹, ossia curare la registrazione delle informazioni e la tenuta degli atti soggetti a deposito presso il Registro e dei provvedimenti emanati⁴⁰; accertare l'esistenza di una delle cause di estinzione o scioglimento dell'ente⁴¹; provvedere, con cadenza triennale alla revisione, ai fini della verifica della permanenza dei requisiti di iscrizione nella relativa sezione del RUNTS⁴² ed ai controlli previsti dall'art. 93, comma 3, CTS⁴³; rilasciare i pareri obbligatori relativi alla devoluzione del patrimonio⁴⁴. Inoltre, anche nel caso in cui una “Rete associativa” richieda la migrazione ad altra sezione del RUNTS, l'art. 22, comma 5, d.m., dispone che la relativa istruttoria debba essere curata dalla parte statale.

Infine, il d.m., a differenza di quanto accade “in via ordinaria” – dove l'indivi-

³⁴ A tal proposito, basterà ricordare che, ex art. 41, comma 4, CTS, le “Reti associative” possono promuovere partenariati e protocolli di intesa sia con le PPA.A. sia con enti privati; porsi quale struttura di raccordo rispetto alle iniziative del Fondo previsto dall'art. 72 CTS, sulla base di quanto dispone l'art. 41, comma 5, ult. alinea, CTS; e, come si è già detto *retro*, redigere codici di condotta per gli enti aderenti e modelli standard di atto costitutivo e statuto di ETS, anche ai fini, rispettivamente, degli art. 26, comma 3, e 47, comma 5, CTS; presentare domanda di iscrizione al RUNTS, per conto dei propri aderenti. Inoltre, come ricorda FIGI, *Enti del Terzo settore: nozione, requisiti e tipologie*, cit., 140, l'art. 59, comma 1, lett. b, CTS, riconosce alle “Reti associative” “potere di voce a livello istituzionale, mediante, tra l'altro, la partecipazione di loro rappresentanti al Consiglio Nazionale del Terzo Settore”.

³⁵ Cfr. D'AURIA, *op. cit.*, 38, il quale, giustamente, sottolinea come quello della registrazione rappresenti un mero onere, dal momento che una associazione di categoria potrebbe decidere di non qualificarsi come “Rete associativa” e, nondimeno, anche in difetto della registrazione, svolgere funzioni di coordinamento degli enti aderenti, con il segnalato rischio, però, di farlo in modo inefficace, soprattutto con riguardo all'attività di rappresentanza.

³⁶ Cfr. art. 3, comma 1, lett. e, d.m..

³⁷ Cfr. art. 4, comma 2, lett. a, d.m..

³⁸ Cfr. art. 4, comma 3, lett. a, d.m..

³⁹ Si veda, in tal senso, l'art. 4, comma 3, lett. c, d.m., che rinvia espressamente altre attività previste dall'art. 4, comma 2, lettere b, c, d, e, f.

⁴⁰ Cfr. combinato disposto comma 3, lett. c, e comma 2, lett. b, d.m.

⁴¹ Cfr. combinato disposto comma 3, lett. c, e comma 2, lett. c, d.m.

⁴² Cfr. combinato disposto comma 3, lett. c, e comma 2, lett. d, d.m.

⁴³ Cfr. combinato disposto comma 3, lett. c, e comma 2, lett. e, d.m.

⁴⁴ Cfr. combinato disposto comma 3, lett. c, e comma 2, lett. f, d.m.

duazione dell'ufficio del RUNTS competente avviene sulla base del criterio territoriale⁴⁵ – attribuisce all'Ufficio statale la competenza esclusiva in caso di enti iscritti nella sezione “e”⁴⁶ e prevede che, tale competenza resti ferma anche qualora la “Rete Associativa” sia iscritta in un'ulteriore sezione del Registro⁴⁷, ma con le “particolarità procedurali” meglio descritte *infra* (sub §. 2.1).

Diversamente, i singoli enti che compongono l'organizzazione di secondo livello – ovvero gli enti ad essa associati o aderenti – sono iscritti nelle corrispondenti sezioni del RUNTS, in coerenza con la configurazione giuridica assunta, così che, in tal caso, l'individuazione dell'Ufficio competente avverrà in base al consueto canone territoriale⁴⁸. Eguale principio opererà per le articolazioni territoriali della Rete, se dotate di autonoma soggettività giuridica, come solitamente accade nella prassi: non è però detto che esse siano obbligate a iscriversi, né, del resto, la legge prevede a tal fine “corsie preferenziali” o “trattamenti di favore”⁴⁹. Casomai, qualora le articolazioni territoriali della Rete scegliessero di iscriversi nel RUNTS, il ricorso al “criterio del territorio” potrebbe radicare la competenza in capo ad Uffici regionali (o provinciali autonomi) diversi, con il rischio di assoggettare “enti uguali” a “gestioni” irragionevolmente differenti⁵⁰.

Ciò chiarito, in sede di disciplina “particolare”, l'art. 10, comma 1, d.m., assegna al legale rappresentante della “Rete” l'onere di formare e inviare l'istanza di iscrizione nella apposita sezione del RUNTS, in linea, del resto, con quanto previsto, in generale, dall'art. 8, comma 2, dello stesso d.m. (nonché nel rispetto delle specifiche racchiuse nell'allegato tecnico “A”)⁵¹.

A mente di quanto statuisce in modo espresso l'art. 10, comma 3, d.m., una volta presentata, l'istanza sarà oggetto di esame da parte dell'Ufficio statale che dovrà

⁴⁵ Cfr. art. 5, comma 1, prima alinea, d.m..

⁴⁶ Cfr. art. 5, comma 1, ult. alinea), d.m.. Peraltro, la norma secondaria non fa altro che dare attuazione a quanto previsto dall'art. 47, comma 1, CTS.

⁴⁷ Nella sostanza, osserva FICI, *Il Decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive (Parte Prima)*, cit., 9, può anche dirsi che “l'Ufficio statale ha competenza esclusiva sulla sezione e) del RUNTS e sugli ETS ivi iscritti (a prescindere da dove abbiano sede legale), mentre gli Uffici regionali (e provinciali autonomi) su tutte le altre sezioni del RUNTS e sui soggetti ivi iscritti, ad eccezione di quelli iscritti nella sezione e)”. Una simile scelta, continua l'A., si spiega in ragione sia della “funzione tipicamente svolta dalle reti associative” sia, come meglio si vedrà *infra*, “della loro dimensione necessariamente sovraregionale”.

⁴⁸ Ha cura di precisarlo la Circ. Min. Lav. n. 2/2021 cit.

⁴⁹ Cfr. FICI, *Le reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021*, cit., il quale osserva, infatti, che tali enti (in genere, denominati, “comitati regionali” ovvero “comitati provinciali”, ma che la prassi etichetta in modo vario), pur appartenendo ad una “Rete Associativa”, della quale attuano i medesimi scopi nel territorio di riferimento (in genere, a livello regionale, ma, nel caso, anche provinciale), sono, di norma, soggetti giuridici distinti dall'organizzazione di cui fanno parte. Per una rassegna dei criteri che permettono di individuare l'autonomia giuridica e patrimoniale delle articolazioni di grado inferiore, cfr. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, 1996, 122 ss.

⁵⁰ Cfr. FICI, *op. ult. cit.*, dove si legge che una simile disparità di trattamento sarebbe difficilmente giustificabile.

⁵¹ Cfr. art. 10, comma 1, d.m.. Si veda, altresì, l'art. 8, comma primo, ult. alinea, dello stesso d.m.. Tuttavia, qualora l'ente intenda anche personificarsi, tali *onera* graveranno sul Notaio.

determinarsi nel senso di accoglierla oppure rigettarla ovvero, ancora, di richiederne l'integrazione (in tutti i casi, nel rispetto dei termini fissati dall'art. 9 dello stesso d.m.).

Quanto ai suoi contenuti, l'art. 10, comma 2, lett. a, d.m., dispone che – in aggiunta agli elementi previsti in generale dal precedente art. 8, commi 5 e 6 (ed applicabili alla fattispecie nei limiti della compatibilità⁵²) – l'istanza dovrà indicare, anche tramite appositi allegati, *in primis*, il riferimento agli Enti del Terzo settore aderenti, anche in via indiretta, in numero tale da soddisfare i parametri numerico-qualitativi e territoriali prescritti dall'art. 41, comma 1, CTS⁵³.

Il punto merita di essere sviluppato, ricordando che la norma del CTS, dopo averne previsto la costituzione necessariamente in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, qualifica le “Reti associative” sia dal punto di vista dimensionale sia sotto il profilo delle attività esercitate. A proposito dell'aspetto dimensionale, infatti, il CTS distingue le “Reti associative” *tout court* – per così dire “ordinarie”⁵⁴ – dalle Reti a carattere nazionale (“Reti associative nazionali”⁵⁵).

Le prime aggregano in via diretta o indiretta (attraverso gli enti aderenti) un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore, o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome.

Diversamente, le seconde “raccolgono”, anche in via indiretta, un numero non inferiore a 500 enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome⁵⁶.

Dalla sussistenza dei ricordati parametri quantitativo/qualitativi e di diffusione territoriale (settori di attività e localizzazione geografica), dipende, dunque, la possibilità

⁵² L'art. 8, comma 5, d.m., prevede, in estrema sintesi, che alla domanda di iscrizione debbano essere allegati: l'atto costitutivo oppure apposita documentazione, anche in forma di dichiarazione di insussistenza o di irrecuperabilità effettuata ai sensi degli artt. 46, 47 e 76, D.P.R. n. 445/2000, ma ciò solo nell'eventualità che gli enti non siano in grado di depositare l'atto costitutivo o perché insussistente ovvero perché ricorrono particolari motivi idonei a giustificarne l'irrecuperabilità (cfr. art. 8, comma 5, lett. a); lo statuto registrato presso l'Agenzia delle Entrate (cfr. art. 8, comma 5, lett. b); per gli enti già esercitanti l'attività da uno o più esercizi, rispettivamente l'ultimo o gli ultimi due bilanci consuntivi approvati, se disponibili, unitamente alle copie dei verbali assembleari contenenti la delibera di approvazione (cfr. art. 8, comma 5, lett. c); in caso di affiliazione ad una rete associativa, una attestazione di adesione alla medesima rilasciata dal rappresentante legale dell'ultima (qualora l'ente si dichiari affiliato a più reti, dovrà essere allegata un'attestazione per ciascuna rete) (cfr. art. 8, comma 5, lett. d). Se è facile concludere che quest'ultima previsione non troverà applicazione alle “Reti associative” perché incompatibile, in altri casi, l'utilizzo del criterio della compatibilità imporrà all'interprete una faticosa ed incerta opera ricostruttiva e ciò, ancora una volta, sembra porsi in contrasto con gli intenti di semplificazione della materia.

⁵³ L'art. 10, comma 2, d.m., ne prevede anche di altri, esaminati *infra*, che si spiegano, come osserva BOSETTI, *op. cit.*, 389, “per la natura delle reti e per le modalità di esercizio delle relative attività”.

⁵⁴ Cfr. art. 41, comma 1, lett. a, CTS.

⁵⁵ Cfr. art. 41, comma 2, CTS.

⁵⁶ Occorre, altresì, precisare che il CTS equipara “le associazioni del terzo settore formate da un numero non inferiore a 100 mila persone fisiche associate e con sedi in almeno 10 regioni o province autonome” alle reti associative nazionali, ma tale equiparazione opera esclusivamente per il fine previsto dall'art. 59, comma 1, lett. b, CTS, ovvero per la composizione della rappresentanza in seno al Consiglio Nazionale del Terzo settore (cfr., al riguardo, quanto dispone l'art. 41, comma 2, ult. alinea, CTS).

per l'organizzazione di secondo livello di affermarsi quale "Rete associativa" "*tout court*" oppure "nazionale", come tale dotata dell'effettiva capacità di rappresentare gli interessi dei propri aderenti⁵⁷.

Proprio al fine di verificare la sussistenza dei parametri appena evocati, assume rilievo la previsione dell'art. 8, comma 5, lett. d, del d.m.: per il caso in cui un ente affiliato ad una "Rete associativa" presenti domanda di iscrizione al RUNTS, la norma secondaria impone che ad essa sia allegato un documento idoneo ad attestare l'adesione del richiedente all'organizzazione di secondo livello⁵⁸ (mentre, nell'ipotesi di affiliazione plurima, sarà necessario allegare un'attestazione per l'adesione a ciascuna "Rete"⁵⁹).

L'art. 10, comma 2, lett. a, d.m., affida poi la concreta attuazione della verifica dei requisiti dimensionali e di diffusione richiesti *ex lege* al "sistema informatico del Registro mediante il conteggio univoco dei codici fiscali degli enti che hanno dichiarato l'affiliazione alla rete associativa o a un ente ad essa aderente (ciascuno considerato una sola volta nell'ambito della singola rete)". In proposito, si è osservato, in termini del tutto condivisibili, che l'"adesione" non presuppone obbligatoriamente la formale instaurazione di un rapporto associativo con l'ente di secondo livello: non v'è, dunque, necessaria coincidenza tra "ente aderente (o affiliato)" e "ente associato" ad una "Rete"⁶⁰.

Si tratta di un risultato ermeneutico che si giustifica non solo sulla base del dato letterale dell'art. 41, commi 1, lett. a, e 2, CTS –perché nell'eventualità contraria, il riferimento all'"associare anche indirettamente", racchiuso nel testo della norma, rischierebbe di restare del tutto privo di significato –, ma, soprattutto, in via logica: se, ai fini del conteggio, il legislatore avesse inteso far coincidere il concetto di "ente aderente" con quello di "ente associato", si sarebbe limitato a onerare la "Rete" della produzione del proprio libro soci aggiornato e, di certo, non avrebbe concepito il meccanismo di attestazione e dichiarazione in precedenza descritto⁶¹. Da ciò consegue che, ai fini del raggiungimento delle soglie previste dal CTS, potranno figurare anche enti aderenti alla "Rete" in via indiretta – purché lo abbiano dichiarato al RUNTS *ex art. 8, comma 5, lett. d, d.m.* – ovvero non associati direttamente all'organizzazione reticolare, ma a un ente che, a sua volta, sia ad essa legato da un rapporto associativo⁶².

Per altro verso, si è posto il problema del conteggio degli enti iscritti nella sezione

⁵⁷ Cfr. D'AURIA, *op. cit.*, 46.

⁵⁸ La norma del d.m. precisa che, in ogni caso, l'attestazione di adesione dovrà essere rilasciata dal rappresentante legale della "Rete associativa".

⁵⁹ Cfr. art. 8, comma 4, lett. d, ultima alinea, d.m. E' evidente, infatti, come l'adempimento imposto dalla norma del regolamento sia funzionale ad accertare il numero degli enti aderenti alla "Rete", anche in via indiretta.

⁶⁰ Cfr. FICI, *Le reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021 cit.*

⁶¹ Cfr. FICI, *op. ult. cit.*

⁶² Cfr. FICI, *op. ult. cit.*, il quale, allo scopo di meglio chiarire la conclusione raggiunta, formula la seguente esemplificazione: "se l'associazione Alfa avesse come proprie associate le associazioni Beta, Gamma e Delta, che a loro volta complessivamente associassero almeno 500 ETS con sedi in almeno 10 regioni (o province autonome), Alfa potrebbe aspirare alla qualifica di rete associativa qualora i 500 ETS associati alle sue associate Beta, Gamma e Delta dichiarassero di voler aderire alla rete associativa Alfa".

speciale del registro delle imprese, poiché, in tal caso, il sistema non “registra” la loro adesione alle “Reti associative”⁶³. Per l’ipotesi considerata, allo scopo di evitare l’“ingolfamento” del meccanismo di conta ideato dal legislatore, il Ministero del Lavoro ha suggerito il ricorso all’art. 29, comma 3, d.m.: infatti, la norma secondaria prevede che gli interessati possano presentare al RUNTS un’istanza di integrazione e di aggiornamento dei dati, nel rispetto delle specifiche tecniche dettate dall’allegato A, e che, tra le informazioni integrabili dall’ente, le ultime contemplano espressamente l’eventuale affiliazione alle “Reti associative”⁶⁴.

Infine, il profilo dimensionale descritto dall’art. 41 CTS, e ripreso dall’art. 10 del d.m., deve essere interpretato, in linea generale, nel senso di ammettere che agli enti privi della qualifica di ETS sia consentito l’accesso alla base associativa della “Rete” (benché sia indubbio che essi non saranno conteggiati per il raggiungimento della soglia quantitativa minima richiesta *ex lege* per la seconda⁶⁵).

Se è vero che quest’ultima indicazione ermeneutica appare in linea con la libertà associativa sancita dall’art. 18 Cost., non è meno vero che, sempre in nome di quello stesso principio, alle “Reti associative” dovrà essere altresì riconosciuta la facoltà di instaurare rapporti associativi diretti anche con persone fisiche⁶⁶ (come, del resto, si ammette da tempo per la fattispecie delle associazioni c.d. orizzontali).

Al principio costituzionale della libertà associativa si ispira, parimenti, la diversa previsione dell’art. 10, comma 2, lett. a, d.m., quando, nel solco di quanto già sancito dall’art. 8, comma 5, lett. d.⁶⁷, dello stesso d.m., fa salva la facoltà di affiliazione plurima, che, tuttavia, nella prassi, non è raro che le organizzazioni reticolari limitino o escludano mediante apposite clausole statutarie.

D’altro canto, la possibilità di adesione a più “Reti associative” apre la questione, di maggiore interesse sul piano operativo, relativa all’individuazione della “Rete” “competente” ad esercitare le attività di controllo previste dall’art. 93 CTS: problema, stavolta, non risolvibile per via ermeneutica, ma che è destinato a trovare soluzione grazie all’emanando decreto *ex art.* 96, comma 1, CTS⁶⁸.

Ebbene, dopo avere illustrato, seppur in modo sintetico, la funzione – e averne al-

⁶³ Si tratta di imprese sociali, incluse le cooperative sociali, e di società di mutuo soccorso non esonerate dall’obbligo di iscrizione nel registro delle imprese, *ex art.* 44, comma 2, CTS.

⁶⁴ Cfr. Circ. Min. Lav. n. 2/2021, *cit.*, che, a tal fine, richiama i contenuti del § 7.2 dell’Allegato tecnico A, che, sul punto, non risultano modificati a seguito delle innovazioni introdotte dal Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro del 29 luglio 2021, n. 344, in *www.lavoro.gov.it*.

⁶⁵ Cfr. Circ. Min. Lav., n. 2/2021, *cit.*

⁶⁶ Cfr. D’AURIA, *op. cit.*, 41, il quale, però, basa una tale conclusione sulla considerazione che, in quanto ETS, le Reti Associate devono svolgere direttamente una o più attività di interesse generale tra quelle elencate dall’art. 5 CTS, anche mediante i propri iscritti. Tuttavia, occorre ricordare che, salvo casi particolari, tutti gli Enti del terzo settore, secondo l’art. 17, comma 1, CTS, possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività e non è detto che la qualità di “volontario” sia o debba essere sempre coincidente con quella di associato: su tutti questi aspetti cfr. SANNA, *Del volontario e dell’attività di volontariato*, in GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, cit.*, spec. 181 ss.

⁶⁷ Vedi *retro*.

⁶⁸ Lo osserva, giustamente, la Circ. Min. Lav. n. 2/2021, *cit.*

tresi fornite alcune chiavi di lettura alla luce delle previsioni del d.m. – si apre l'ulteriore *quaestio* inerente alle conseguenze che potrebbero materializzarsi qualora la "Rete", una volta avvenuta l'iscrizione nel RUNTS, perdesse i necessari requisiti dimensionali.

Poiché né il CTS né il d.m. assoggettano la fattispecie in esame a regole *ad hoc*, la soluzione del problema non potrà che restare affidata alle previsioni di parte generale.

A questo proposito, come s'è detto, la normativa demanda all'Ufficio Statale i compiti di revisione, verifica periodica e controllo della permanenza dei requisiti indispensabili per il mantenimento dell'iscrizione della "Rete" nel RUNTS (e ciò anche nell'ipotesi di iscrizione plurima⁶⁹). In estrema sintesi, e concentrando l'attenzione sulla fattispecie dell'iscrizione unica nella sezione "Reti associative", qualora, all'esito della verifica o dei controlli, l'Ufficio accerti il venir meno dei requisiti "dimensionali" per l'ente si apre una duplice possibilità: presentare istanza di migrazione ad altra sezione, sulla base di quanto dispone l'art. 22, comma 6, d.m.⁷⁰, oppure, in difetto, subire la cancellazione dal Registro⁷¹.

D'altro canto, la materia dei controlli evoca il più ampio tema delle attività svolte dalle "Reti associative", come "tipizzate" dalla normativa primaria con valenza qualificante⁷².

Sotto questo profilo, l'art. 41, comma 1, lett. b, CTS, dispone che le Reti "semplici" esercitino – servendosi altresì di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati – le attività "tipiche" di "coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

In aggiunta, le "Reti nazionali" possono monitorare l'attività degli enti associati (anche con riferimento al loro impatto sociale); promuovere e sviluppare attività di controllo (e di autocontrollo) e di assistenza tecnica ad essi dirette, nonché, infine, predisporre una relazione annuale al Consiglio nazionale del Terzo settore (cfr. art. 41, comma 3, lett. a, e lett. b, CTS)⁷³.

⁶⁹ Cfr. art. 4, comma 3, lett. c, d.m.

⁷⁰ Per la fattispecie in esame, la norma secondaria prevede che, qualora l'istruttoria, effettuata a seguito della richiesta di migrazione ad altra sezione, abbia esito favorevole, l'Ufficio statale ne darà comunicazione all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente. Proprio a seguito dell'adozione del provvedimento di migrazione, la competenza sull'ente si radicherà in capo all'Ufficio del RUNTS sulla base dei criteri "generali". Inoltre, là dove una "Rete associativa" sia stata autorizzata dal Ministero del Lavoro a svolgere attività di controllo (*ex art. 93, comma 5, CTS*), la fuoriuscita dall'ente dalla relativa sezione del RUNTS determina la revoca *ipso iure* del provvedimento autorizzatorio. In generale, il CTS regola la "migrazione in altra sezione" all'art. 50, comma 3.

⁷¹ In tal caso, *ex art. 4, comma 3, d.m.*, l'Ufficio statale adotterà il provvedimento di cancellazione. In generale, la materia è regolata nel d.m. agli artt. 23 ss., *sub* Titolo IV; nel CTS si veda l'art. 50, commi 1, 2 e 4.

⁷² Per un quadro completo delle attività "tipiche" esercitabili dalle "Reti Associate" alla luce della disciplina del CTS, cfr. DI MAURO, *op. cit.*, 347 ss.

⁷³ MONTALDI, *op. cit.*, 258, precisa come la funzione di controllo, là dove autorizzata dal Ministero del Lavoro, assuma una specifica connotazione pubblicistica, per le finalità di verifica relative: i) alla sussistenza e alla permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione nel RUNTS; ii) al perseguimento delle fina-

Ciò ha fatto dire che le “Reti”, da un lato, sono strumento di impulso e di coordinamento degli ETS e, dall'altro lato, rappresentano interessi di categoria⁷⁴.

Restando sul piano del “fare”, inizialmente, in dottrina, si era affacciata l'idea che alle “Reti associative” fosse permesso lo svolgimento delle sole attività “tipiche” indicate all'art. 41, commi 1, lett. b, e 3, lett. a), e lett. b), CTS⁷⁵.

Diversamente, altri autori – facendo leva, soprattutto, sul fatto che alle “Reti” è riconosciuta la facoltà di contemporanea iscrizione in due o più sezioni del RUNTS – hanno ammesso che, in aggiunta alle attività “tipiche” descritte dall'art. 41 CTS, le “Reti” possono non soltanto esercitare in via diretta le attività di interesse generale svolte dagli associati/aderenti⁷⁶, ma, altresì, tutte quelle ricomprese nel “catalogo” ex art. 5, comma 1, CTS.

Del resto, la prestazione esclusiva o principale di “servizi strumentali ad enti del Terzo settore”, sebbene di per sé priva dei caratteri propri dell'“attività di interesse generale”, oltre ad essere stata normativamente qualificata come tale proprio dall'art. 5, comma 1, lett. m, CTS, coincide, altresì, in modo esatto, con l'attività che le “Reti associative” sono tenute ad esercitare per statuto, sulla base di quanto dispone lo stesso CTS⁷⁷.

In altri termini, è grazie all'espressa previsione dell'art. 5, comma 1, lett. m, CTS, che gli enti di secondo livello sono in grado di operare come “Reti associative” senza dismettere, nel contempo, la qualifica di ETS⁷⁸.

Più di recente, il Ministero del Lavoro si è posto nel solco dell'itinerario di pensiero appena tracciato ed è pervenuto alla conclusione che le attività ex art. 41, commi 1, lett. b, e 3, lett. a, CTS, non si aggiungono a quelle di interesse generale elencate dall'art. 5, comma 1, CTS, proprio perché l'oggetto sociale tipico delle “Reti associative” è riconducibile sia alle “attività di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale (ex art. 5, comma 1, lett. i, ultima alinea, CTS) sia alla erogazione di “servizi strumentali ad enti del terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al 70% da enti del terzo settore” (ex art. 5, comma 1, lett. m, e purché, in quest'ultimo caso, la base associativa della “Rete” sia composta nel rispetto della soglia minima stabilita dalla legge⁷⁹). Piuttosto, sempre

lità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; iii) all'adempimento degli obblighi derivanti dalla iscrizione nel RUNTS. Ne deriva, da una parte, che la “Rete nazionale” iscritta al RUNTS non avrà l'obbligo di “attivare” simili funzioni mediante accreditamento presso il Ministero vigilante e, dall'altra parte, qualora l'ente decida di non accreditarsi, potrà svolgere, in ogni caso, le altre attività genericamente attribuitegli *ex lege*.

⁷⁴ Cfr. D'AURIA, *op. cit.*, 34.

⁷⁵ Cfr. GRANELLI, *Impresa e Terzo settore: un rapporto controverso*, in *Juscivile*, 2018, n. 5, 724.

⁷⁶ Cfr. BUSANI-CORSICO, *op. cit.*, 241 s.; DI MAURO, *op. cit.*, 347 ss.

⁷⁷ Cfr. D'AURIA, *ibidem*.

⁷⁸ Cfr. D'AURIA, *ibidem*.

⁷⁹ Cfr. D'AURIA, *ibidem*, il quale afferma che l'attività ausiliaria potrà essere qualificata come “di interesse generale” soltanto nel caso in cui sia l'unica attività svolta dalla Rete e purché sia rivolta, in maniera preponderante, ad aderenti che rivestano la qualifica di ETS: ne consegue che l'inosservanza della proporzione indicata dall'art. 5, comma 1, lett. m, CTS, impedirà l'iscrizione delle Rete nel RUNTS “non per difetto dei presupposti di cui all'art. 41 CTS, ma perché l'associazione non è un ETS”.

secondo il Ministero, l'oggetto sociale delle "Reti", come delineato dall'art. 41 CTS, può essere considerato alla stregua di "una modalità di esercizio ed implementazione delle attività di interesse generale" degli associati e, dunque, "sussumibile nell'ambito applicativo del medesimo articolo 5".

Da ultimo, in linea con la condivisibile lettura attuata dal Ministero, la dottrina evidenzia, da un lato, che l'art. 41 CTS non porta deroga alcuna alla logica generale del Codice, "secondo cui gli enti del terzo settore si qualificano per il fatto di svolgere (almeno) un'attività d'interesse generale"⁸⁰ e, dall'altro lato, che l'individuazione della fattispecie soggettiva delle "Reti associative", effettuata dal legislatore sulla base dell'esercizio di una particolare attività tipica (per quanto necessaria al fine di qualificarle come tali e di mantenerle iscritte nell'apposita sezione del RUNTS), non impedisce, tuttavia, che le stesse "Reti" possano svolgere anche ulteriori attività tra quelle indicate dall'art. 5, comma 1, CTS⁸¹ (a patto che il loro statuto lo abbia stabilito in modo specifico⁸²).

Tuttavia, qualora le "Reti" decidessero di svolgere "in proprio" una o più attività di interesse generale già esercitate dagli aderenti, si potrebbe presentare il rischio che le prime, anziché fungere da strumento di "supporto" per i secondi, si sostituiscano ad essi contro la loro volontà, con l'effetto di "esautorarli" e di "depotenziarne" l'azione. Proprio per evitare simili conseguenze, evidentemente del tutto paradossali alla luce delle ragioni che hanno spinto il legislatore a valorizzare le "Reti", non di rado, i relativi statuti contengono clausole che permettono loro l'esercizio diretto di determinate attività di interesse generale "solo in caso di eventuale richiesta da parte dei Comitati Regionali o, in assenza di questi, delle associate del territorio"⁸³.

D'altro canto, l'ulteriore iscrizione di una "Rete" in una diversa sezione del RUNTS potrebbe risultare piuttosto vantaggiosa proprio nell'ipotesi in cui la "Rete associativa", accanto alle attività "tipiche", ne eserciti altre in via diretta⁸⁴.

L'aver chiarito il senso delle norme primarie in tema di attività svolte dalle "Reti" spiega perché, in aggiunta agli elementi previsti dall'art. 8, commi 5 e 6, del d.m., l'art. 10, comma 2, lett. b, in commento, richiede che l'istanza di iscrizione contenga, anche tramite appositi allegati, l'indicazione degli articoli dello statuto da cui risulta l'esercizio delle attività "necessarie" ex art. 41, comma 1, lett. b, CTS e, con riferimento alle "Reti nazionali", di quelle eventualmente svolte ex art. 41, comma 3, lettere a) e b), CTS.

Ponendo mente alla formulazione testuale dell'art. 10, comma 2, lett. b, d.m., e alla luce di quanto ha in proposito osservato il Ministero del Lavoro, il generico richiamo

⁸⁰ Cfr. FICI, *Le reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021 cit.*

⁸¹ Cfr. FICI, *op. ult. cit.*

⁸² Cfr. FICI, *op. ult. cit.*

⁸³ Posto che le attività di interesse generale previste dallo statuto devono essere "effettivamente" esercitate dall'ETS, come indicato dallo stesso Ministero del Lavoro con nota n. 3650 del 14/4/2019, in *www.lavoro.gov.it*, la clausola statutaria che ne subordina lo svolgimento diretto da parte della "Rete associativa" alla richiesta di un ente aderente potrebbe, *prima facie*, suscitare dei dubbi relativi alla sua legittimità: ma proprio la particolarità funzionale e strutturale delle "Reti" dovrebbe spingere nella direzione di considerarla valida.

⁸⁴ Vedi *infra*, § 2.1.

alle attività previste dall'art. 5, lettere i) e m), CTS, non basterebbe, tuttavia, a soddisfare il requisito prescritto dalla norma secondaria "particolare": diversamente, l'ultima apparirebbe priva di senso, poiché già la *lex generalis*, ovvero l'art. 8, comma 6, lett. k), d.m., dispone che dalle domande di iscrizione debba risultare, in modo inderogabile, "anche tramite appositi allegati, l'indicazione della o delle attività di interesse generale effettivamente esercitate da individuarsi tra quelle di cui all'art. 5 del Codice".

Inoltre, sempre in ragione delle importanti funzioni di rappresentanza e tutela svolte dalle organizzazioni di secondo livello a favore di un rilevante numero di enti, il CTS le assoggetta ad una serie di ulteriori regole derogatorie rispetto a quelle applicabili in generale agli altri ETS, anche sotto il profilo della *governance*⁸⁵ e, tra queste, ai nostri (limitati) fini, assume rilievo principalmente l'art. 41, comma 5. Infatti, la norma in parola regola l'iscrizione "delle reti associative nel Registro unico nazionale del Terzo settore", subordinandola alla condizione "che i rappresentanti legali e gli amministratori non abbiano riportato condanne penali, passate in giudicato, per reati che comportano l'interdizione dai pubblici uffici".

Va da sé che la violazione del disposto impedisce l'iscrizione della "Rete"⁸⁶.

L'art. 10, comma 2, lett. c, d.m., "completa" il precetto primario e, a tal fine, richiede che, tra gli elementi dell'istanza, sia presente una "dichiarazione", "rilasciata singolarmente da ciascun interessato" (evidentemente *ex art.* 46, d.P.R. n. 445/2000⁸⁷, come, del resto, consente di fare, in generale, l'art. 8, co. 6, d.m.), che attesti "il possesso, da parte del rappresentante legale e di tutti i componenti dell'organo di amministrazione, dei requisiti di onorabilità *ex art.* 41, comma 5 del Codice".

In proposito si rendono necessarie alcune sintetiche considerazioni. In primo luogo, la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici consegue a una condanna penale per la commissione di reati dolosi. Inoltre, quanto alla durata degli effetti (che decorrono, in ogni caso, dal passaggio in giudicato della sentenza⁸⁸), l'interdizione può essere "perpetua" ovvero "temporanea"⁸⁹. In questo senso, l'art. 41, comma 5, CTS, si mette in sintonia con i precetti penalistici dal momento che non osta all'iscrizione

⁸⁵ Così BUSANI-CORSICO, *op. cit.*, 242 s., ai quali si rinvia per l'analisi delle singole fattispecie derogatorie. Sul punto, si veda, altresì, la Circ. Min. Lav. n. 2 dello 05/3/2021, *cit.*.

⁸⁶ Cfr. MONTALDI, *op. cit.*, 257. Inoltre, il CTS non precisa, sul piano generale, quali effetti possano prodursi sulla carica né, in particolare, prevede espressamente la sanzione delle decadenza.

⁸⁷ Ossia nella forma della dichiarazione sostitutiva di certificazione. Prima dell'emanazione del d.m., MONTALDI, *op. cit.*, 257, aveva sostenuto che gli interessati avrebbero potuto produrre un atto sostitutivo di notorietà, con la dichiarazione della situazione di fatto inerente. Si trattava, tuttavia, di una conclusione non condivisibile poiché la dichiarazione sostitutiva di atto notorio riguarda, in genere, tutti i documenti diversi da quelli autocertificabili *ex art.* 46, d.p.r. n. 445/2000, e la norma (alla lettera aa), tra gli stati, qualità personali e fatti autocertificabili – *rectius* "comprovabili con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni" – annovera, in modo espresso, proprio la dichiarazione relativa al "non aver riportato condanne penali e non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa".

⁸⁸ Con esclusione dal computo del periodo in cui il reo sconta la pena detentiva o è sottoposto alla misura di sicurezza detentiva.

⁸⁹ Cfr. artt. 28 ss. c.p..

né la mera pendenza di un giudizio penale per un reato punibile con la sanzione accessoria interdittiva né l'intervento di una sentenza di condanna non ancora passata in giudicato⁹⁰.

In aggiunta, è “ostativa” all'iscrizione una condanna che riguardi non soltanto i “rappresentanti legali”, ma, altresì i membri dell'organo di amministrazione, come a sua volta previsto e regolato, per gli ETS costituiti in forma di associazione riconosciuta o non riconosciuta, dai primi 7 commi dell'art. 26 CTS⁹¹.

Qualora i soggetti indicati siano interdetti dai pubblici uffici dopo l'avvenuta iscrizione della “Rete”, si dovrà provvedere alla loro immediata sostituzione, pena la cancellazione dell'ente dal Registro *ex artt.* 50 CTS⁹², e 23, comma 1, lett. c, d.m..

Infine, l'art. 41, comma 5, CTS, non precisa – né, del resto, al suo posto potrebbe legittimamente farlo la norma secondaria – se l'iscrizione o la successiva cancellazione siano, rispettivamente, impedito o determinate, dalla sola interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero anche da quella temporanea (ovviamente, in questo caso, quando ne sia decorso il termine di durata). Il silenzio tenuto al riguardo dal legislatore è, però, indice di considerare ricomprese entrambe le ipotesi, in omaggio al brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

In conclusione, occorre ricordare che l'art. 26 d.m. ricomprende, tra “gli altri atti, informazioni e provvedimenti” da rendersi necessariamente conoscibili ai terzi, mediante la loro pubblicazione al RUNTS, anche i contenuti delle dichiarazioni aggiuntive richieste dall'art. 10, comma 2, d.m., per l'iscrizione delle “Reti associative”.

⁹⁰ Cfr. DI MAURO, *op. cit.*, 348 s. Diversa questione è quella che riguarda la riconducibilità delle sentenze di patteggiamento *ex artt.* 444 ss., c.p.p., al novero delle sentenze di condanna. Il problema si pone perché, sulla base dell'art. 445, comma 2, c.p.p., le sentenze di patteggiamento determinano anche l'effetto estintivo del reato; inoltre, l'equiparazione tra pronuncia di condanna e sentenza di chiusura del rito premiale, sancita dall'art. 445, comma 1 *bis*, c.p.p., non consentirebbe – in difetto dell'effettivo accertamento della responsabilità penale dell'autore – di attribuirgli la qualità di soggetto responsabile del reato. Ai nostri fini, la *quaestio* potrebbe assumere rilievo alla luce delle recenti modifiche che hanno interessato l'art. 445 c.p.p.: infatti, il nuovo comma 1-*ter* della norma permette che – mediante “la sentenza di applicazione della pena di cui all'articolo 444, comma 2, del presente codice per taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322 *bis* e 346 *bis* del codice penale” – il giudice possa applicare le pene accessorie previste *ex art.* 317 *bis*, c.p., tra cui l'interdizione dai pubblici uffici. In materia, cfr. MARZADURI, *Disciplina delle pene accessorie ed applicazione della pena su richiesta delle parti nella legge 9 gennaio 2019 n.3*, in *La legislazione penale*, 17.09.2019, 1 ss.

⁹¹ In particolare, l'art. 26, comma 6, CTS, prevede che “Gli amministratori, entro trenta giorni dalla notizia della loro nomina, devono chiederne l'iscrizione nel Registro unico nazionale del terzo settore, indicando per ciascuno di essi il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita, il domicilio e la cittadinanza, nonché a quali di essi è attribuita la rappresentanza dell'ente, precisando se disgiuntamente o congiuntamente”.

⁹² Cfr. DI MAURO, *op. cit.*, 349, il quale osserva che, in tal caso, poiché il disposto del d. lgs. 117 del 2017 impone la cancellazione a seguito di provvedimenti dell'A.G. divenuti definitivi, “si dovrebbe prevedere che sia la stessa Autorità Giudiziaria procedente a comunicare al registro l'intervenuta irrevocabilità della condanna stessa”.

3. L'iscrizione "plurima"

Si è più volte detto che il d. lgs. n. 117/2017 riconosce alle sole "Reti associative" la facoltà di contemporanea iscrizione in due o più sezioni del RUNTS (cfr. art. 46, comma 2, CTS). Le ragioni di questa scelta vanno ricercate nella circostanza che lo stesso CTS connota le organizzazioni di secondo livello all'insegna di una composizione variabile e della capacità di aggregare enti anche disomogenei tra loro⁹³ nonché, altresì, nella facoltà data alle "Reti" di esercitare, in aggiunta a quelle tipiche, altre attività di interesse generale.

D'altro canto, una simile previsione suscita non poche riflessioni di tipo sistematico, operativo, tecnico e di "opportunità" che, però, in questa sede, ci limitiamo a evocare soltanto.

Sotto il profilo sistematico, da una parte, la norma contribuisce a plasmare la figura in modo ulteriormente polimorfo⁹⁴.

Quanto all'aspetto dell'opportunità, è auspicabile, come segnalato dalla dottrina, che, nella prassi, le "Reti associative" si avvalgano della facoltà di iscrizione plurima⁹⁵: si pensi, ad esempio, al fatto che l'essere iscritta anche nella sezione riservata alle "Organizzazione di volontariato"⁹⁶ o a quella delle "Associazioni di promozione sociale"⁹⁷ consente all'organizzazione di beneficiare delle "norme di ulteriore favore" riservate alle prime due tipologie di ETS.

Infine, sul versante operativo, si è osservato che l'iscrizione plurima è attuabile, entro i limiti della compatibilità strutturale, anche nelle sezioni dell'impresa sociale, dell'ente filantropico, della società di mutuo soccorso⁹⁸, compresa la sezione "g" ("altri enti del terzo settore")⁹⁹.

La fattispecie dell'iscrizione plurima dovrà, di conseguenza, misurarsi non soltanto con valutazioni di mera "opportunità" e "convenienza" sul piano dei benefici ottenibili, ma, altresì, con una congerie di problemi relativi proprio alla "compatibilità" degli elementi strutturali e funzionali propri della "Rete associativa" con quelli che caratterizzano gli altri enti "tipici" del terzo settore.

Così ritornando all'esempio precedente – sebbene, in effetti, il caso non appaia di difficile soluzione – qualora la "Rete associativa" intenda acquisire la qualifica di ODV o di APS (e, dunque, ottenere la contemporanea iscrizione, oltre che nella sezione "e",

⁹³ Cfr. POLETTI, *Costituzione e forma organizzative*, in GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, cit., 246.

⁹⁴ Cfr. D'AURIA, *op. cit.*, 37.

⁹⁵ Cfr. FICI, *Il Decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive (Parte Prima)*, cit., 8.

⁹⁶ Ex artt. 46, comma 1, lett. a, CTS e 3, comma 1, lett. a, d.m..

⁹⁷ Ex artt. 46, comma 1, lett. b, CTS e 3, comma 1, lett. b, d.m..

⁹⁸ Così D'AURIA, *op. cit.*, 37 ss., ma per l'iscrizione delle "Reti associative" nella sezione "Società di mutuo soccorso" vedi *infra*.

⁹⁹ Lo precisano D'AURIA, *op. cit.*, 38, e FICI, *Il Decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive (Parte Prima)*, cit., 8.

anche nelle sezioni “a” o “b”), essa dovrà rispettare la composizione della base sociale all’uopo prevista, rispettivamente, dagli artt. 32, comma 2, e 35, comma 3, CTS¹⁰⁰.

Inoltre, se decidono di iscriversi nella sezione “b”, le “Reti associative” in possesso anche della qualifica di “Enti di promozione sportiva” e che associno “un numero non inferiore a cinquecento associazioni di promozione sociale” potranno beneficiare della deroga prevista dall’art. 35, comma 4, CTS¹⁰¹.

Appare, invece, da escludere la fattispecie dell’iscrizione “aggiuntiva” nel Registro delle imprese, sezione “Imprese sociali”, riservata alle “Società di mutuo soccorso” nei casi previsti dalla legge¹⁰². Ciò, in quanto, le Società di mutuo soccorso, alla luce della “tipizzazione” operata dalla legge n. 3818/1886 e s.m.i. – a cui il CTS rinvia –, non possono svolgere attività di rappresentanza degli ETS né, in ogni caso, sembrano qualificabili alla stregua di enti di tipo associativo, bensì come società tipiche di diritto speciale, appartenenti al *genus* delle società mutualistiche da costituirsi come persone giuridiche mediante iscrizione nell’apposita sezione del Registro delle Imprese.

Quanto alla diversa questione dei rapporti l’ultimo ed il RUNTS, sempre nei limiti della presente riflessione, al riguardo, basterà dire, da un lato, che, qualora svolga la propria attività statutaria in forma di impresa commerciale, la “Rete associativa” dovrà iscriversi anche nel registro delle imprese¹⁰³ e, dall’altro lato, che, là dove assuma la forma organizzativa di “Impresa sociale”, l’effettuazione dell’adempimento pubblicitario tramite il primo registro la esonererà dalla corrispondente iscrizione nel RUNTS¹⁰⁴, ma non da quella nella sezione dedicata alle “Reti associative”¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Ossia tra gli enti associati vi dovranno essere, rispettivamente, almeno due terzi di ODV o di APS, come ricorda FICI, *Le reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021, cit.*

¹⁰¹ La norma esclude l’applicazione del precedente comma 3 per “*gli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI che associano un numero non inferiore a cinquecento associazioni di promozione sociale*”: in altre parole, gli EPS possono essere riconosciuti come APS se associano almeno 500 APS, indipendentemente dal numero degli altri enti del terzo settore. Secondo, la Cir. n. 2/2021, *cit.*, la deroga opererà non soltanto a beneficio delle Reti associative EPS, ma altresì a favore delle relative articolazioni territoriali (quali i “comitati” regionali o provinciali), purché, osserva FICI, *Le reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021, cit.*, si costituiscano, a loro volta, come APS nel rispetto di tutte le altre condizioni previste per il “tipo”, compresa l’iscrizione alla pertinente sezione del RUNTS (in sostanza, la deroga, ricorrendone i presupposti, riguarderà solo la composizione della base associativa).

¹⁰² Si tratta della sezione “f”. Ex artt. 46, comma 3, CTS, e 12, comma 1, d.m., ciò è permesso agli “enti costituiti ai sensi della legge 15 aprile 1886, n. 3818, e iscritti nella sezione delle imprese sociali presso il Registro delle imprese ai sensi dell’articolo 23, comma 1 del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che abbiano un versamento annuo di contributi associativi non superiore a 50.000,00 euro e non gestiscano fondi sanitari integrativi”.

¹⁰³ Cfr. art. 11, comma 2, CTS.

¹⁰⁴ Cfr. art. 11, comma 3, CTS.

¹⁰⁵ Così D’AURIA, *op. cit.*, 44. Da un lato, occorre, altresì, ricordare che, ex art. 2, comma 1, rispettivamente lett. m) e lett. i), del d. lgs. n. 112 del 2017, anche le imprese sociali possono svolgere attività di interesse generale riconducibili all’oggetto sociale tipico delle Reti Associate, ovvero “servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da imprese sociali o da altri enti del Terzo settore” e “di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato, e delle attività di interesse generale”. Dall’altro lato, l’art. 15, comma 2, d. lgs. n. 112 del 2017, prevede che “ai fini dell’esercizio dell’attività ispettiva nei confronti delle imprese

Quanto alla fonte regolamentare, per il caso di enti che domandino contemporaneamente l'iscrizione sia nella sezione "Reti associative" sia in un'altra sezione, l'art. 10, comma 4, d.m., ribadisce la necessità di presentare l'istanza "in maniera unitaria" all'Ufficio statale, al quale spetterà altresì verificare se sussistano i necessari requisiti per l'iscrizione aggiuntiva.

Inoltre, il disposto in commento accentua la "specializzazione" del procedimento per la fattispecie considerata poiché subordina l'iscrizione contemporanea all'esito positivo dell'istruttoria relativa ad entrambe le richieste: da ciò deriva il rigetto dell'istanza nel suo complesso in caso di conclusione negativa dell'istruttoria riguardante l'iscrizione nella sezione "Reti associative", ma non viceversa.

In sostanza, i due atti parrebbero collegati da un rapporto univoco d'interdipendenza, nel senso che, a fronte di una domanda di doppia iscrizione contemporanea, l'iscrizione nella sezione "Reti associative" è considerata sia come provvedimento autonomo sia alla stregua di un ulteriore presupposto per l'espletamento della formalità pubblicitaria relativa alla sezione aggiuntiva: ragion per cui, la mancanza della prima iscrizione impedisce anche la seconda¹⁰⁶.

Ad ogni buon conto, nel caso di esito positivo dell'istruttoria per entrambe le richieste – prosegue l'art. 10, comma 4, d.m. – l'Ufficio statale provvede all'iscrizione dell'ente nella sezione "Reti associative" e lo comunica all'Ufficio regionale (o della Provincia autonoma) competente in base al criterio territoriale¹⁰⁷, ai fini dell'iscrizione anche nella sezione ulteriore, in modo automatico e con pari decorrenza temporale.

In tal senso, la norma secondaria "particolare" sembra ripetere quanto statuisce lo stesso d.m. in "sede generale", ossia che quando un ente abbia richiesto la contemporanea iscrizione sia nella sezione "Reti associative" sia in un'altra sezione, l'Ufficio Statale svolge la relativa istruttoria e ne comunica gli esiti favorevoli a quello Regionale (o Provinciale) competente per territorio mentre, quelli negativi direttamente all'interessato¹⁰⁸.

Nel diverso caso in cui un ente già iscritto in un'altra sezione del RUNTS (ad esempio, nella sezione "b", Associazioni di promozione sociale) ottenga, in seguito, anche l'iscrizione nella sezione "e", "Reti associative", la competenza si sposterà in capo all'Ufficio Statale¹⁰⁹.

sociali, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può avvalersi di enti associativi riconosciuti, cui aderiscano almeno mille imprese sociali iscritte nel registro delle imprese di almeno cinque diverse regioni o province autonome, e delle associazioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220". Si tratta, dunque, di funzioni che potranno essere affidate anche alle "Reti associative", purché esse siano costituite in forma di associazioni riconosciute e purché sussistano i requisiti "quantitativi" e "qualitativi" relativi agli enti aderenti, così come delineati dalla norma del d.lgs. n. 112 del 2017.

¹⁰⁶ Leggendo la norma a contrario, qualora l'istruttoria dia esito positivo per l'iscrizione nella sezione "Reti associative" e negativo per quella nell'ulteriore sezione, l'istanza dovrà essere respinta limitatamente a quest'ultima.

¹⁰⁷ Ovvero in base al luogo in cui l'ente ha la propria sede legale, come dispone l'art. 5, comma 1, prima alinea, d.m.

¹⁰⁸ Cfr. art. 4, comma 3, lett. b), d.m..

¹⁰⁹ Cfr. art. 5, comma 4, d.m. Ed infatti, come sottolinea in modo condivisibile D'AURIA, *op. cit.*, 42, non si può trascurare "l'ipotesi di un ETS, già iscritto nella propria sezione del Registro che, acquisendo l'adesione di un numero di enti sufficienti, ed avendo forma associativa, possa assumere la qualifica di Rete associativa e procedere come tale all'iscrizione nella relativa sezione del Registro".

Allo stesso modo, gli artt. 4, comma 3, lett. c, e 21, comma 5, d.m., stabiliscono che “nel caso di ETS contemporaneamente iscritto nella sezione Reti associative e in altra sezione, l’attività di revisione è condotta dall’Ufficio statale del RUNTS anche con riferimento a tale altra sezione”, fatta eccezione per gli enti iscritti nelle sezioni imprese sociali e per le società di mutuo soccorso¹¹⁰.

Inoltre, l’art. 22, comma 5, d.m. dispone che competente a svolgere l’istruttoria resta l’Ufficio statale anche quando un ETS iscritto nella sezione “Reti associative” e, contemporaneamente, in un’altra sezione domanda di “migrare” dall’ultima sezione ad una diversa¹¹¹.

Infine, sempre nel caso di contemporanea iscrizione dell’ente nella sezione dedicata alle “Reti associative” e in altra sezione, a mente di quanto prevede l’art. 23, comma 2, d.m., il venir meno dei requisiti per una sola delle sezioni non costituisce causa di cancellazione dell’ente dal Registro¹¹².

¹¹⁰ Infatti, l’art. 21, comma 6, d.m., prevede che “il presente articolo non si applica agli enti iscritti nelle sezioni di cui all’articolo 46, comma 1, lettere d) e f), del Codice”.

¹¹¹ La norma prevede, inoltre, che l’esito dell’istruttoria sia comunicato all’Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente, ai fini dell’adozione dei provvedimenti di cui al comma 3. A tal riguardo, BOSETTI, *op. cit.*, 408, parla di “sdoppiamento della procedura presso gli uffici interessati”.

¹¹² Cfr. art. 23, comma 2, d.m.

ART. 11

ISCRIZIONE DEGLI ENTI DELLA PROTEZIONE CIVILE

- 1. Fermo restando quanto specificamente previsto in materia di reti associative all'articolo 10, comma 5, gli enti possono indicare nella richiesta di iscrizione al RUNTS l'attività di protezione civile, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, lettera k), solo se previamente iscritti nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 1 del 2018. Gli enti che abbiano conseguito l'iscrizione al RUNTS con riferimento ad altre attività di interesse generale e vengano successivamente iscritti nell'elenco della protezione civile provvedono in sede di aggiornamento ad inserire quella di protezione civile tra le attività effettivamente svolte.*
- 2. I gruppi comunali, intercomunali o provinciali della protezione civile di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 1 del 2018 sono iscritti nel RUNTS nella sezione "Altri enti del Terzo settore" di cui all'articolo 46, comma 1, lettera g) del Codice del Terzo settore. Le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile di cui all'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo n. 1 del 2018 possono essere iscritti nella sezione del RUNTS di cui all'articolo 46, comma 1, lettera g) o in alternativa in una delle altre sezioni per le quali siano soddisfatti i requisiti di iscrizione, fermo restando quanto previsto all'articolo 10 del presente decreto.*
- 3. La struttura di protezione civile competente ai sensi dell'articolo 33, comma 2, del decreto legislativo n. 1 del 2018, comunica al competente Ufficio del RUNTS le cancellazioni degli ETS dall'elenco nazionale del volontariato di protezione civile per gli eventuali adeguamenti del RUNTS.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 11

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Attività di protezione civile e Terzo settore. Rapporto tra la normativa sulla protezione civile e quella sul Terzo settore. – 3. L'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile. Rapporto con il RUNTS. – 4. La regolamentazione contenuta all'art 11 del D.M. 106/2020. – 5. Le reti associative di protezione civile. – 6. La fase di trasmigrazione dei dati relativi agli enti iscritti nei registri regionali e delle provincie autonome delle ODV. Problemi applicativi. Un caso emblematico: le associazioni d'arma. – 7. Gli effetti dell'iscrizione al RUNTS per un soggetto di volontariato organizzato di protezione civile. – 8. Funzione di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli ETS di protezione civile. Una causa speciale di cancellazione.

1. *Introduzione*

Tra le attività di interesse generale tipicizzate all'art. 5 del Codice del Terzo settore (d'ora in poi "CTS"), alla lettera y) è compresa quella di "*protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992 n. 225, e successive modificazioni*".

La L. n. 225/1992 di "*Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*", è stata abrogata e sostituita dal D.lgs. 2 gennaio 2018 n. 1 intitolato "*Codice della Protezione Civile*" (d'ora in poi "C.Pr.C.") che all'art. 34 disciplina l'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile (d'ora in poi semplicemente "Elenco"). È dunque a questa fonte normativa che occorre adesso fare riferimento ai fini di cui alla menzionata lettera y) e più in generale della disciplina del Terzo settore.

Il primo e principale strumento per collegare in modo coerente Codice del Terzo settore e Codice della protezione civile, evitando confusioni concettuali e sovrapposizioni formalistiche ma valorizzandone la reciproca complementarietà, sta proprio nel corretto inquadramento di struttura e funzioni del Registro unico nazionale del Terzo settore (d'ora in poi semplicemente "RUNTS") in rapporto all'Elenco precitato.

2. *Attività di protezione civile e Terzo settore. Rapporto tra la normativa sulla protezione civile e quella sul Terzo settore*

Molti ed intuitivi sono i punti di convergenza tra il Codice del Terzo settore ed il Codice della protezione civile (a titolo esemplificativo: il perseguimento del bene comune; la valorizzazione dell'iniziativa dei cittadini; le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; il metodo della sussidiarietà).

* Avvocato. Componente del Comitato Scientifico Terzo settore di Cattolica Assicurazioni. Consulente di enti ecclesiastici, enti non profit e imprese sociali.

Ma mentre alla base della disciplina del Terzo settore c'è l'esigenza di dare riconoscimento giuridico al fenomeno privatistico che vede gli stessi cittadini liberamente organizzarsi per insieme adempiere al dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), alla base del corpo normativo sulla protezione civile c'è l'esigenza pubblicistica di organizzare un servizio nazionale in grado di valorizzare in modo efficace ed efficiente *“l'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo”* (art. 1, co. 1, C.Pr.C.)¹.

Attraverso la regolamentazione dell'attività di protezione civile, quindi, non si punta più (o non si punta solo) a riconoscere dignità giuridica a forme di cittadinanza attiva solidaristiche e socialmente utili, ma si opera con l'obiettivo di fissare le modalità più convenienti, da un lato, per dotare il Paese di una diffusa cultura della prevenzione delle calamità e/o di contenimento degli effetti delle stesse e, dall'altro, per poter disporre al momento del bisogno di risorse logistiche, organizzative e umane, immediatamente attivabili, adeguatamente motivate, professionalmente competenti ed integrate in un sistema operativo che possa agire efficacemente ed in modo sussidiario e coordinato.

La protezione civile è così bensì un'attività di interesse generale riconducibile all'ampio contesto del Terzo settore (non difettando essa, per la parte esercitata dal volontariato organizzato, né del particolare fine che la anima, né della mancanza dello scopo di lucro, né della funzione pubblica), ma a chi la svolge sono richieste in più la capacità, la competenza e la disponibilità ad integrarsi e a partecipare in modo organico ad un Servizio Nazionale precisamente strutturato e governato, e ciò in conformità della specifica disciplina in materia.

Il c.d. volontariato organizzato di protezione civile non è, dunque, né superiore, né inferiore né diverso rispetto al Terzo settore, ma si colloca all'interno del Terzo settore in quel rapporto di specialità giuridica chiaramente richiamato all'art. 3, co. 1, CTS².

Rapporto di specialità del volontariato organizzato di protezione civile che è ripetutamente ed espressamente ribadito all'interno sia del CTS che del C.Pr.C.³.

Questa relazione di specialità tra i due istituti giuridici normati (volontariato or-

¹ Ancora più utile a comprendere la specificità del fine perseguito nel regolamentare il coinvolgimento dei cittadini in materia di protezione civile è il richiamo all'art. 1, co. 1, lett. d) della L. 16.03.2017 n. 30 (legge delega): *“d) disciplina della partecipazione e delle responsabilità dei cittadini, singoli e associati, anche mediante le formazioni di natura professionale, alle attività di protezione civile, con riferimento alla pianificazione delle iniziative da adottare per fronteggiare l'emergenza, alle esercitazioni, alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità, anche attraverso la consapevolezza dei diritti e dei doveri, e l'adozione di misure di autoprotezione, con particolare attenzione alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità, nonché di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore, anche attraverso la formazione e l'addestramento dei volontari ad esse appartenenti, favorendone l'integrazione in tutte le attività di protezione civile”*.

² Art. 3, co. 1: *“Le disposizioni del presente Codice di applicano, ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di enti di Terzo settore che hanno una disciplina particolare”*.

³ Per il CTS si vedano: l'art. 4, co. 2, che riconosce la possibile qualifica di ETS ai gruppi comunali o provinciali di protezione civile; l'art. 32, co. 4, che dichiara applicabili le norme specifiche sulle ODV

ganizzato di protezione civile e, rispettivamente, Terzo settore) rappresenta il primo elemento necessario per poter adeguatamente comprendere la regolamentazione data dall'art. 11 del D.M. n. 106/2020 per l'iscrizione al RUNTS degli enti che svolgono attività di protezione civile.

3. *L'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile. Rapporto con il RUNTS*

L'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile è definito dall'art. 34 C.Pr.C. quale “*strumento operativo mediante il quale viene assicurata la partecipazione del volontariato organizzato alle attività di cui all'articolo 2⁴, garantendone l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, grazie a specifiche modalità di registrazione*”.

Si tratta, cioè, di uno strumento pensato allo scopo di facilitare l'efficace integrazione del volontariato all'interno del Servizio della protezione civile con un apporto formato, professionale e coordinabile. Tale sua natura lo distingue nettamente dal RUNTS che, invece, è funzionale a riconoscere uno status giuridico con effetti costitutivi, di pubblicità-notizia e di opponibilità ai terzi di quanto in esso riportato.

E, infatti, gli enti di volontariato organizzato di protezione civile devono essere iscritti all'Elenco Nazionale della Protezione Civile sia per poter svolgere le relative attività, sia per poter partecipare ad attività formative ed addestrative nelle medesime materie (art. 34, co. 2, C.Pr.C.).

Per facilitare la comprensione di tale diversità può essere utile il richiamo della disposizione di cui all'art. 31, co. 3, C.Pr.C. che, quanto a partecipazione dei cittadini alle attività di protezione civile distingue tra:

- a) quella che si esprime solo dopo aver “*acquisite le conoscenze necessarie per poter operare in modo efficace, integrato e consapevole aderendo al volontariato organizzato del settore*”;
- b) quella che avviene a titolo occasionale “*in caso di situazioni di emergenza, agendo a titolo personale e responsabilmente per l'esecuzione dei primi interventi*

“*nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione civile*”; l'art. 41, co. 6, che dispone in modo analogo per le reti associative.

Per il C.Pr.C. si vedano: l'art. 32, co. 3, che riconosce l'ETS quale modalità di partecipazione al Servizio nazionale di protezione civile; l'art. 32, co. 4, che dichiara applicabili al volontariato di protezione civile le disposizioni del CTS “*in quanto compatibili*”; l'art. 33, co. 1, che fissa i criteri di raccordo tra l'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile ed il RUNTS; l'art. 33, co. 3, che qualifica le reti associative operanti nel settore della protezione civile; l'art. 33, co. 4, che impone che le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico nei confronti degli ETS che svolgono attività di protezione civile siano esercitate “*in collaborazione con il Dipartimento della protezione civile*” e con le strutture delle Regioni e Provincie di Trento e Bolzano; gli art. 35 e 36 che regolano i Gruppi comunali e le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile, gli uni e le altre riconoscibili quali ETS; l'art. 39 che interviene disciplinando gli ambiti di specialità nel rapporto con i volontari di protezione civile.

⁴ Tali attività sono “*quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento*”.

immediati direttamente riferiti al proprio ambito personale, familiare o di prossimità, in concorso o coordinandosi con le attività delle citate organizzazioni”.

In altre parole, mentre al privato cittadino che concorra in caso di emergenza alle attività di protezione civile è richiesto solo di agire responsabilmente e concorrendo e coordinandosi con le organizzazioni di volontariato organizzato, a queste ultime, invece, è sempre richiesta competenza e professionalità, già acquisite attraverso la partecipazione ad una mirata attività formativa ed addestrativa.

E poiché l'art. 34, co. 4, fissa tra le condizioni per potersi iscrivere all'Elenco “*specifici requisiti strutturali*” e “*capacità tecnico-operativa*”, solo agli enti iscritti all'Elenco è riconosciuto (per essere stato ciò oggetto di apposita verifica) il possesso della professionalità necessaria per poter svolgere in via ordinaria l'attività di protezione civile⁵.

Dalla descritta funzione strumentale dell'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile segue, come corollario, che:

- a) un ente che abbia previsto tra le proprie attività di interesse generale, assieme ad altre, anche quella di cui alla lett. y) dell'art. 5 CTS, potrà bensì essere iscritto al RUNTS per le altre attività che si propone di svolgere, ma gli verrà riconosciuta e potrà svolgere quella di protezione civile solo se e dopo aver ottenuto l'iscrizione all'Elenco Nazionale del volontariato di protezione civile⁶;
- b) un ente che abbia previsto quale sua unica attività di interesse generale quella di cui alla lett. y) dell'art. 5 CTS, potrà iscriversi al RUNTS solo se ed in quanto sia previamente iscritto all'Elenco Nazionale del volontariato di protezione civile;
- c) un ente che sia iscritto all'Elenco Nazionale della protezione civile potrà per ciò solo iscriversi al RUNTS (come meglio si vedrà in seguito);
- d) la cancellazione dell'ente dall'Elenco Nazionale del volontariato di protezione civile, inibendo allo stesso di continuare a svolgere attività di protezione civile, importerà la permanenza dell'iscrizione al RUNTS solo per le diverse sue attività di interesse generale (nel caso della lett. a) e determinerà, invece, anche la cancellazione dal RUNTS (nei casi delle lett. b) e c).

⁵ Di ciò vi è conferma all'art. 1, comma 3, del DPR 8 febbraio 2001 n. 194 (*Regolamento recante nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile*) che, sotto il regime giuridico previgente sia al Codice del Terzo settore che a quello della protezione civile, affidava all'Agenzia di protezione civile il compito di “*verificare l'idoneità tecnico-operativa*” in capo alle organizzazioni di volontariato già iscritte nei registri regionali previsti dalla L. n. 266/1991 e che chiedessero di essere inserite nell'Elenco nazionale dell'Agenzia della protezione civile.

⁶ In forza del principio di autonomia statutaria, pertanto, un ente ben potrà prevedere tra i propri scopi e le proprie attività anche la protezione civile, ma tale previsione potrà tradursi in azione solo dopo aver ottenuto l'iscrizione all'Elenco. Ed ove l'ente intenda assumere la qualifica di ETS, l'esercizio di tale attività di interesse generale potrà essere iscritta al RUNTS solo dopo che l'ente avrà ottenuto l'iscrizione all'Elenco.

In ciò è ravvisabile un'altra importante differenza tra Elenco e RUNTS: mentre, infatti, un ente potrà svolgere una delle attività di interesse generale anche senza assumere la qualifica di ETS e, quindi, senza iscriversi al RUNTS, nessun ente potrà svolgere attività di protezione civile se non si sia prima iscritto all'Elenco.

Quanto esposto, è l'effetto dell'inciso all'art. 5, comma 1, CTS, per il quale le attività indicate si qualificano di interesse generale *“se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio”*.

Queste diverse funzione e struttura di Elenco e Registro rappresentano il secondo elemento necessario per correttamente interpretare l'art. 11 del D.M. n. 106/2020.

4. *La regolamentazione contenuta all'art 11 del D.M. 106/2020*

L'articolo 11 del D.M. n. 106/2020, nel disciplinare le modalità di iscrizione al RUNTS degli enti che svolgono attività di protezione civile, prende le mosse proprio dai due elementi sopra illustrati, mettendoli in stretta relazione tra loro.

Infatti, esso al comma 1 afferma, innanzitutto, che gli enti potranno iscriversi al RUNTS per lo svolgimento dell'attività di protezione civile *“solo se previamente iscritti nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'art. 34 del decreto legislativo n. 1 del 2018”* con la precisazione che, in coerenza con quanto sopra richiamato:

- in fase di prima iscrizione al RUNTS, essi non potranno neppure indicare l'attività di protezione civile se non siano già iscritti all'Elenco nazionale predetto⁷;
- nel caso invece di enti già iscritti al RUNTS con riferimento ad altre attività di interesse generale, l'inserimento successivo dell'attività di protezione civile potrà avvenire solo in sede di aggiornamento dell'iscrizione e solo dopo aver acquisito l'iscrizione all'Elenco nazionale della protezione civile.

Con la disposizione contenuta al comma 2 della norma in commento, viene riconosciuto ad ogni soggetto anche diverso dalle organizzazioni tipiche previste all'art. 4, co. 1, CTS, ma che svolga attività di protezione civile e sia iscritto nell'Elenco (precisamente: gruppi comunali e altre forme di volontariato organizzato di protezione civile), il possesso di diritto dei requisiti per essere iscritti al RUNTS.

Ciò avviene in forza del richiamo normativo di cui all'art. 4, co. 2, CTS posto in relazione con gli art. 32, co. 3; 35, co. 1, e 36, co. 2, C.Pr.C.

Più precisamente:

- la formulazione dell'art. 32, co. 3, C.Pr.C. (*“La partecipazione del volontariato al Servizio nazionale si realizza mediante enti del Terzo settore, ivi compresi i Gruppi comunali, che svolgono l'attività di protezione civile di cui all'articolo 5, comma 1, lettera γ) del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, nonché mediante altre forme di volontariato organizzato appositamente costituite, per il perseguimento, senza scopo di lucro, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale concorrenti all'esercizio della funzione di protezione civile di cui all'articolo 1”*), individua due distinte modalità di partecipazione del volontariato all'attività di protezione civile: (i) attraverso un ente di Terzo settore, compresa in questa modalità anche quella che avviene mediante i Gruppi comunali; (ii) attraverso altre forme di volontariato organizzato. In particolare,

⁷ Ovviamente, il divieto riguarda la sola domanda di iscrizione al RUNTS. La previsione di tale attività, invece, ben potrà essere contenuta in statuto. Infatti, se lo statuto non la prevedesse, tali enti non potrebbero neppure richiedere l'iscrizione all'Elenco, prima, e al RUNTS, dopo.

già la formulazione letterale della norma mostra l'intenzione del legislatore di voler comprendere i Gruppi comunali, in quanto tali, tra gli enti di Terzo settore;

- l'art. 34 C.Pr.C., nel definire i Gruppi comunali – cui vengono parificati quelli intercomunali e provinciali – di protezione civile (*“I Comuni possono promuovere la costituzione, con riferimento al proprio ambito territoriale, di un gruppo comunale di protezione civile composto esclusivamente da cittadini che scelgono di aderirvi volontariamente, quale ente del Terzo settore costituito in forma specifica, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117”*), è ancora più esplicito nell'attribuire a tali Gruppi la qualifica di ente del Terzo settore “costituito in forma specifica”;

- infine, l'art. 36 C.Pr.C., dopo aver previsto al co. 1 l'iscrivibilità all'Elenco nazionale per le “altre forme di volontariato organizzato operanti nel settore della protezione civile”, al co. 2, espressamente dispone che tali soggetti *“possono essere riconosciuti, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, quali enti del Terzo settore costituiti in forma specifica, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, del medesimo decreto legislativo, secondo modalità previste nel provvedimento da adottarsi ai sensi dell'articolo 53”*. La formulazione della norma ci fornisce tre indicazioni normative: (i) che questi diversi soggetti facenti parte del volontariato organizzato di protezione civile in quanto iscritti nell'Elenco nazionale, sono per ciò stesso riconoscibili quali ETS seppure “costituiti in forma specifica”; (ii) che tale riconoscibilità ha la sua fonte nella speciale disciplina sulla protezione civile (in tal senso va inteso il richiamo all'art. 4, co. 2, CTS) e (iii) che per tali soggetti l'acquisizione della qualifica di ETS avviene attraverso l'iscrizione al RUNTS.

Ne deriva, pertanto, che rispetto al rapporto con il Terzo settore, il volontariato organizzato di protezione civile può assumere tre distinte forme giuridiche:

- a) una delle forme organizzative tipicizzate al co. 1 dell'art. 4 del CTS. In questo caso la qualifica di ETS discende dall'essere già iscritto al RUNTS, dal possesso di tale forma organizzativa tipica e dall'iscrizione all'Elenco nazionale;
- b) quello di Gruppo comunale (intercomunale o provinciale) di protezione civile. Per questi soggetti la condizione per l'iscrizione nel RUNTS è data esclusivamente dalla loro forma giuridica speciale e dell'iscrizione all'Elenco nazionale. A fronte di una loro richiesta, pertanto, l'iscrizione non potrà essere negata;
- c) quella di una qualsiasi diversa forma di volontariato organizzato di protezione civile. In questo caso, al pari che per i Gruppi Comunali, questi soggetti potranno assumere la qualifica di ETS attraverso l'iscrizione al RUNTS e sul solo presupposto di essere già inseriti nell'Elenco nazionale.

Nel tener conto di ciò, viene conseguentemente disposto come segue per l'iscrizione al RUNTS degli enti e/o soggetti che svolgono attività di protezione civile e che siano iscritti all'Elenco:

- a) quelli che abbiano forma giuridica e caratteristiche statutarie corrispondenti a quelle tipicizzate all'art. 4, co. 1, CTS potranno richiedere l'iscrizione nella relativa sezione del RUNTS;
- b) i Gruppi Comunali (intercomunali e provinciali) verranno iscritti, su richiesta, sempre alla sezione g);

- c) i soggetti riconducibili alle altre forme di volontariato organizzato di protezione civile e già iscritti nell'Elenco nazionale, dovranno essere iscritti in quanto tali e per la speciale forma organizzativa loro propria alla sezione g) o, in alternativa, ad un'altra sezione se posseggano i requisiti prescritti dal CTS per le tipologie organizzative relative.

5. *Le reti associative di protezione civile*

Il Codice della protezione civile ha, poi, preso atto dell'esigenza di adattare l'istituto delle reti associative introdotto dal Codice del Terzo settore alle funzioni ed esigenze specifiche del volontariato organizzato di protezione civile ed, in generale, del sistema costituente il Servizio nazionale della protezione civile.

Ecco, dunque, che – valendosi della norma di raccordo contenuta all'art. 41, co. 6, CTS – ne ha dato una propria speciale regolamentazione pur conservandone lo schema base. Infatti, l'art. 33, co. 3, C.Pr.C. dispone che:

- “a) sono reti associative di cui al comma 1 del citato articolo 41, se operanti nel settore della protezione civile, quelle che associano un numero di enti del Terzo settore non inferiore a 20, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno due Regioni o Province autonome e che risultino iscritte nell'Elenco nazionale di cui all'articolo 34;*
- b) sono reti associative nazionali di cui al comma 2 del citato articolo 41, solo ai fini di quanto previsto dall'articolo 96 del citato decreto legislativo, anche quelle che associano un numero di enti del Terzo settore operanti nel settore della protezione civile non inferiore a 100, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno tre regioni o province autonome e che risultino iscritte nell'Elenco nazionale di cui all'articolo 34”.*

La norma, come detto, introduce un modello di rete associativa speciale per gli enti di Terzo settore che svolgono attività di protezione civile con le seguenti principali peculiarità:

- a) se è implicito che anche questo modello speciale di rete associativa deve avere forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, viene meno qui, invece, la distinzione dei partecipanti tra fondazioni e associazioni ai fini del numero minimo necessario alla sua costituzione⁸;
- b) quanto alle dimensioni, le reti associative di tipo ordinario devono essere costituite da almeno 20 ETS di protezione civile, presenti in almeno due Regioni o Province autonome; le reti associative nazionali, invece, devono essere costi-

⁸ Ciò è coerente con l'impostazione illustrata al punto 4. Se, infatti, il CTS individua tra le attività di interesse generale anche quella di protezione civile e, nel rispetto della sua specificità funzionale e normativa, accoglie tra gli ETS ogni forma organizzativa assunta dal volontariato di protezione civile purchè iscritta nel relativo Elenco, non poteva porre limiti di forma giuridica per la costituzione e partecipazione di tali soggetti a reti associative operanti nell'ambito della protezione civile stessa.

tuite da almeno 100 ETS di protezione civile presenti in almeno tre Regioni o Province autonome⁹;

- c) mentre le reti associative ordinarie di protezione civile possono svolgere tutte le funzioni previste dal CTS¹⁰, alle reti associative nazionali di protezione civile è consentita esclusivamente l'attività di monitoraggio, vigilanza e controllo¹¹ nei confronti degli enti associati. Ciò per effetto dell'inciso “*solo ai fini di quanto previsto dall'articolo 96*” contenuto alla lett. b) del comma 3 dell'art. 33 C.Pr.C.

Le caratteristiche qualificanti tale tipo speciale di rete associativa sono, quindi, immediatamente individuabili nel fatto di essere costituita da soggetti tutti appartenenti al volontariato di protezione civile (e tutti iscritti al relativo Elenco), nello svolgere essa stessa attività nel settore della protezione civile e nell'essere pertanto iscritta all'Elenco relativo.

Ma il comma 3 dell'art. 33 C.Pr.C. ci consegna un altro importante requisito condizionante l'acquisizione della qualifica di rete associativa di protezione civile attraverso l'iscrizione al RUNTS: essa può associare un numero minimo inferiore di enti (20 se ordinaria e, rispettivamente, 100 se nazionale) purchè però tutti siano già enti di terzo settore svolgenti attività di protezione (e, cioè, già iscritti sia all'Elenco che al RUNTS)¹².

Da tale ultimo elemento consegue che la rete associativa di protezione civile è stata pensata dal legislatore quale speciale strumento di raccordo tra il volontariato organizzato di protezione civile e il mondo del Terzo settore, utile a preservare la funzione e struttura irrinunciabili del primo senza però sacrificare e sprecare le opportunità riservate all'appartenenza al secondo.

L'effetto intuibile di ciò è che se una rete associativa è costituita ai sensi dei commi 1 o 2 dell'art. 41 CTS (quindi, rispettosa dei minimi numerici di aderenti e di diffusione territoriale rispettivamente previsti in via generale da tali norme) potrà essere iscritta alla sezione e) del RUNTS in relazione ad ogni altra attività di interesse generale da essa svolta, ma non anche con riguardo alle attività di protezione civile se (i) i

⁹ Gli affiliati di una rete associativa di protezione civile devono essere iscritti all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile. Ciò è confermato nella circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 38 del 05.03.2021: “*Per quanto riguarda invece gli enti di cui all'art. 41, comma 6, è utile richiamare l'attenzione sul fatto che la condizione per l'applicabilità, ai fini della qualificazione come reti, dei più ridotti requisiti dimensionali previsti dal Codice della protezione civile va individuata in capo a tali soggetti nel loro essere iscritti nell'Elenco nazionale della protezione civile, di cui all'art. 34 del citato d.lgs. n. 1/2018, non essendo sufficiente la mera previsione statutaria, nell'ambito dell'oggetto sociale, dell'attività di cui alla lett. y) dell'art. 5 del d.lgs. n. 117/2017*”

¹⁰ Art. 41, co. 1, lett. b. CTS: “*Le reti associative (...) b) svolgono, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali*”.

¹¹ Tali funzioni sono disciplinate agli artt. 92, 93 e 95 CTS.

¹² Al minor numero minimo di associati si accompagna la previsione di una più ridotta distribuzione territoriale degli stessi (rispettivamente, almeno due Regioni o Province autonome per le reti associative ordinarie e tre per quelle nazionali).

soggetti svolgenti attività di protezione civile ad essa aderenti non siano anche iscritti al RUNTS; (ii) se essa non svolga a sua volta attività di protezione civile; (III) se essa non sia già iscritta all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile; (iv) se i propri aderenti appartenenti al volontariato di protezione civile non raggiungano i minimi numerici e di diffusione territoriali previsti dall'art. 33, comma 3, rispettivamente lett. a) e b).

Ecco dunque che, secondo la previsione dell'art. 10, co. 5, del D.M. n. 106/2020, la rete associativa di protezione civile, per potersi iscrivere alla sezione e) del RUNTS dovrà

- a) possedere tutte i requisiti strutturali da ultimo descritti;
- b) contemplare espressamente nel proprio statuto la previsione dell'esercizio delle attività proprie della rete associativa;
- c) documentare il possesso dei requisiti di onorabilità prescritti dal comma 5 dell'art. 41 CTS in capo al rappresentante legale e ai componenti dell'organo amministrativo¹³.

6. *La fase di trasmigrazione dei dati relativi agli enti iscritti nei registri regionali e delle Province autonome delle ODV. Problemi applicativi. Un caso emblematico: le associazioni d'arma.*

Il Titolo VIII del D.M. n. 106/2020, nel trattare del popolamento iniziale del RUNTS, prevede come prima operazione il trasferimento al RUNTS stesso da parte delle Regioni e delle Province autonome “*dei dati in loro possesso relativi alle APS e alle ODV già iscritte nei rispettivi registri*” (cfr. art. 31 D.M.).

Con specifico riguardo alle ODV (organizzazioni di volontariato) e all'attività di protezione civile di cui all'art. 5, comma 1, lett. y) del CTS, è utile, tuttavia, osservare come in base alla previgente legislazione:

- un'organizzazione di volontariato poteva assumere qualsiasi forma giuridica fosse ritenuta adeguata al perseguimento dei propri fini, anche diversa da quella associativa (art. 3, co. 2, L. n. 266/1991);

- veniva già allora fatta salva “*la normativa vigente per le attività di volontariato non contemplate nella presente legge, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di protezione civile e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo di cui alla legge 15 dicembre 1972 n. 772*” (art. 13 L. n. 266/1991).

- per altro verso l'art. 18 della L. 24 febbraio 1992 n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile) demandava ad un successivo decreto del Presidente della Repubblica la definizione de “*i modi e le forme di partecipazione delle organizzazioni di volontariato nelle attività di protezione civile*” con osservanza di alcuni criteri

¹³ Sul punto il D.M. n. 106/2020, art. 10, comma 5, reca un evidente errore redazionale laddove richiama “i requisiti previsti dal comma 1 lett. b) e c) di cui al presente articolo”. Tale comma, infatti non contiene alcuna articolazione in lettere, sicchè il richiamo deve correttamente intendersi riferito al comma 2 dell'art. 10 dello stesso decreto ministeriale..

direttivi tra i quali l'armonizzazione “con quanto disposto dalla L. 11 agosto 1991 n. 266”;

- il D.P.R. 8 febbraio 2001 (Regolamento recante nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile) emesso in attuazione di quanto disposto dall'art. 18 testé citato, all'art. 1, comma 3, consentiva alle organizzazioni di volontariato “iscritte nei registri regionali previsti dall'articolo 6 della legge 11 agosto 1991 n. 266, nonché in elenchi o albi di protezione civile previsti specificamente a livello regionale” la facoltà di chiedere “l'iscrizione nell'elenco nazionale dell'Agenzia di protezione civile, di seguito denominata 'Agenzia' che provvede, d'intesa con le amministrazioni medesime, a verificare l'idoneità tecnico-operativa in relazione all'impiego per gli eventi calamitosi indicati al comma 2”.

Per effetto di tali articolate e diverse disposizioni normative, pertanto, negli elenchi regionali delle ODV risulteranno iscritte organizzazioni aventi la forma più varia e regime statutario conforme a modelli legislativi diversi. Conseguentemente, in attuazione della prescritta attività di trasmigrazione dei dati, perverranno agli uffici del RUNTS i dati di ODV, tali secondo la normativa previgente, ma non necessariamente coincidenti con le caratteristiche giuridiche richieste per conservare tale qualifica anche dopo l'entrata in vigore del CTS¹⁴.

Il D.M. n. 106/2020 di ciò ha tenuto conto prevedendo rispettivamente che:

a) l'ente possa regolarizzare i requisiti per la propria iscrizione entro il termine di 10 giorni dalla comunicazione degli elementi ritenuti ostativi all'iscrizione (cfr. art. 31, co. 8);

b) ove vi siano motivi ostativi all'iscrizione nella sezione a) del RUNTS, ma l'ente abbia i requisiti per iscriversi in un'altra sezione del RUNTS, ne sia data comunicazione all'ente fissando un termine per aderire a tale diversa iscrizione e per effettuare eventuali regolarizzazioni.

Tale chiara e definitiva modalità di allineamento tra le ODV ante Riforma e ODV post Riforma, in definitiva, risolve la questione fornendo alla ODV ex L. n. 266/1991 l'alternativa tra conservare la qualifica di ODV secondo lo schema normativo del CTS (adeguandovisi) o assumere una diversa qualifica giuridica tra quelle ordinarie ammesse dallo stesso CTS.

Tale soluzione, tuttavia, può trovare qualche ulteriore elemento di complicazione in presenza di soggetti appartenenti al volontariato organizzato di protezione civile che siano iscritti ai registri delle ODV regionali e delle Province autonome.

Abbiamo, infatti, visto sopra come nel raccordo tra Codice del Terzo settore e Codice della protezione civile sia consentita l'iscrizione al RUNTS a tutto il volontariato di protezione civile (a tutte quelle organizzazioni che siano, cioè, iscritte all'Elenco nazionale) sia che sia strutturato in forme giuridiche rientranti tra quelle tipiche del CTS, sia che abbia la qualifica di gruppo comunale (intercomunale o provinciale) di

¹⁴ Basti solo evidenziare che l'art. 32 CTS prescrive che possono assumere la qualifica di ODV solo gli enti costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, facendo così venire meno la libertà di forma di cui alla previgente L. n. 266/1991.

protezione civile, sia infine che si caratterizzi per forma giuridica o modello organizzativo diversi.

Abbiamo anche visto che, attesa la libertà di forma giuridica che il C.Pr.C. continua a riservare al proprio volontariato organizzato, per le varie tipologie forme giudiche e modelli organizzativi l'unico requisito richiedibile per ottenere l'iscrizione alla sezione g) del RUNTS è di essere previamente iscritte all'Elenco nazionale del volontariato organizzato di protezione civile.

Ne deriva che tra le ODV già iscritte ai registri regionali e delle Province autonome che svolgono attività di protezione civile, ve ne sono certamente alcune prive della forma associativa (requisito che il CTS impone come necessario per iscriversi alla sezione a) del RUNTS quali ODV) e tra queste anche alcune prive non solo dei requisiti propri delle altre forme giuridiche previste dal CTS, ma addirittura prive di una completa soggettività giuridica propria o perfino impossibilitate a svolgere in via esclusiva o principale (come vuole l'art. 4 CTS) le attività di interesse generale tipiche, tra cui quella di protezione civile.

Per comprendere meglio i contorni del problema, è di aiuto esaminare a titolo esemplificativo il caso delle associazioni d'arma.

Le associazioni d'arma trovano il loro riconoscimento giuridico agli artt. 937-941 del DPR 15.03.2010 n. 90 (*Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*) sulla base dei seguenti elementi costitutivi:

1) essere ricomprese in un elenco tassativo di associazioni prefissato dal legislatore (il loro numero è, pertanto, chiuso e corrisponde alle varie armi e specialità che compongono le Forze armate);

2) essere obbligatoriamente costituite da militari, sia pure appartenenti alle categorie "*del congedo e pensionati*" (per esse, pertanto, è inapplicabile il principio della c.d. porta aperta);

3) essere volte a perseguire il fine tipico ed obbligatorio di tutela degli interessi morali e materiali dei propri speciali associati (esse, pertanto, hanno uno scopo istituzionale obbligatorio ed ineliminabile)¹⁵.

Gran parte delle associazioni d'arma (i) prevedono nei propri statuti, accanto alle attività istituzionali riservate, anche quella di protezione civile, (ii) sono iscritte all'Elenco Nazionale del volontariato organizzato di protezione civile e (iii) partecipano fattivamente alle relative attività.

Per semplicità espositiva rispetto al tema qui considerato, tra tali associazioni prenderemo in esame l'organizzazione propria dell'ANA (Associazione Nazionale Alpini).

Va, anzitutto, evidenziato come l'Associazione Nazionale Alpini sia strutturata come un'unica entità giuridica, seppure diffusa anche oltre il territorio nazionale, con

¹⁵ In forza di tale loro specialità giuridica e tipicità esse sono ammesse ad esprimere forme di rappresentanza qualificata all'interno dell'ordinamento militare.

una organizzazione statutaria interna articolata su base periferica in Sezioni e Gruppi¹⁶, le une e gli altri sprovvisti però di autonoma soggettività giuridica completa¹⁷.

I volontari alpini dell'ANA partecipano attivamente alla protezione civile essendo l'ANA stessa iscritta all'Elenco centrale del volontariato di protezione civile e le varie Sezioni e Gruppi agli elenchi territoriali di cui lo stesso è composto, in base alle zone di appartenenza.

La situazione attuale, pertanto, vede numerosi Sezioni e Gruppi territoriali dell'Associazione Nazionale Alpini impegnati nel volontariato di protezione civile, iscritti nell'Elenco Nazionale, ma anche regolarmente e legittimamente inseriti nei registri regionali o delle Provincie autonome delle ODV, in base alla legislazione anteriore al CTS¹⁸.

Nel dubbio che una tale iscrizione potesse essere conservata anche in sede di passaggio al RUNTS (dubbio forse anche rafforzato dalla conservazione nel regime ante e post Riforma della stessa denominazione ed acronimo ODV), numerose di tali Sezioni e Gruppi dell'ANA si sono poste la domanda se debbano dotarsi di un autonomo statuto avente i requisiti prescritti dal CTS per le ODV pena, in difetto, la mancata iscrizione al RUNTS e l'impossibilità a continuare a svolgere l'attività di protezione civile.

La chiara formulazione della norma in commento contribuisce ora a risolvere in modo inequivoco un tale dubbio.

Anche per quelle Sezioni e Gruppi dell'ANA (e, come loro, per ogni altra articolazione interna delle altre associazioni d'arma e per ogni altra forma di volontariato di protezione civile organizzato in forme diverse da quelle previste dal CTS) varrà, infatti, la procedura prevista dall'art. 31 del D.M. n. 106/2020.

Ovvero:

- i dati relativi a tali soggetti dovranno essere trasmessi dagli uffici regionali e delle Provincie autonome al RUNTS entro il termine previsto (ove, come nel caso esaminato, manchi lo statuto, troverà applicazione l'art. 8, co. 5, lett. a) dello stesso D.M. n. 106/2020);

- nel caso in cui l'istruttoria degli uffici del RUNTS ritenga tali enti iscrivibili alla sezione a) – previa eventuale richiesta di integrazione documentale che dovrà necessariamente comprendere, qualora non già contenuta nei dati trasmessi da Regioni e

¹⁶ Possono aiutare a comprendere il rilievo pratico della questione alcuni dati sulla capillare presenza dell'ANA sul territorio: ne fanno parte circa 80 Sezioni territoriali in Italia e 30 all'estero, queste sono a loro volta formate da circa 4.500 Gruppi con un coinvolgimento complessivo di oltre 340.000 soci alpini ed aggregati.

¹⁷ Più precisamente, l'art. 20 dello Statuto di ANA testualmente dispone: "Base del funzionamento sociale è la Sezione, la quale nell'ambito della propria circoscrizione, approvata dal Consiglio direttivo nazionale, realizza direttamente ed attraverso i Gruppi dipendenti, la vita della Associazione nelle sue varie manifestazioni. Le Sezioni ed i Gruppi sono articolazioni periferiche dotate di autonoma legittimazione negoziale e processuale"

¹⁸ Poiché, come detto, Sezioni e Gruppi dell'ANA non hanno propria autonomia giuridica, tale iscrizione è avvenuta non allegando un proprio statuto (che non esiste), ma specifici regolamenti, tutti approvati dall'ANA.

Province, la certificazione di iscrizione all'Elenco nazionale del volontariato della protezione civile – verrà disposta l'iscrizione in tale sezione;

- nel caso in cui, invece, l'istruttoria non ravvisi l'esistenza dei requisiti per l'iscrizione nella sezione a) ma verifichi invece sussistenti i requisiti per l'iscrizione in un'altra sezione del RUNTS, ne darà comunicazione all'ente ai sensi del co. 9 dell'art. 31;

- in ogni caso l'Ufficio del RUNTS, ove abbia riscontro dell'iscrizione del soggetto all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile, non potrà pretendere alcun tipo di regolarizzazione ed adeguamento statutari e dovrà provvedere alla sua iscrizione nel RUNTS alla sezione g) "*altri enti di Terzo settore*", salvo che il soggetto appartenente al volontariato organizzato di protezione civile abbia precisato di volersi iscrivere ad una diversa sezione. In tal caso esso dovrà adeguare la propria struttura ai requisiti per la diversa tipologia di ente.

Ci si potrà così trovare a veder iscritti alla sezione g) del RUNTS anche soggetti operanti nel settore della protezione civile dotati di una forma organizzativa atipica e financo di limitata soggettività giuridica (come nel caso delle Sezioni e Gruppi ANA).

Tale situazione non deve sorprendere, essendo perfettamente logica e coerente con quanto si è andato sin qui argomentando.

Infatti, va ricordato come il C.Pr.C. abbia assolto alla specifica finalità indicata nella legge delega di provvedere alla "*ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni*" tra l'altro mediante l' "*b) organizzazione di un sistema policentrico che operi a livello centrale, regionale e locale, prevedendo la possibilità di definire livelli di coordinamento intermedi tra la dimensione comunale e quella regionale e di integrare l'elenco delle strutture operative che concorrono alla finalità di protezione civile, includendovi anche eventuali soggetti organizzati in base a principi innovativi*" e la "*d) disciplina della partecipazione e della responsabilità dei cittadini, singoli ed associati, anche mediante le formazioni di natura professionale, alle attività di protezione civile allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità (...) nonché di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore ...*" (art. 1 L. 16.03.2017 n. 30).

In adempimento della delega ricevuta, il C.Pr.C. ha, innanzitutto, perseguito l'obiettivo posto di organizzare un sistema policentrico, (i) guardando al Servizio Nazionale della protezione civile come ad un "*sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni e dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo*" (art. 1 C.pr.c.), (ii) individuando coloro che lo compongono con le rispettive attribuzioni (artt. 4-12 C.Pr.C.) e (iii) regolamentando le strutture operative nazionale e decentrate comprendendo espressamente in esse anche "*e) il volontariato organizzato di protezione civile iscritto nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile, l'Associazione della Croce Rossa Italiana e il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico*" (art. 13 C.Pr.C.).

Il C.Pr.C. non poteva pertanto perimetrare, riconoscere e definire forme giuridiche dedicate all'organizzazione del volontariato di protezione civile, ma doveva al con-

trario valorizzare ogni forma di partecipazione del singolo a questo particolare settore di impegno assicurando il più ampio e diffuso coinvolgimento dei cittadini alla cultura e all'azione responsabile finalizzata “*alla prevenzione, alla mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento*” (art. 2 C.Pr.C.). E' evidente che, imporre vincoli di forme giuridiche alla partecipazione dei singoli cittadini al volontariato di protezione civile avrebbe comportato una illegittima autolimitazione nel perseguire l'obiettivo posto dalla legge delega.

Volendo, invece, considerare vincolata la partecipazione dei singoli a forme giuridiche di volontariato organizzato precostituite (dal CTS come dal codice civile), infatti, non si potrebbe giustificare la tripla modalità di accesso contenuta all'art. 31, co. 3, C.Pr.C.: “*La partecipazione del volontariato al Servizio nazionale si realizza mediante enti del Terzo settore, ivi compresi i Gruppi Comunali, che svolgono l'attività di protezione civile di cui all'articolo 5, comma 1, lett. y) del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, nonché mediante altre forme di volontariato organizzato appositamente costituite ...*”. Se il legislatore avesse ragionato così, gli sarebbe, infatti, stato sufficiente limitarsi a prevedere quali forme organizzative solo gli enti di Terzo settore e i Gruppi comunali.

In conseguenza, l'altro obiettivo posto dal legislatore delegante, quello di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore, è stato perseguito dal C.Pr.C. semplicemente estendendo alle forme organizzate di volontariato della protezione civile, salvaguardandone le caratteristiche volute per la funzione loro attribuita, i benefici riservati agli enti di Terzo settore, estendendo la possibilità di acquisire tale qualifica attraverso l'iscrizione al RUNTS oltre che al volontariato di protezione civile già organizzato in una delle forme previste dal CTS (tra cui Gruppi Comunali) anche ad ogni altra forma organizzativa liberamente prescelta alla sola condizione che tali soggetti siano previamente iscritti all'Elenco nazionale.

In definitiva, il Codice della protezione civile altro non fa che affermare che i soggetti iscritti all'Elenco Nazionale che abbiano forme organizzative diverse da quelle contemplate nel CTS sono già riconosciuti aventi finalità civiche, solidaristiche e di solidarietà sociale e impegnati nello svolgimento dell'attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lett. y) del CTS e che ad essi dovrà essere consentita l'iscrizione al RUNTS pur se carenti degli altri requisiti previsti dal CTS.

7. *Gli effetti dell'iscrizione al RUNTS per un soggetto di volontariato organizzato di protezione civile*

Anche per i soggetti facenti parte del volontariato organizzato di protezione civile, l'iscrizione al RUNTS – seppure sottoposta alle condizioni speciali sino a qui considerate – produrrà tutti gli effetti richiamati agli artt. 7 e 26 del D.M. n. 106/2020.

Più precisamente:

- l'effetto costitutivo della qualifica di ente di Terzo settore, anche per quegli enti e/o soggetti che, pur non essendo costituiti in una delle forme organizzative tipiche, siano iscritti all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile;

- l'obbligo di utilizzare nella propria denominazione e negli atti a rilevanza esterna, la locuzione "ente di Terzo settore" o l'acronimo "ETS" per quelli iscritti nella sezione g) o, per quelli eventualmente iscritti in una sezione diversa, quello di utilizzare le corrispondenti locuzione o acronimo;

- il conseguente diritto di fruire dei benefici previsti dal CTS e dalle altre disposizioni a favore degli enti di Terzo settore;

- l'effetto di opponibilità ai terzi degli atti per i quali il CTS prescrive l'obbligo di iscrizione al RUNTS;

- l'effetto di pubblicità-notizia sull'attività e la struttura di ciascun soggetto iscritto.

Le altre norme del CTS attinenti la struttura, l'organizzazione e la gestione degli ETS con gli obblighi relativi troveranno applicazione nei confronti dei Gruppi comunali e dei soggetti facenti parte del volontariato organizzato di protezione civile, "in quanto compatibili" con le disposizione del C.Pr.C. (cfr. art. 3, co. 1, CTS e art. 32, co. 4, C.Pr.C.)¹⁹.

8. *Funzione di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli ETS di protezione civile. Una causa speciale di cancellazione*

Allo speciale regime giuridico riservato al volontariato organizzato di protezione civile in rapporto al Terzo settore contribuisce, infine, la disciplina su vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti di Terzo settore svolgenti attività di protezione civile.

Di ciò si occupa l'art. 33, comma 4, del C.Pr.C.:

- a) innanzitutto, precisando che per essi le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo sono "*finalizzate a garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabile*";
- b) disponendo, poi, che tale attività, pur da esercitarsi dagli Uffici del RUNTS ai sensi degli artt. 92 e ss. CTS, debba essere condotta "*in collaborazione con il Dipartimento della Protezione civile e con le strutture di protezione civile delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano*";
- c) prescrivendo, infine, che il decreto ministeriale di attuazione della normativa sulla vigilanza, monitoraggio e controllo previsto all'art. 96 CTS debba disciplinare anche tale obbligatoria collaborazione "*sulla base delle proposte tecniche formulate congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dalle strutture di protezione civile delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*".

L'impianto giuridico ora descritto costituisce la definitiva conferma del rapporto di specialità della disciplina del volontariato di protezione civile rispetto alla disciplina degli enti di Terzo settore.

¹⁹ Si valuti, a titolo esemplificativo, la speciale disciplina della partecipazione dei volontari alle attività di protezione civile prevista agli artt. 39, 40 e 41 C.Pr.C. in rapporto a quella generale contenuta agli artt. 17 e 18 CTS.

A ciò deve ulteriormente aggiungersi il richiamo all'art. 33, co. 2 del C.Pr.C. che riserva a “*Dipartimento della protezione civile e strutture della protezione civile delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*” le funzioni relative “*alla predisposizione, tenuta, aggiornamento, conservazione e revisione periodica dell'Elenco nazionale*”.

Poiché l'iscrizione al RUNTS di un soggetto facente parte del volontariato organizzato di protezione civile presuppone la previa iscrizione all'Elenco nazionale relativo, in piena coerenza, il co. 3 dell'art. 11 in commento dispone che il RUNTS debba tener conto delle eventuali cancellazioni dall'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile, adeguando in conseguenza anche il proprio contenuto.

Rappresenta, questa, un'ipotesi speciale di cancellazione dal RUNTS, del cui verificarsi gli uffici del RUNTS devono limitarsi a prendere atto assumendo le determinazioni conseguenti.

ART. 12
SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO

1. Possono essere iscritti nella sezione di cui all'articolo 46, comma 1, lettera f) del Codice gli enti costituiti ai sensi della legge 15 aprile 1886, n. 3818, e iscritti nella sezione delle imprese sociali presso il Registro delle imprese ai sensi dell'articolo 23, comma 1 del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che abbiano un versamento annuo di contributi associativi non superiore a 50.000,00 euro e non gestiscano fondi sanitari integrativi. L'istanza telematica è formata ed inviata, secondo le specifiche tecniche contenute nell'allegato tecnico A, all'Ufficio del Registro Imprese territorialmente competente che, dopo aver provveduto alla cancellazione dalla sezione delle imprese sociali, dà comunicazione dell'avvenuta modifica all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS nella cui circoscrizione territoriale l'impresa ha la sede legale. L'Ufficio competente del RUNTS, ricevuta la comunicazione dal Registro imprese tramite il sistema informatico, iscrive l'ente nella sezione di cui alla lettera f) con la medesima decorrenza della cancellazione dal Registro delle imprese. Il procedimento di cui al presente comma è applicabile senza l'intervento del notaio nel caso in cui non vengano effettuate modifiche allo statuto dell'ente.
2. Gli enti di cui al comma 1 che non abbiano adempiuto all'iscrizione nel Registro delle imprese ai sensi del citato articolo 23, comma 1, del decreto legge n. 179 del 2012, presentano la domanda di iscrizione ai sensi del capo II del presente decreto.
3. Gli enti costituiti ai sensi della legge 15 aprile 1886, n. 3818, che, esistenti alla data di entrata in vigore del Codice si trasformino entro il termine di cui all'articolo 43 del Codice in associazioni e che entro il medesimo termine richiedano l'iscrizione al RUNTS, non sono tenuti alla devoluzione del patrimonio qualora la richiesta di iscrizione delle associazioni risultanti sia accolta. Le disposizioni di cui al presente comma sono applicabili anche nel caso in cui gli enti originari non abbiano adempiuto all'iscrizione nel Registro delle imprese ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 12

SOMMARIO: 1. Le società operaie di mutuo soccorso in proiezione storico-legislativa. La mitica legge n° 3818 del 1886. – 2. L'art. 23 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (decreto «Crescita bis») e l'iscrizione delle SOMS in pubblici registri. L'ottenimento della personalità giuridica a mezzo della legge n. 3818 del 1886. – 3. Le SOMS che non avevano richiesto ed ottenuto la personalità giuridica sulla scorta della L. n. 3818 del 1886. – 4. Le norme del CTS concernenti le SOMS. Artt. 42, 43 e 44. – 5. L'iscrizione delle SOMS al RUNTS. L'art. 12.

1. *Le società operaie di mutuo soccorso in proiezione storico-legislativa. La mitica legge n° 3818 del 1886*

Le società di mutuo soccorso sono enti dalla gloriosa tradizione. La legge che le riguarda è assai risalente nel tempo, la n° 3818 del 1886. Trattasi della legge istitutiva di queste benemerite istituzioni (all'epoca chiamate società operaie di mutuo soccorso) che sopperivano negli anni post-risorgimentali alla totale assenza di welfare e che con il tempo si sono di fatto “trasformate” in larga misura in circoli ricreativi ed in pochi, ma significativi casi, in una particolare *species* del *genus* mutue.

Esse appartengono a pieno titolo al Terzo settore. Il legislatore le ha espressamente contemplate agli artt. 42, 43 e 44 ponendo in evidenza le loro peculiarità al pari delle OdV, delle APS, degli enti filantropici e delle reti associative.

Molto si è discusso in passato, nella dottrina, sulla natura giuridica degli enti in parola. Pare preferibile, proprio in ragione dei loro aspetti singolari (a cavallo tra mutualità e cooperazione), qualificarle come società di diritto speciale, come tali organizzate, secondo il legislatore del 1886, in un quadro normativo sui generis. Ormai minoritaria, o comunque isolata, sembra invece la tesi della società di mutuo soccorso come associazione, secondo la quale laddove non espressamente previsto dalla legge, ad esse andrebbe applicata la disciplina del codice civile in tema, appunto, di associazioni.

Un numero significativo di queste - non è dato però di verificarlo a livello statistico - aveva acquisito *illo tempore*, cioè nel 1888 e seguenti, la personalità giuridica - consentita del resto dalla legge del 1886 in forme sostanzialmente analoghe alle società commerciali - in coincidenza con l'entrata in vigore del codice di commercio. Quindi, a far data dal 1888, le SOMS risultavano iscritte al registro delle società tenuto dalla Cancelleria del Tribunale, in piena aderenza alla disciplina in allora vigente.

Da allora hanno sempre osservato in diritto ed in fatto l'inquadramento offerto dal legislatore, tra l'altro mantenendo spiccati livelli di mutualità, in concomitanza con

* Avvocato in Alessandria. Già professore a contratto di Diritto delle Organizzazioni Non Profit alla Facoltà di Economia dell'Università del Piemonte Orientale. Autore de *La riforma del terzo settore. Dd.lgs. 3 luglio 2017, nn. 111, 112 e 117 e d.p.r. 28 luglio 2017*, Milano, 2017.

il tramonto del Welfare State, organizzando ambulatori per i propri soci o visite convenzionate presso ambulatori specialistici; senza contare i momenti di chiara socialità, organizzati in occasione di particolari eventi nel corso dell'anno.

2. *L'art. 23 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (decreto «Crescita bis») e l'iscrizione delle SOMS in pubblici registri. L'ottenimento della personalità giuridica a mezzo della legge n. 3818 del 1886.*

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (decreto «Crescita bis») intervenne, con l'art. 23, incidendo in parte sulla legge istitutiva, la 15 aprile 1886, n. 3818, modificandone gli artt. 1, 2, 3 e 8.

Al primo punto dell'art 23 si legge che *“Le società di mutuo soccorso di cui alla legge 15 aprile 1886, n. 3818, sono iscritte nella sezione delle imprese sociali presso il registro delle imprese secondo criteri e modalità stabilite con un decreto del Ministro dello sviluppo economico”*. Da questa disposizione non si evinceva però che vi fosse un obbligo specifico di iscrizione in capo agli enti con conseguente “sanzione” (ma di che tipo?) in difetto della stessa. Dall'esame del decreto ministeriale nulla lascia intendere che un tale obbligo sussistesse per le SOMS che già si erano volontariamente assoggettate alla pubblicità sulla scorta della disciplina previgente e che quindi non solo avevano ottenuto la personalità giuridica ma si erano anche iscritte negli appositi registri tenuti dalla cancelleria commerciale.

In passato, le società di mutuo soccorso non avevano l'obbligo di iscriversi in pubblici registri; l'iscrizione prevista dall'art. 4 della legge n. 3818/1886 nel “registro delle società”, tenuto presso la cancelleria del tribunale a norma dell'art. 91 del Codice di commercio del 1882, era facoltativa e prevista ai soli fini dell'ottenimento della personalità giuridica. In altre parole, l'ente non era tenuto all'iscrizione a meno che non volesse godere dei benefici conseguenti al riconoscimento della autonomia patrimoniale perfetta, tipica della personalità giuridica.

Accadeva comunque molto spesso che le SOMS acquisissero la personalità giuridica, a mezzo di apposito decreto del Tribunale a cui conseguiva l'iscrizione.

Ora, premesso che le SOMS non pare fossero tenute come detto all'iscrizione essendo esse stesse già iscritte al registro tenuto dalla cancelleria commerciale per effetto della disciplina previgente, va osservato per un verso che nella disciplina previgente non venne introdotta per legge alcuna sanzione al riguardo e che la norma in questione, l'art. 23 predetto, pareva imporre un onere siffatto a carico dell'Ufficio e cioè della Cancelleria e non invece della società.

Non solo. Va osservato come l'iscrizione nel Registro, introdotta con la legge del 2012 era giustificata dal far emergere come SOMS le società che non avevano in passato ottenuto la personalità giuridica e non invece quelle che avendola ottenuta, erano già a pieno titolo iscritte presso la Cancelleria commerciale delle società vigenti (sino al 1942), sulla scorta del Codice di Commercio del 1882. Diversamente si sarebbe introdotta una sanzione rispetto alla mancata iscrizione (venir meno della personalità giuridica?) che non trova riscontro nella legge e neppure nella legge istitutiva della

procedura necessaria a fini di ottenimento della personalità giuridica degli enti che ne sono privi (ci si riferisce alla disciplina disegnata dal DPR n° 361 del 2000, prima dell'entrata in vigore dell'art. 22 del CTS).

Un ulteriore dato normativo a sostegno dell'inesistenza dell'obbligo e del permanere in vita dell'Ente nella forma riconosciuta e palesata dalla legge istitutiva delle SOMS è rappresentato dall'art. 44 del Codice del Terzo settore che recita, al comma 2, che *“In deroga all'articolo 23, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, non sono soggette all'obbligo di iscrizione nella sezione delle imprese sociali presso il registro delle imprese sociali, le società di mutuo soccorso che hanno un versamento annuo di contributi associativi non superiore a 50.000 euro e che non gestiscono fondi sanitari integrativi”*.

La norma in parola - in quanto contenuta nella parte riferita alle società di mutuo soccorso (Titolo V, capo VI, artt. 42 – 44) - è entrata in vigore, a mente dell'art. 104, il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e quindi il 3 agosto 2017. Essa potrebbe essere letta in chiave interpretativa nel senso di escludere che nel periodo successivo all'entrata in vigore dell'art. 23 del decreto D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (c.d. decreto «Crescita bis», che contempla l'iscrizione in parola), le SOMS, che avessero contributi associativi modesti e non gestissero fondi sanitari integrativi, ne fossero le effettive destinatarie. Ciò sul presupposto che simili enti non abbiano quei requisiti di imprenditorialità tali da richiedere la tutela ulteriore per i terzi derivante dalla iscrizione nella speciale sezione del Registro delle Imprese, obbligo che invece si ribadisce sussistere in capo alle SOMS “altre” rispetto a queste. In questo modo si eliminerebbero i dubbi interpretativi che la norma dell'art. 23 aveva suscitato con quel “sono iscritte” che non equivale di certo a “devono essere iscritte” o “devono iscriversi”.

Obbligo che come si è detto, per altri versi, sarebbe parso esagerato se rivolto alle SOMS già iscritte al Registro delle società tenuta dalla Cancelleria, “prima”, e cioè dopo l'entrata in vigore del codice di commercio, e “dopo”, nel 1942, in costanza di codice civile ma comunque “prima” che si procedesse all'istituzione del Registro delle imprese, già contemplato nel codice civile ma mai attuato, laddove le società di mutuo soccorso già iscritte, avrebbero dovuto essere travasate nel Registro delle società tenuto, anche dopo il 1942, dalle cancellerie dei Tribunali. A maggior ragione per quegli enti che avessero una particolare “presenza” nell'ordinamento rappresentata dal riconoscimento della personalità giuridica.

Ne consegue che in assenza di iscrizione alla speciale sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, le SOMS aventi personalità giuridica, non per questo solo potevano essere declassate a mera associazione non riconosciuta tutte le volte in cui, istituite ai sensi della legge del 1886 ed ottenuta la personalità giuridica, fossero state iscritte al registro delle società tenuto dalla Cancelleria commerciale del tribunale a seguito dell'introduzione del Codice di Commercio e di qui travasata nell'analogo registro tenuto dalla Cancelleria commerciale con l'entrata in vigore del codice civile, prima comunque dell'istituzione del Registro delle Imprese e quindi della disciplina integrativa del 2012. Con il che si paleserebbe del tutto

arbitraria la tesi che vorrebbe le SOMS non iscritte nell'apposita sezione del Registro delle imprese, assimilabili all'associazione non riconosciuta con la conseguente applicazione dell'art. 38 del codice civile in tema di responsabilità personale e solidale, anche di natura tributaria, di coloro che hanno agito in nome e per conto dell'ente.

3. *Le SOMS che non avevano richiesto ed ottenuto la personalità giuridica sulla scorta della L. n. 3818 del 1886*

Si potrebbe porre lo stesso genere di problema allorché le SOMS non avessero ottenuto la personalità giuridica sulla scorta della legge istitutiva del 1886. A questo proposito l'unica ancora di salvezza sarebbe stata rappresentata dalla norma dell'art. 43 del CTS qualora fosse letta nella chiave interpretativa d'anziché prospettata perché l'assenza di iscrizione alla sezione speciale del Registro delle imprese porterebbe alle conseguenze che la personalità giuridica scongiurerebbe alla radice.

Qui si innesta una discussione non di poco conto. La SOMS, tale perché costituita ai sensi della legge del 1886 ma che non abbia mai richiesto e ottenuto la personalità giuridica, continua a mantenere la propria soggettività giuridica (alla stregua di una società in nome collettivo, per intenderci) oppure si trova *de facto* trasformata in associazione non riconosciuta con tutte le conseguenze del caso a mente dell'art. 38 del codice civile? Chi scrive il presente commento ritiene che si possa rispondere nel primo senso sul presupposto non tanto e non solo della specialità della legge istitutiva della SOMS quanto perché la disciplina dell'art. 38 non può trovare applicazione se non alle associazioni non riconosciute. E questo quanto meno con riferimento alle responsabilità verso i terzi che non sia l'Erario. Nei confronti di quest'ultimo i soci potrebbero essere trattati alla stregua dei soci illimitatamente responsabili di una società di persone. Ma la formula dubitativa si impone.

Sia per quelle che avevano ottenuto la personalità giuridica sia per quelle che non l'avevano in passato richiesta, la norma dell'art. 43, così come modificato dall'art. 11, comma 1, D.L. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21, consente a tutte le SOMS esistenti alla data di entrata in vigore del Codice del Terzo settore, di trasformarsi o in associazioni del Terzo settore o in APS (purché svolgano, ovviamente, una o più delle attività di interesse generale di cui all'art. 5) nel qual caso mantengono, in deroga all'articolo 8, comma 3, della legge 15 aprile 1886, n. 3818, il proprio patrimonio.

Ci si potrebbe domandare quali sono le SOMS *esistenti* alla data di entrata in vigore del CTS. Si ha ragione di ritenere che siano tutte quelle che possono provare di essere state costituite sotto il vigore della disciplina del 1886, che ne abbiano osservato nel tempo la disciplina, indipendentemente dalle forme di pubblicità e che, quelle prive di personalità giuridica, siano "emerse" in quanto tali attraverso l'art. 23. In difetto, ed in mancanza di personalità giuridica, dovrebbero essere trattate quanto ai rapporti coi terzi, alla stregua di società di persone, se hanno svolto attività di impresa, oppure di associazioni non riconosciute.

Per il resto, come noto, le SOMS debbono scogliere ogni nodo entro il 31/12/2021. In difetto, perderebbero il loro patrimonio (spesso degno di nota laddove rappresentato dagli stessi immobili in cui viene svolta l'attività) ed entrerebbero *ex lege* in liquidazione.

4. *Le norme del CTS concernenti le SOMS. Artt. 42, 43 e 44*

Questa essendo la situazione della pubblicità precedentemente all'entrata in vigore del CTS e quindi della legge istitutiva del RUNTS, si tratta *in primis* di apprezzare la portata sostanziale delle norme contenute nel Codice, in questo modo riprendendo parte delle argomentazioni che si sono già sviluppate in precedenza.

La disciplina è contenuta agli artt. 42, 43 e 44.

La prima norma fa salvo l'intero impianto della legge 15 aprile 1886 n° 3818 e successive modificazioni.

La seconda consente alle società di mutuo soccorso esistenti che nei successivi tre anni dall'entrata in vigore del Codice (e quindi entro il termine, da ultimo, del 31/12/2021) intendano trasformarsi in associazioni o in APS, di mantenere il proprio patrimonio in deroga all'art. 8 comma 3 della legge istitutiva, con il che non sono soggette all'obbligo di devoluzione previsto in detto. Possono quindi uscire dal sistema quelle società che non ritengono e comunque non vogliono più svolgere alcune attività di tipo mutualistico. Non è chiaro peraltro la sorte del patrimonio delle SMS che abbiano preferito trasformarsi in associazione. Quest'ultima dovrà per forza di cose essere riconosciuta? Si ritiene di no, anche se in questo caso in difetto di meccanismo automatico del tipo trasformazione di ente e conseguente disciplina positiva, ci si può domandare se e come sia necessario formalizzare il passaggio. La delibera dell'assemblea straordinaria a mio avviso richiederebbe la presenza del notaio. Sembra comunque che la previsione in parola si applichi anche se l'ente non abbia adempiuto all'iscrizione nel registro delle imprese.

La terza consente con una disposizione che si è opinato essere di interpretazione autentica e quindi applicabile anche alle società non iscritte alla data di entrata in vigore del CTS al registro delle imprese, che non sono soggette all'obbligo di iscrizione nella sezione delle imprese sociali presso il registro delle imprese, le società di mutuo soccorso che hanno un versamento annuo di contributi associativi non superiore ad euro 50.000 euro e che non gestiscono fondi sanitari integrativi, disposizione che ha l'evidente scopo di tenere all'interno del sistema della legge n° 3818 di enti che altrimenti ne verrebbero espulsi.

La disciplina integrativa soffre peraltro di una torsione evolutiva che vede detti enti in costante bilico tra il permanere sulle posizioni storiche, approfittando del recedere del Welfare State, o limitarsi a svolgere attività meramente ricreative a favore esclusivamente o prevalentemente dei propri soci. Le SMS che invece si trasformeranno dopo il 31/12/2021 sono tenute a devolvere il patrimonio ad altre società di mutuo soccorso ovvero ad uno dei fondi mutualistici o al corrispondente capitolo del bilancio dello Stato.

5. *L'iscrizione delle SOMS al RUNTS. L'art. 12.*

La norma del D.M. n° 106 del 15 ottobre 2020 che concerne espressamente l'iscrizione delle SMS è l'art. 12.

Per le SMS è anzitutto istituita una sezione speciale del Registro contraddistinta con la lettera f)

Gli enti con versamento annuo di contributi associativi superiore a 50.000 euro e/o che gestiscono fondi sanitari integrativi sono tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese, nella sezione imprese sociali: tale iscrizione soddisfa il requisito dell'iscrizione nella sezione f) del RUNTS.

Quelli invece con versamento annuo di contributi associativi pari o non superiore a 50.000 euro e che non gestiscono fondi sanitari integrativi e che dovrebbero essere iscritti alla stessa sezione speciale di cui sopra (ma per quanto sopra riferito non è era poi così scontato) qualora intendano iscriversi alla sezione speciale del RUNTS sub f) devono (a) presentare apposita istanza da inviarsi al registro delle imprese; questo (b) le cancella dalla sezione imprese sociali comunicandolo all'Ufficio del RUNTS competente per territorio mentre quest'ultimo, una volta ricevuta la comunicazione, (c) provvede ad iscrivere l'ente, appunto, nella sezione f) con la medesima decorrenza della cancellazione dal registro delle imprese. Non è necessario l'intervento del notaio laddove non si contemplino modifiche statutarie.

Ci si può domandare che iter debbano seguire gli enti aventi dette caratteristiche che non si erano precedentemente iscritti all'apposita sezione imprese sociali del registro delle imprese. A parte l'iter di cui *infra*, detti enti ben potrebbero dapprima iscriversi al registro sezione imprese sociali (in assenza a quanto pare di previo pagamento di una qualche forma di sanzione amministrativa) e da qui passare al RUNTS secondo la procedura dianzi indicata. Del resto il legislatore con l'impiego del verbo "possono" pare ancora una volta non dare particolare rilevanza a detta iscrizione, a maggior ragione in presenza di enti costituiti nel vigore del codice di commercio del 1888 per cui valeva l'obbligo di iscrizione al registro delle società tenuta dalla cancelleria del Tribunale.

In presenza oggi di uno speciale regime di favore per gli ETS, gli enti che desiderano a pieno titolo permanere sotto l'ombrello del CTS dovrebbero o seguire l'iter predetto oppure seguire quello di cui al comma secondo che prevede la domanda di presentazione direttamente al RUNTS ai sensi degli articoli da 15 a 19 e quindi secondo le procedure descritte al capo II. A nulla rilevando, da oggi in poi, la circostanza che detti enti siano muniti o meno della personalità giuridica, accordata con la legge istitutiva del 1886.

Il terzo comma contempla l'ipotesi degli enti esistenti alla data dell'entrata in vigore del CTS, decidano di trasformarsi a mente dell'art. 43 e richiedono l'iscrizione al RUNTS.

Gli enti di cui all'art. 43 una volta decisa la loro "trasformazione" si è visto che non si vedono costretti a devolvere il loro patrimonio.

Qui si rileva un difetto di coordinamento con la norma di diritto sostanziale perché là si parlava di enti che nei tre anni dall'entrata in vigore della legge decidano di tra-

sformarsi in associazioni del Terzo settore o in associazioni di promozione sociale. Qui si parla unicamente di enti che decidano di trasformarsi in "associazioni". A meno che si voglia intendere entrambe le tipologie di enti coperte dal mantello "associazioni".

La trasformazione è di diritto un cambio di veste giuridica, in questo caso da società ed ente associativo. Ma è anche di "sostanza" perché si fuoriuscirebbe dagli schemi degli enti del Libro V del codice civile per entrare in quelli del libro primo. Da organizzazione svolgente attività mutualistica ad altra che detta attività non svolge più, pur conservando la qualifica di ETS perché rientrando tra quelli di cui all'art. 4 e purché svolgano attività di interesse generale a sensi dell'art. 5.

In dette circostanze, la legge dice che: *"non sono tenuti alla devoluzione del patrimonio qualora la richiesta di iscrizione delle associazioni risultanti sia accolta"*. Si tratta ovviamente di un accoglimento operato dall'Ufficio del RUNTS che apprezza la sussistenza dei parametri di legge perché l'ente si possa fregiare della qualifica di ETS. Diversamente esso sarebbe costretto alla devoluzione e perderebbe ogni diritto sul patrimonio. Non è invero molto chiaro come si coordini simile disposizione con il fatto che la manovra in parola come il tenore dell'art. 43 che fissa il termine dei tre anni che andrebbe a scadere per gli enti in parola con il 31/12/2021. *Quid juris* nel caso in cui il RUNTS per quella data non fosse ancora operativo? Non è dato di sapere che cosa succederebbe in mancanza di espressa norma che "recuperi" il termine triennale.

La seconda parte del terzo comma recita da ultimo così: *"Le disposizioni di cui al presente comma sono applicabili anche nel caso in cui gli enti originari non abbiano adempiuto all'iscrizione nel Registro delle imprese ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179"*.

Ciò implica che tutte le SOMS che non si sono iscritte al registro sezione imprese sociali per effetto dell'articolo 23, comma 1, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, sarebbero tenute ora a passare al regime delle associazioni, per il solo fatto di non aver optato per il nuovo regime pubblicitario. Il che in altri termini sta a significare che le SOMS in parola (definiti enti originari) sarebbero comunque tenute a diventare associazioni pena l'obbligatoria devoluzione del loro patrimonio. Il che, ancora, porta a ritenere che la norma dell'art. 12 modifichi di fatto se non quanto meno renda difficile l'applicazione dell'art. 44 del CTS laddove distingue, proprio a fini di applicazione dell'obbligo di iscrizione, gli enti di un tipo (quanto a versamento annuo di contributi associativi ed ammontare di fondi sanitari integrativi) rispetto a quelli dell'altro. La disposizione siffatta, in altre parole, prescinderebbe da tale distinzione portando tutti gli enti che non si sono iscritti alla sezione speciale del registro delle imprese prima dell'entrata in vigore del CTS alla loro trasformazione *ex lege* in enti associativi non riconosciuti, estranei al quadro normativo degli ETS.

I dubbi ad ogni buon conto permangono soprattutto in ragione del fatto che la norma parla di applicabilità e non di obbligatoria applicazione. Un poco più di chiarezza in effetti non sarebbe guastato. Così come un miglior coordinamento con la disciplina del CTS.

ART. 13

GLI ENTI DEL TERZO SETTORE
CHE ESERCITANO LA PROPRIA ATTIVITÀ
ESCLUSIVAMENTE O PRINCIPALMENTE
IN FORMA DI IMPRESA COMMERCIALE

1. *Gli enti che esercitano la propria attività in via esclusiva o principale in forma di impresa commerciale, qualora conseguano l'iscrizione al RUNTS continuano ad essere tenuti all'iscrizione nel Registro delle imprese. Ugualmente, gli enti iscritti al RUNTS devono iscriversi anche al Registro delle imprese se esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale.*
2. *La disposizione di cui al comma 1 non è applicabile alle imprese sociali, per le quali si applica l'articolo 3 comma 1 lettera d) del presente decreto.*
3. *Gli enti di cui al comma 1 sono tenuti agli adempimenti di cui all'articolo 13, commi 4 e 5 del Codice.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 13

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'iscrizione (duplice) degli enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale. – 3. L'iscrizione (unica) delle imprese sociali. – 4. Gli adempimenti contabili degli enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Nell'ambito della Sezione II (“Disposizioni particolari”) del Capo I (“Il procedimento di iscrizione per gli enti senza personalità giuridica”) del Titolo II (“Il procedimento di iscrizione”) del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 settembre 2020, n. 106, l'art. 13 – rubricato “Gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale” – rappresenta di certo uno snodo fondamentale per comprendere la posizione dell'odierna riforma circa il “rapporto controverso” fra impresa e Terzo settore¹.

La norma in commento s'inserisce, infatti, non soltanto nell'ormai articolato dato normativo (costituito, fra l'altro, dalle previsioni del d.lgs. 112/2017 e ss.mm.ii., del d.lgs. 117/2017 e ss.mm.ii. e del D.m. 106/2020), ma anche, seppur indirettamente, nell'annoso dibattito circa lo svolgimento delle attività d'impresa da parte di enti del Terzo settore (di seguito, “ETS”)².

Ne deriva l'opportunità – prima di passare ad un'analisi specifica delle regole contenute nell'art. 13 del d.m. 106/2020 – d'individuare rapidamente le diverse possibili modalità di svolgimento dell'attività d'impresa da parte degli ETS.

Nell'esercitare una o più attività d'interesse generale per il perseguimento, senza

* Professore a contratto di “Elementi fondamentali dei rapporti di diritto privato” e di “Protezione dei dati personali” presso l'Università degli Studi di Pavia.

¹ Richiama il “rapporto controverso” fra impresa e Terzo settore, sottolineando continuità e discontinuità della riforma rispetto al passato, C. GRANELLI, *Impresa e Terzo settore: un rapporto controverso*, in *Jus civile*, 2018, 715 ss.

² Per una panoramica sull'argomento, senza nessuna pretesa di completezza, cfr. G. MARASÀ, *I contratti associativi a dodici anni dalla riforma del diritto societario*, Torino, 2015, 175 ss.; ID., *Impresa, scopo di lucro ed economicità*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2014, 33 ss.; A. FICI, *Profili civilistici dell'attività erogativa delle fondazioni*, in AA.VV., *Le Fondazioni. Prospettive italiane ed europee*, a cura di G. RESTA, Napoli, 2014, 91 ss.; M. BASILE, *Le persone giuridiche*, II ed., in *Tratt. dir. priv.*, a cura di G. IUDICA e P. ZATTI, Milano, 2014, 86 ss.; A. CETRA, *Gli enti non societari titolari di impresa*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2014, 67 ss. Per una riflessione, invece, successiva alla riforma del Terzo settore, cfr. V. M. MARCELLI, *L'ente del terzo settore e l'esercizio di attività d'impresa*, in AA.VV., *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Un'introduzione*, a cura di A. FICI, Napoli, 2018, 123 ss.

scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, gli ETS possono, infatti, *svolgere o meno attività d'impresa*.

In un'ottica generale, gli ETS possono svolgere attività d'impresa: i) *in via esclusiva o, quanto meno, principale*; ii) *in via secondaria e strumentale*³.

Nella prima ipotesi, l'esercizio dell'attività d'impresa sarà l'unico (o, comunque, il principale) strumento per consentire all'ente di realizzare i propri fini istituzionali (artt. 11, c. 2, e 13, c. 4, d.lgs. n. 117/2017); nella seconda, l'esercizio dell'attività d'impresa si limiterà a supportare la realizzazione dei fini istituzionali attraverso lo svolgimento di un'attività d'interesse generale (ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 117/2017) oppure di un'attività diversa (ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 117/2017)⁴.

Non possono, però, trascurarsi – qui tralasciando, invece, le (pur rilevanti) problematiche riguardanti tutti i possibili schemi organizzativi accessibili, di volta in volta, per il perseguimento delle specifiche attività (dalle organizzazioni del libro I ad alcune del libro V del codice civile)⁵ – le numerose disposizioni speciali relative a talune categorie “nominate” di ETS.

³ Sul punto, cfr., *ex multis*, E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, 711; M. CEOLIN, *Il c.d. codice del terzo settore: un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 19 s. Per una ricostruzione della suddetta distinzione più articolata, cfr. M. PORZIO, *La crisi economica degli enti del terzo settore: quali procedure?*, in AA.VV., *Crisi e insolvenza. In ricordo di Michele Sandulli*, Torino, 2019, 585 ss.

⁴ Si pensi alle seguenti (diverse) ipotesi: 1) un ente che gestisce un museo attraverso un'attività d'impresa esercitata in via esclusiva o, perlomeno, principale, prevedendo, per esempio, l'obbligo di pagar il biglietto d'ingresso da parte dei visitatori; 2) un ente che gestisce un museo in forma pienamente erogativa non imprenditoriale e che, allo stesso tempo, svolge attività culturali a pagamento (realizzando così un'attività d'interesse generale attraverso un'attività, seppur in via secondaria e strumentale, d'impresa commerciale); 3) un ente che gestisce – sempre in forma pienamente erogativa non imprenditoriale – un museo e che organizza però, al contempo, anche compravendite di contenuti e prodotti vari (svolgendo così un'attività “diversa”, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 117/2017, tramite un'attività, seppur in via secondaria e strumentale, d'impresa commerciale).

⁵ Qui si tralascia volutamente il dibattito “classico” – che, seppur affascinante, rischia di risultare superfluo, a fronte dell'odierno dato normativo, nell'ambito del Terzo settore – circa la possibilità o meno di esercitare attività d'impresa, oltre che attraverso uno degli schemi organizzativi del libro V del codice civile, anche tramite uno o più strutture organizzative del libro I dello stesso codice (l'orientamento favorevole è maggioritario, ma non unanime; cfr., *ex multis*, M. V. DE GIORGI, *La legge delega sull'“impresa sociale” e il successivo decreto*, in *Studium iuris*, 2005, 1263 ss., ripubblicato di recente in M. V. DE GIORGI, *Enti del primo libro e del Terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pisa, 2021, 223 ss.; AN. FUSARO, *I modelli imprenditoriali nella legislazione del terzo settore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2002, 291 ss.; A. CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003, 42 ss.; G. MARASÀ, *Riflessioni su oggetto e scopi delle associazioni del libro primo cod. civ. nelle prospettive di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, 303 ss.; A. ZOPPINI, *Le prospettive di riforma delle associazioni e delle fondazioni: considerazioni a margine della riforma del diritto societario*, in AA.VV., *Gli enti non profit tra codice civile e legislazione speciale*, a cura di G. VISINTINI, Napoli, 2003, 255 ss.; P. IAMICELI, *Servizi alla persona e forme privatistiche di gestione: il modello delle organizzazioni miste*, in AA.VV., *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, a cura di F. CAFAGGI, Bologna, 2002, 179 ss.; mostra, per esempio, significative perplessità al riguardo, ancora in tempi relativamente recenti, R. DI RAIMO, «Soggetto» e attività d'impresa nella disciplina degli enti del Libro I del codice civile, in AA.VV., *Percorsi di diritto civile. Studi 2009/2011*, a cura di R. DI RAIMO, M. FRANCESCA, A.C. NAZZARO, Napoli, 2011, 11 ss.; ID., *Appunti sulle prospettive di riforma del Libro I*

Innanzitutto, lo svolgimento dell'attività d'impresa sembra *precluso* (tanto in via esclusiva o principale quanto in via secondaria e strumentale) per *società di mutuo soccorso* (art. 2, c. 2, l. 3818/1886)⁶.

Inoltre, le *organizzazioni di volontariato* possono sostanzialmente svolgere attività d'impresa ma *soltanto in via sussidiaria e strumentale e non anche in via esclusiva o principale* (art. 33, d.lgs. 117/2017).

Infine, le *imprese sociali* – non solo possono, ma – addirittura *devono* esercitare una o più attività d'impresa, peraltro *in via stabile e principale* (art. 2, c. 1, d.lgs. 112/2017)⁷.

La suddetta *distinzione generale* fra ETS che svolgono un'attività d'impresa *in via esclusiva o principale* ed ETS che la svolgono *in via secondaria e strumentale* deve pertanto sempre *coordinarsi anche con una serie d'indicazioni e regole specifiche relative ad alcune (significative) categorie "nominate" di ETS*.

2. *L'iscrizione (duplice) degli enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale*

Delineate così, ancorché sinteticamente, le principali caratteristiche dell'odierno sistema normativo, si può sviluppare un'analisi più consapevole della disciplina riguardante gli ETS che esercitano la propria attività *esclusivamente o principalmente* in forma di impresa commerciale.

Già l'art. 11, c. 2, d.lgs. 117/2017 – oggi confermato dall'art. 13, c. 1, del D.M. 106/2020 – aveva previsto, infatti, l'iscrizione obbligatoria degli ETS che esercitano la propria attività *esclusivamente o principalmente* in forma di impresa commerciale, oltre che nel registro unico nazionale del Terzo settore, nel registro delle imprese. Specu-

del codice civile, in *Rass. dir. civ.*, 2011, 653 ss.; contributi poi entrambi ripubblicati in R. DI RAIMO, *Terzo settore e profili dell'iniziativa con scopo ideale*, Napoli, 2018, 113 ss., 125 ss.). Sembra, invece, pacifico che l'attività d'impresa possa essere svolta oggi, avvalendosi anche degli schemi organizzativi del libro I del codice civile, dagli ETS, cfr., per tutti, C. GRANELLI, *Impresa e Terzo settore: un rapporto controverso*, cit., 715; M. TAMPONI, Introduzione, in AA.VV., *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*, a cura della FONDAZIONE ITALIANA DEL NOTARIATO, Milano, 2017, 11; M. GEOLIN, *Il c.d. codice del terzo settore: un'occasione mancata?*, cit., 3, nt. 5; E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, cit., 708; G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 675; A. FICI, *L'attività degli enti del Terzo settore*, in AA.VV., *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. GORGONI, Pisa, 2018, 71.

⁶ Il divieto contenuto nella legge ("Le società di mutuo soccorso non possono svolgere attività diverse da quelle previste dalla presente legge, né possono svolgere attività di impresa") potrebbe però esser inteso, secondo alcuni studiosi, nel senso che è vietata soltanto l'attività d'impresa con i non soci. Cfr. A. FICI, *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2018, spec. 40 ss.

⁷ In letteratura, cfr., *ex multis*, P. CONSORTI, *I soggetti del Terzo settore*, in P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, II, ed., Bologna, 2021, 115-116; G. BENEDETTO, *Impresa sociale: il Giano bifronte della riforma*, in AA.VV., *Il Terzo settore e la Stella del no profit. Corso di diritto civile – anno 2016-2018*, a cura di M. SCHIRIPA, Napoli, 2019, 371 ss., spec. 382 ss.; A. FICI, *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, cit., 19 ss.

larmente continua ad imporsi agli altri enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma d'impresa commerciale l'iscrizione al Registro delle imprese anche qualora conseguano l'iscrizione al RUNTS.

Quest'obbligo di duplice iscrizione non è riferito pertanto – alla luce dell'attuale dato normativo – agli ETS che svolgono attività d'impresa soltanto in via secondaria e strumentale.

Sembra derogarsi così all'obbligo pubblicitario generale dell'iscrizione nel registro delle imprese posto in capo, secondo la dottrina ancor oggi maggioritaria, indistintamente a tutti gli imprenditori, a prescindere dalla circostanza che essi esercitino l'attività d'impresa in via esclusiva o meno, in via principale o meno⁸. Tale soluzione – accolta, dapprima, dal d.lgs. 117/2017 e, poi, dal d.m. 106/2020 – si era peraltro già affermata nel “diritto vivente” con riferimento agli enti del libro I del codice civile⁹ (ed era stata delineata, sempre con riferimento, in generale, agli enti del libro I, anche dall'art. 3, c. 1, lett. d, della legge delega n. 106/2016)¹⁰.

Ciò non toglie, però, che la soluzione normativa finora prospettata lasci tuttora insoddisfatto l'interprete, specie laddove si torni a riflettere sull'esatta formulazione legislativa (adottata tanto dall'art. 11, c. 2, del d.lgs. 117/2017 quanto dall'art. 13 del D.M. 106/2020): l'obbligo della duplice iscrizione al registro unico nazionale del Terzo settore e al registro delle imprese è posto in capo non già a tutti “gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa”, bensì – testualmente – ai soli “enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa *commerciale*”. Ne deriva l'esclusione dall'obbligo della duplice iscrizione non soltanto degli ETS che svolgono attività d'impresa solo in via secondaria e strumentale, ma anche degli ETS che esercitano imprenditorialmente, in via esclusiva o principale, un'attività *non commerciale*.

⁸ Cfr., per tutti, G. MARASA, *Riflessioni su oggetto e scopi delle associazioni del libro primo cod. civ. nelle prospettive di riforma*, cit., 303 ss.; ID., *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, cit., 690 ss. *Contra* F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, II ed., 1976, 96 ss.; ID., *Delle persone giuridiche*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, II ed., 2006, 234 ss.

⁹ Cfr. Cass., 9.11.1979, n. 5770, in *Giust. civ.*, 1980, I, 2255 ss., in *Foro it.*, 1980, I, 358; Cass. 17 gennaio 1983, n. 341, in *Giust. civ., Mass.*, 1983, 1, in *Banca borsa tit. cred.*, 1984, II, 165, in *Dir. eccl.*, 1983, II, 112; Cass. 18.9.1993, n. 9589, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1995, I, 309 ss., con nota di PORRARI, in *Giust. civ., Mass.*, 1993, 1411, in *Giust. civ.*, 1994, I, 65, con nota di LO CASCIO, in *Fall.*, 1994, 151, con nota di NAPOLEONI, in *Foro it.*, 1994, I, 3503, con nota di PATANÈ, in *Riv. dir. impr.*, 1996, 166, con nota di FIENGO, in *Dir. fall.*, 1994, II, 436, con nota di RAGUSA MAGGIORE.

¹⁰ L'art. 3 (rubricato “Revisione del titolo II del libro primo del codice civile”), c. 1, lett. d, della legge delega n. 106/2016 (poi rimasto, com'è noto, inattuato) recitava: “Il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [...] d) prevedere che alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa si applichino le norme previste dai titoli V e VI del libro quinto del codice civile [dedicati alle società in generale, alle società cooperative e alle mutue assicuratrici], in quanto compatibili, e in coerenza con quanto disposto all'articolo 9, comma 1, lettera e) [dedicato all'esigenza di una razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati in favore degli enti del Terzo settore]”.

Si tratta pertanto di comprendere quando l'attività d'impresa, esercitata magari dagli ETS anche in via esclusiva o principale, possa definirsi "commerciale".

All'interrogativo (particolarmente complesso) può risponderci, secondo l'opinione dottrinale prevalente, riconducendo all'attività d'impresa "commerciale" ogni attività imprenditoriale che non rientra nell'alveo dell'"imprenditore agricolo" (o equiparato)¹¹.

Al medesimo interrogativo potrebbe essere chiamato specificamente a rispondere, però, nell'ambito della riforma del Terzo settore, l'art. 79, c. 2, del d.lgs. 117/2017 (rientrante nelle disposizioni tributarie in materia d'imposte sui redditi): "le attività di interesse generale di cui all'art. 5 [...] *si considerano di natura non commerciale quando sono svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi [...]*". In quest'ottica, com'è già stato puntualmente osservato, sembrerebbe che debbano considerarsi di natura commerciale "tutte e solo quelle attività che siano idonee a produrre ricavi; con esclusione quindi non solo di quelle (non imprenditoriali) di erogazione di beni o servizi, ma anche di quelle che, pur svolte con criteri di economicità (cioè, di mera copertura dei costi con i ricavi), non siano purtuttavia idonee a realizzare un lucro oggettivo (praticando "corrispettivi che non superano i costi effettivi")"¹². All'obbligo di duplice iscrizione – e, in particolare, all'obbligo d'iscrizione al registro delle imprese – finirebbero così per sottrarsi non soltanto quegli ETS che svolgono attività d'impresa in via secondaria e strumentale, ma anche quelli che, pur svolgendola in via esclusiva o principale, vedano (normativamente o statutariamente) preclusa la possibilità che i corrispettivi praticati possano superare i costi effettivi.

L'art. 13 del d.m. 106/2020, in assenza di espressi richiami alla disciplina tributaria, sembra oggi suggerire – seppure senza superare definitivamente ogni possibile dubbio interpretativo – di ricorrere alla nozione tradizionale d'impresa "commerciale" in senso sostanziale (anziché in senso fiscale ai sensi dell'art. 79, c. 2, del d.lgs. 117/2017), precludendo così l'applicazione della descritta disciplina della duplice iscrizione (al RUNTS e al registro delle imprese) soltanto agli ETS che svolgano, in via secondaria o strumentale, attività d'impresa agricola (o equiparata).

Siffatta conclusione si espone però, com'è già stato autorevolmente ed efficacemente notato, comunque a perplessità di carattere interpretativo (alla luce soprattutto delle incertezze derivanti dall'eventuale ricorso soltanto alla normativa civile o anche a quella tributaria per ricostruire l'intera disciplina) e di politica del diritto. Non è condivisibile, in particolare, la previsione di una deroga all'obbligo generale d'iscrizione al registro delle imprese per gli ETS perché ritenuti particolarmente meritevoli dall'ordinamento e,

¹¹ Questa posizione è largamente prevalente in letteratura (come risulta già dalla consultazione dei principali volumi manualistici, cfr., per tutti, A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. ANELLI e C. GRANELLI, XXIV ed., Milano, 2021, 996; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, XIX ed., Napoli, 2019, 1339 ss.). Minoritaria è, invece, la posizione di chi sostiene l'esistenza di una terza figura (residuale) d'imprenditore (oltre a quello "agricolo", ai sensi dell'art. 2135 c.c., e a quello "commerciale", ai sensi dell'art. 2195 cc.): l'imprenditore "civile". Sul punto, cfr. G. OPPO, *Note preliminari sulla commercialità dell'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1967, I, 561 ss., spec. 581 ss.

¹² C. GRANELLI, *Impresa e Terzo settore: un rapporto controverso*, cit., 729.

di conseguenza, assoggettati ad un trattamento fiscale di favore¹³. Se, infatti, “l’iscrizione nel registro delle imprese è un adempimento pubblicitario imposto a tutela degli interessi dei creditori e, più in generale dei terzi, cioè del “mercato”, a conoscere i dati essenziali di tutti i soggetti che in esso operano”, l’ETS che “svolge un’attività qualificabile come imprenditoriale ai sensi della disciplina privatistica (art. 2082 c.c.) dovrebbe [...] essere soggetto all’obbligo di iscrizione nel registro delle imprese a prescindere dalla circostanza che esso sia meritevole di una disciplina premiale sotto il profilo fiscale”¹⁴.

All’esito dell’analisi normativa finora sviluppata sembra dunque necessario, nonostante le perplessità testé delineate, ritenere applicabile il regime della *doppia iscrizione* – al RUNTS e al Registro delle imprese – agli ETS che, nelle loro diverse possibili strutture organizzative (a partire da quelle di associazioni e fondazioni ai sensi del libro I del codice civile), esercitano la propria attività, in via esclusiva o principale, in forma tradizionale di impresa “commerciale” in senso sostanziale (limitando così significativamente l’esclusione che deriverebbe dall’interpretazione di matrice fiscale).

Restano, in ogni caso, assoggettate ad un regime differente alcune categorie “nominate” di ETS: le società di mutuo soccorso (disciplinate dal precedente art. 12 del d.m. 106/2020), le organizzazioni di volontariato (che, come si è detto, possono svolgere attività d’impresa, ma solo in via sussidiaria o secondaria)¹⁵ nonché le imprese sociali (disciplinate espressamente, e specificamente, al comma successivo dell’articolo in commento).

3. *L’iscrizione (unica) delle imprese sociali*

Alle imprese sociali (cioè, alla particolare tipologia di ETS tenuta, come si è visto, ad esercitare una o più attività d’impresa in via stabile e principale *ex art. 2, c. 1, d.lgs. 112/2017*) – ai sensi dell’art. 13, c. 2, d.m. 106/2020 – non è applicabile, infatti, la suddet-

¹³ In realtà, parte della dottrina e della giurisprudenza, con riguardo alle associazioni e fondazioni del libro I del codice civile, ha sostenuto – già in passato – la tesi secondo cui l’obbligo dell’iscrizione nel registro delle imprese sussisterebbe *solo nel caso in cui l’esercizio dell’attività d’impresa si configuri come oggetto esclusivo o principale dell’ente*. In tal senso, cfr. W. BIGIAMI, *La professionalità dell’imprenditore*, Padova, 1948, 86 ss.; F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., 102 ss.; in giurisprudenza, cfr. Cass. 9 novembre 1979, n. 5770, cit.; Cass. 17 gennaio 1983, n. 341, cit., e Cass. 18 settembre 1993, n. 9589, cit. Questa tesi – sebbene priva di supporto normativo – è stata poi seguita anche dai Conservatori del registro delle imprese (v. la risalente circolare del Ministero dell’Industria del 9 gennaio 1997, 3407, pubblicata in G. MARASÀ, C. IBBA, *I registro delle imprese*, Torino, 1997, 425 ss.).

Una posizione opposta sembra però maggioritaria nella letteratura. Cfr., *ex multis*, P. RESCIGNO, *Fondazione e impresa*, in *Riv. soc.*, 1967, 812 ss.; R. COSTI, *Fondazione e impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1968, I, 1 ss., 25 ss.; P. SPADA, *Note sull’argomentazione giuridica in materia di impresa*, in *Giust. civ.*, 1980, I, 2270 ss.; G. OPPO, voce *Impresa e imprenditore*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, XVI, Roma, 1989, § 7; A. CETRA, *L’impresa collettiva non societaria*, cit., 66 ss., 71 ss.

¹⁴ G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, cit., 697. Fermo restando le perplessità rilevate nel testo, è pur vero che, con riferimento agli ETS non iscritti al registro delle imprese, una funzione pubblicitaria dovrebbe comunque esser assolta dal RUNTS.

¹⁵ V., *supra*, § 1.

ta previsione della duplice iscrizione (al RUNTS e al Registro delle imprese), ma “l’iscrizione nell’apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell’iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore” (art. 11, c. 3, d.lgs. 117/2017; e, nello stesso senso, oltre all’art. 5, c. 2, d.lgs. 112/2017, si rinvia al testo dell’art. 3, c. 1, lett. d), d.m. 106/2020, espressamente richiamato proprio dall’art. 13, c. 2, d.m. 106/2020)¹⁶.

Le imprese sociali (fra cui rientrano, ai sensi sempre dell’art. 3, c. 1, lett. d), del d.m. 106/2020, le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381)¹⁷, sebbene non siano specificamente tenute ad iscriversi nel RUNTS, confluiranno dall’apposita sezione del Registro delle imprese – attraverso una procedura di comunicazione diretta fra registri (specificamente descritta all’art. 29 d.m. 106/2020 e soprattutto all’allegato A)¹⁸ – in un’apposita sezione loro dedicata (la D) del RUNTS.

Sorgono così perlomeno due problemi: i) l’integrazione successiva presso l’Ufficio del RUNTS dei dati che il Registro delle imprese non raccoglie e ii) l’eventuale necessità, per gli enti costituiti secondo le normative precedenti, di modifiche statutarie¹⁹.

Il primo problema richiede un’interlocuzione delle imprese sociali con il competente Ufficio del RUNTS dove hanno la sede per comunicare dei dati che il registro delle imprese non raccoglie. In particolare, ai sensi dell’art. 29, c. 3, d.m. 106/2020, il richiedente “presenta istanza di integrazione e aggiornamento al RUNTS nelle modalità specificamente individuate nell’allegato tecnico A”. Si tratta d’indicare, come specificato dall’allegato A del d.m. 106/2020²⁰, contatto telefonico, sito internet, eventuale

¹⁶ Secondo l’art. 5, c. 2, d.lgs. 112/2017, “gli atti costitutivi, le loro modificazioni e gli altri atti relativi all’impresa devono essere depositati entro trenta giorni a cura del notaio o degli amministratori presso l’ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede legale, per l’iscrizione in apposita sezione [...]”. Il testo dell’art. 3, c. 1, lett. d), d.m. 106/2020, a sua volta, recita: “Il RUNTS, ai sensi dell’articolo 46 del Codice, si compone delle seguenti sezioni: [...] d) Imprese sociali, a cui sono iscritte le imprese di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 112 e successive modificazioni e integrazioni, ivi comprese le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381; per tali enti il requisito dell’iscrizione nella sezione del RUNTS di cui alla presente lettera è soddisfatto attraverso l’iscrizione nell’apposita sezione “imprese sociali” del Registro imprese; [...]”. Per un confronto fra l’iscrizione delle imprese sociali nell’apposita sezione del registro delle imprese prima e dopo la recente riforma del Terzo settore, cfr. AA.VV., *Riforma in movimento. 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul Terzo settore in Italia. Terzjus Report 2021*, a cura di TERZJUS – OSSERVATORIO DI DIRITTO DEL TERZO SETTORE, DELLA FILANTROPIA E DELL’IMPRESA SOCIALE, Napoli, 2021, spec. 202 ss.

¹⁷ Si è così definitivamente chiarito ogni dubbio circa l’applicabilità o meno della disciplina delle imprese sociali anche alle cooperative sociali e ai loro consorzi (cfr. C. GRANELLI, *Impresa e Terzo settore: un rapporto controverso*, cit., 730).

¹⁸ Per un approfondimento sulle specifiche modalità di comunicazione al RUNTS dei dati degli enti iscritti al Registro delle imprese, si rinvia, più che all’art. 29 d.m. 106/2020, all’Allegato A, §§ 7 ss. (su cui v., *infra*, nt. 20).

¹⁹ Per una panoramica sintetica, ma completa, cfr., per tutti, A. FICI, *Imprese sociali. Basta iscriversi al Registro imprese ma i dati vanno integrati nel Runts*, in *Focus Norme e tributi. Il Registro Unico del Terzo Settore. Riforma ai nastri di partenza*, *Il Sole 24 Ore*, 26 marzo 2021, 9.

²⁰ L’originario allegato A del d.m. 106/2020 è stato peraltro oggetto di successive modifiche, contenute nel decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 29 luglio 2021, n. 344, che non hanno però riguardato specificamente le suddette materie che necessitano di un’apposita interlocuzione fra imprese sociali e l’Ufficio del RUNTS (cfr. § 7.2 dell’allegato A del d.m. 106/2020).

affiliazione a una o più associazioni di enti o reti associative, eventuale dichiarazione di accreditamento al 5 per mille, numero di volontari iscritti nel registro dell'ente e numero di volontari degli enti aderenti di cui esse si avvalgono²¹.

Il secondo problema richiama, invece, l'attenzione sulle necessarie modifiche che potrebbero imporsi nel caso di imprese sociali costituite alla luce del d.lgs. 155/2006 per adeguarne gli statuti alle novità della riforma del Terzo settore.

Innanzitutto, le imprese sociali che vogliono esercitare una delle nuove attività (si pensi, per esempio, al microcredito [lett. s]) previste dal catalogo, decisamente più ampio del passato, di cui all'art. 2 d.lgs. 112/2017 devono rivedere l'oggetto sociale, richiamando la lettera corrispondente al settore prescelto e dettagliando il contenuto dell'attività svolta.

Inoltre, le imprese sociali costituite in forma societaria – a differenza di quelle organizzate in forma di associazione o fondazione (laddove permane il divieto assoluto di distribuzione degli utili) – possono prevedere la distribuzione dei dividendi nei limiti del 50% e, in ogni caso, non oltre l'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato del 2,5 rispetto al capitale effettivamente versato. Ne deriva l'esigenza, se l'ente decide di avvalersi di tale possibilità, di una modifica statutaria per adeguarsi alla nuova disciplina.

Infine, gli enti sprovvisti dei sindaci devono rivedere lo statuto provvedendo alla nomina di un organo di controllo, divenuto ormai obbligatorio per tutte le imprese sociali (a prescindere dalle loro dimensioni). Gli enti già dotati di sindaci sono chiamati, invece, ad integrarne i compiti con le nuove responsabilità (a partire dalla vigilanza sull'applicazione del d.lgs. 231/2001) oggi previste dall'art. 10 (c. 2) del d.lgs. 112/2017.

Nessun adeguamento statutario sembra richiesto, invece, alle cooperative sociali e ai loro consorzi giacché – ai sensi dell'art. 1, c. 4, d.lgs. 112/2017 (come confermato poi anche dalla circolare 3711/C del 2 gennaio 2019 del Ministero dello Sviluppo economico)²² – sono considerate imprese sociali “di diritto”, avendo peraltro lo stesso Mini-

²¹ Sul punto, cfr. AA.VV., *Riforma in movimento. 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul Terzo settore in Italia. Terzjus Report 2021*, cit., spec. 214-215. Lo stesso Report segnala poi come il d.m. 106/2020 non si preoccupi di sancire espressamente la possibilità per un'associazione o una fondazione di conseguire la personalità giuridica iscrivendosi nella sezione “imprese sociali” del registro delle imprese (così com'è concesso ottenerla ad associazioni e fondazioni che, tramite il Notaio, formulino domanda d'iscrizione nelle altre sezioni del RUNTS). In quest'ottica, “premesso che le imprese sociali devono sempre costituirsi per atto pubblico, se l'associazione o fondazione in questione rispetta l'art. 22 CTS (avendo dunque il patrimonio minimo indicato in questa norma), dovrebbe ritenersi che l'iscrizione nel registro delle imprese possa surrogare anche a questi effetti l'iscrizione nel RUNTS alla luce della disposizione generale di cui all'art. 11, comma 3, CTS, secondo cui “per le imprese sociali, l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore”. Sarebbe d'altronde irragionevole discriminare negativamente associazioni e fondazioni imprese sociali rispetto ad associazioni e fondazioni che assumano un'altra qualifica del Terzo settore (ODV, APS, ecc.)” (AA.VV., *Riforma in movimento. 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul Terzo settore in Italia. Terzjus Report 2021*, cit., 215). Nello stesso senso, già A. FICLI, *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, cit., 23.

²² Il testo della suddetta circolare è reperibile *online* sul sito del Ministero dello Sviluppo economico: <https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/3711C-coop-sociali.pdf>.

stero dello Sviluppo economico anche disposto d'ufficio l'iscrizione in massa di tutte le cooperative sociali nell'apposita sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese.

Malgrado nessun adeguamento sia formalmente necessario, potrebbero comunque risultare opportune delle modifiche statutarie²³, tenendo conto però che le disposizioni della riforma del Terzo settore trovano applicazione nell'ambito delle cooperative sociali sempre nel rispetto della (ed in quanto compatibili alla) loro disciplina specifica contenuta nella legge 381/1991²⁴.

Si pensi, per esempio, all'eventuale inserimento di specifiche previsioni statutarie sulle modalità di redazione, deposito e pubblicazione del bilancio sociale (in osservanza dell'obbligo, in quanto imprese sociali "di diritto", sancito dall'art. 9, c. 2, d.lgs. 112/2017) oppure sulle diverse attività esercitabili dalle cooperative di tipo A (rivolte alla gestione di servizi socio-sanitari ed educativi), il cui raggio d'azione è stato anche leggermente ampliato proprio dal d.lgs. 112/2017 (prevedendo, per esempio, l'astratta possibilità di svolgere attività ulteriori come le prestazioni sanitarie), e di tipo B (dirette all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati). Si possono poi considerare, assicurando sempre il rispetto delle specifiche norme sulle cooperative della legge 381/1991, possibili modifiche all'organizzazione interna e, in particolare, alla disciplina dei lavoratori nonché (del numero e dei rimborsi) dei volontari²⁵.

4. *Gli adempimenti contabili degli enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale*

Gli enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale sono tenuti – in osservanza del terzo ed ultimo comma dell'articolo in analisi – agli adempimenti contabili di cui all'articolo 13, c. 4 e 5, d.lgs. 117/2017. Si estende così agli ETS che esercitano in via esclusiva o principale attività di impresa commerciale la disciplina codicistica della contabilità delle imprese commerciali.

Soltanto a questi ETS s'impone dunque l'obbligo – ai sensi dell'art. 13, c. 4, del Codice del Terzo settore – di tenere le scritture contabili di cui all'art. 2214 c.c. (libro

²³ Sul punto, cfr. I. IOANNONE, *Cooperative sociali con doppia disciplina*, in *Focus Norme e tributi. Il Registro Unico del Terzo Settore. Riforma ai nastri di partenza*, *Il Sole 24 Ore*, 26 marzo 2021, 9.

²⁴ Sul principio della specialità della normativa sulle cooperative sociali, come espresso sia nel d.lgs. 112/2017 sia nel d.lgs. 117/2017, si rinvia alle riflessioni, seppure caratterizzate da talune diverse sfumature, di AA.VV., *Riforma in movimento. 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul Terzo settore in Italia. Terzjus Report 2021*, cit., 85 ss.; E. CUSA, *Frammenti di disciplina delle cooperative con la qualifica di impresa sociale*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2021, 267 ss., spec. 270; ID., *Le cooperative sociali come doverose imprese sociali*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2019, 948 ss.; A. FICI, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2021, 40 ss.

²⁵ Per un approfondimento sulle possibili conseguenze applicative della riforma del Terzo settore e, in particolare, della nuova disciplina in materia di impresa sociale di cui al d.lgs. 112/2017 e ss.mm.ii. alle cooperative sociali (qualificate come imprese sociali "di diritto") si rinvia alla nota, a firma congiunta del Ministero dello Sviluppo economico e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del 31 gennaio 2019, n. 29103 (anch'essa reperibile online: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2019/Nota-cooperative-imprese-sociali-a-firma-congiunta.pdf>).

giornale, libro degli inventari e altre scritture e documentazioni richieste dalla natura e dalle dimensioni dell'impresa) e – ai sensi dell'art. 13, c. 5, del Codice del Terzo settore – di redigere il bilancio d'esercizio secondo le regole previste, a seconda dei casi, per le società di capitali nonché di provvedere al relativo deposito presso il registro delle imprese (v. artt. 2423 ss., 2435-*bis* o 2435-*ter* c.c.).

Rendiconti e bilanci d'esercizio – ai sensi già dell'art. 48 d.lgs. 117/2017 (oggi confermato e specificato dall'art. 20, c. 1, lett. b), c. 5 e 7, nonché dall'art. 23, c. 1, lett. e), d.m. 106/2020) – devono essere poi depositati dagli amministratori entro il 30 giugno di ogni anno: l'ufficio del registro, nel caso di mancato o incompleto deposito degli atti e dei loro aggiornamenti, diffida l'ente del Terzo settore ad adempiere, fissando un termine non superiore a centottanta giorni, decorsi inutilmente i quali l'ente è cancellato dal RUNTS²⁶.

5. Conclusioni

L'art. 13 del d.m. 106/2020 contribuisce pertanto a riaffermare le caratteristiche fondamentali assunte, a seguito della riforma, dal rapporto fra impresa e Terzo settore. A tal fine, per un verso, si puntualizza la disciplina della duplice iscrizione – al RUNTS e al Registro delle imprese – degli enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale (c. 1), i quali, poi, sono sottoposti agli adempimenti contabili propri delle imprese commerciali (c. 3); per un altro, si conferma il regime dell'iscrizione delle imprese sociali soltanto nell'apposita sezione del registro delle imprese da cui poi confluiranno – all'esito di una procedura di comunicazione diretta fra registri – in una specifica sezione, loro dedicata, del RUNTS (c. 2).

Si tratta di una disciplina che – inevitabilmente – riflette talune scelte di fondo contenute già nei precedenti testi normativi della riforma (a partire, com'è ovvio, dal d.lgs. 112/2017 e dal d.lgs. 117/2017) e che – altrettanto inevitabilmente – finisce per riproporne, almeno in parte, pregi e difetti.

Nell'ambito dei pregi sicuramente rientra la disciplina diretta a completare il rilancio delle imprese sociali, stavolta prescrivendo loro soltanto un'unica iscrizione nell'apposita sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese con il fine poi di semplificarne la confluenza – attraverso la (più volte) richiamata procedura di comunicazione diretta fra registri – in una specifica sezione loro dedicata nel RUNTS (e coinvolgendo inequivocabilmente e meritoriamente nel regime semplificato d'iscrizio-

²⁶ Cfr., per tutti, E. ROSSI, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, in P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, II, ed., Bologna, 2021, 94. Avverso il provvedimento di cancellazione dell'ente per il caso di inadempimento deve ritenersi proponibile ricorso al TAR secondo quanto disposto, in termini apparentemente generali, dall'art. 50, c. 4, del Codice del Terzo settore (e oggi dall'art. 24, c. 9, d.m. 106/2020), cfr. F. BOSETTI, *Il Registro unico Nazionale del Terzo settore*, in AA.VV., *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. GORGONI, Pisa, 2018, 338.

ne, attraverso un opportuno riferimento contenuto nell'art. 3, c. 1, lett. d), anche le cooperative sociali).

Nell'ambito, invece, dei difetti si conferma la previsione di un apposito regime di “duplice iscrizione” per gli ETS che “esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale”. Questa complessa formulazione, mutuata dall'art. 11, c. 2, e dall'art. 13, c. 4, d.lgs. 117/2017, comporta non soltanto significative difficoltà interpretative (derivanti, come si è visto, soprattutto dal complesso ricorso a nozioni di matrice civilistica e/o tributaria), ma anche un'irragionevole disparità di trattamento – sotto il profilo dell'assenza di un obbligo d'iscrizione al registro delle imprese – nei confronti degli ETS che esercitano la propria attività in forma di impresa commerciale soltanto in via secondaria o accessoria oppure nei confronti degli ETS che, pur esercitando la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa, non sviluppano, ai sensi dell'odierno sistema normativo, un'attività di impresa “commerciale”²⁷.

L'art. 13 del d.m. 106/2020 rappresenta così una “norma di chiusura” di un sistema, quello dei rapporti fra impresa e Terzo settore, che, nonostante la recente riforma, continua ancor oggi ad essere (almeno parzialmente) controverso.

²⁷ Questi ETS non hanno, invero, l'obbligo d'isciversi al registro delle imprese, ma sembrano conservare la possibilità di farlo liberamente sulla base delle regole codicistiche generali: la riforma del Terzo settore – e, in particolare, l'art. 11 (c. 2 e 3) del d.lgs. 117/2017 – obbliga, infatti, taluni enti ad iscriversi nel registro delle imprese senza però escludere che altri vi si possano iscrivere per libera scelta.

GLI ENTI RELIGIOSI CIVILMENTE RICONOSCIUTI

1. Ai fini di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice, gli enti religiosi civilmente riconosciuti possono chiedere l'iscrizione al RUNTS mediante il deposito di un regolamento redatto per atto pubblico o scrittura privata autenticata.

2. Il regolamento deve:

a) individuare le attività di interesse generale ed eventualmente prevedere lo svolgimento di attività diverse ai sensi, rispettivamente, degli articoli 5 e 6 del Codice;

b) vietare la distribuzione di utili a norma dell'articolo 8, commi 2 e 3, del Codice;

c) individuare il patrimonio destinato per lo svolgimento delle attività di cui alla lettera a), che può essere individuato con un atto distinto, da allegare al regolamento;

d) prevedere la devoluzione ad altri enti del Terzo settore dell'incremento patrimoniale reallizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel RUNTS, a norma degli articoli 9 e 50, comma 2, del Codice;

e) prevedere l'obbligo di tenere separate le scritture contabili relative allo svolgimento delle attività di cui alla lettera a) dalle scritture contabili relative ad ogni altra attività dell'ente;

f) disciplinare con riferimento alle attività di cui alla lettera a) la tenuta delle scritture contabili, prevedere e disciplinare la redazione del bilancio di esercizio, la predisposizione del bilancio sociale ove prevista, la tenuta dei libri sociali obbligatori in conformità con la struttura dell'ente, nonché il trattamento economico e normativo dei lavoratori a norma, rispettivamente, degli articoli 13, 14 comma 1, 15 e 16 del Codice;

g) disciplinare, per lo svolgimento delle attività di cui alla lettera a), i poteri di rappresentanza e di gestione, con specifica indicazione delle eventuali limitazioni e dei relativi controlli interni, se previsti dall'ordinamento confessionale, in conformità alle risultanze del Registro delle persone giuridiche nel quale gli enti religiosi civilmente riconosciuti sono iscritti;

h) prevedere espressamente, con riferimento alle attività di cui alla lettera a), le condizioni di validità o di efficacia degli atti giuridici prescritte per gli enti religiosi civilmente riconosciuti dai relativi ordinamenti confessionali, ove tali condizioni abbiano rilevanza ai sensi di legge.

3. Alla domanda di iscrizione al RUNTS dell'ente religioso civilmente riconosciuto, presentata dal soggetto cui è attribuita, ai fini di cui alla lettera a) del comma 2, la rappresentanza, o, su mandato di quest'ultimo, dal rappresentante legale della rete associativa cui l'ente aderisce, oltre al regolamento di cui al comma 1 ed eventualmente al mandato e all'attestazione di adesione alla rete associativa, deve essere allegato l'atto con il quale la competente autorità religiosa autorizza l'iscrizione al RUNTS o dichiara che tale autorizzazione non è necessaria. L'atto di autorizzazione può essere depositato anche in copia. Dalla domanda di iscrizione devono altresì risultare:

a) l'indicazione della sezione del RUNTS nella quale si richiede l'iscrizione;

b) la denominazione;

c) il codice fiscale;

d) l'eventuale partita IVA;

e) gli estremi del provvedimento con il quale è stato disposto il riconoscimento dell'ente agli effetti civili;

f) la sede legale;

g) un indirizzo di posta elettronica certificata;

h) almeno un contatto telefonico;

i) le eventuali sedi secondarie. Non costituiscono sedi secondarie dell'ente le sedi legali di eventuali enti affiliati dotati di diverso codice fiscale;

- j) la data di costituzione dell'ente o, in alternativa, quella del patrimonio destinato;*
 - k) la o le attività di interesse generale effettivamente svolte, da individuarsi tra quelle di cui all'articolo 5 del Codice;*
 - l) la previsione dell'esercizio di eventuali attività diverse ai sensi dell'articolo 6 del Codice;*
 - m) il soggetto o i soggetti cui l'ente eventualmente aderisce con relativo codice fiscale;*
 - n) le generalità delle persone fisiche titolari del potere di rappresentanza e di gestione per lo svolgimento delle attività di cui al comma 2, lettera a), l'indicazione del potere conferito e delle eventuali limitazioni, nonché la data di nomina;*
 - o) l'eventuale dichiarazione di accreditamento ai fini dell'accesso al contributo del 5 per mille di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 111.*
- 4. La domanda di iscrizione è presentata all'Ufficio competente del RUNTS di cui all'articolo 8 del presente decreto, cui si fa riferimento per quanto non previsto dal presente articolo. Si applica il procedimento di cui all'articolo 9.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 14

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli “enti religiosi civilmente riconosciuti”: una categoria soggettiva incerta. – 3. Iscrizione alle sezioni del RUNTS, unicità del ramo e rapporti con il Registro delle imprese. – 4. Effetti dell’iscrizione al RUNTS “limitatamente” a talune attività. – 5. Il procedimento ordinario di iscrizione. – 6. Contenuti della domanda e allegati. – 7. Il regolamento. – 8. Limitazioni statutarie e controlli canonici. – 9. Il patrimonio destinato. – 10. La trasmigrazione degli enti ecclesiastici con ramo ONLUS. – 11. Aggiornamenti, depositi e cancellazione. Profili essenziali.

1. *Introduzione*

La norma in commento disciplina l’iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo Settore (RUNTS) degli “enti religiosi civilmente riconosciuti” “[a]i fini di cui all’articolo 4, comma 3” CTS, vale a dire dell’applicazione a tali enti delle disposizioni del Codice del Terzo settore “limitatamente allo svolgimento delle attività [di interesse generale] di cui all’articolo 5, nonché delle eventuali attività diverse di cui all’articolo 6”.

Su modello di quanto prevedevano gli abrogati decreti in materia di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e di impresa sociale¹, il legislatore della Riforma ha infatti concesso a taluni enti religiosamente connotati la possibilità² di accedere al regime giuridico speciale e premiale del Terzo settore “limitatamente” ad un ramo o segmento specifico della loro più articolata attività; la medesima facoltà è stata prevista, per gli stessi soggetti, anche all’art. 1, comma 3 del decreto di riforma dell’impresa sociale, 3 luglio 2017, n. 112.

Così, a differenza di ciò che accade per tutti gli altri enti privati non lucrativi, l’atto d’iscrizione al RUNTS ai sensi dell’articolo 4, comma 3, CTS, da parte di un ente religioso civilmente riconosciuto, non produce effetti sull’ente in quanto tale ma comporta obblighi e benefici solo per quella/e attività di “interesse generale” che costituiscono l’oggetto esclusivo o principale di un suo ramo ed eventualmente per quelle attività secondarie “diverse” che siano a queste strumentali.

* Ricercatore di Diritto ecclesiastico nell’Università degli Studi di Padova.

¹ Cfr. artt. 10 comma 9, d.lgs. 460 del 1997 e 1, comma 3, d.lgs. 155 del 2006.

² La previsione contenuta nell’art. 4, comma 3 costituisce una facoltà e, in linea di principio, nulla sembrerebbe impedire agli enti religiosi civilmente riconosciuti di iscriversi al RUNTS e qualificarsi enti del Terzo settore come tali, cioè nella loro unitarietà soggettiva, qualora, ovviamente, posseggano i requisiti generali richiesti dal d.lgs. 117 del 2017; peraltro, una preclusione in tal senso risulterebbe viziata di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 20 Cost. All’atto pratico, tuttavia, è assai improbabile che ciò accada poiché le attività di religione o di culto di tali enti “non sembrano suscettibili nella categoria delle attività diverse di cui all’art. 6 del Codice” (Mlps, Nota 15 aprile 2019, n. 3734) e, in ogni caso, esse dovrebbero risultare secondarie e strumentali rispetto a quelle d’interesse generale, nel rispetto dei criteri e limiti previsti dal d.m. 19 maggio 2021, n. 107.

Alla base di tale previsione vi è la volontà del legislatore di consentire alle organizzazioni che sono manifestazione istituzionale o collettiva della libertà religiosa e che svolgono attività di interesse generale di iscriversi al RUNTS e di fruire del regime del Terzo settore conservando le proprie caratteristiche organizzativo-identitarie e continuando a svolgere, senza vincoli, la propria attività istituzionale. Si tratta, in sostanza, di una scelta normativa di favore che, in una prospettiva di tutela e promozione di una libertà costituzionale, mira a rendere pienamente compatibili la struttura, il fine e l'attività religioso-culturali di taluni enti con le "finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale", l'"attività di interesse generale" e l'ordinamento interno degli enti del Terzo settore³.

Per potersi iscrivere al RUNTS con un ramo del Terzo settore, l'ente religioso deve essere "civilmente riconosciuto" e deve soddisfare tre condizioni esplicitamente individuate dallo stesso art. 4, comma 3, CTS: adottare "un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del [Codice del Terzo settore] e sia depositato nel [RUNTS]"; costituire un "patrimonio destinato" alle attività del ramo; con riferimento alle medesime attività, tenere "separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 13", CTS.

Questa circostanza, per la quale gli enti religiosi non si iscrivono al Registro nella loro unitarietà soggettiva bensì vi iscrivono un loro particolare ramo di attività, è probabilmente alla base della scelta sistematica, non pienamente condivisibile, di collocare l'art. 14, qui in commento, nel Capo I del Titolo II del d.m. 106 del 2020, dedicato al "procedimento di iscrizione per gli enti senza personalità giuridica che non intendano conseguirla".

2. *Gli "enti religiosi civilmente riconosciuti": una categoria soggettiva incerta*

Prima di affrontare i contenuti dell'art. 14 relativi alla domanda e alla procedura di iscrizione al RUNTS, è indispensabile soffermarsi sulla categoria soggettiva degli "enti religiosi civilmente riconosciuti" che, pur non essendo del tutto inedita nel panorama testuale del nostro ordinamento giuridico⁴, a seguito della Riforma ha assunto un ruolo di primaria importanza e una valenza generale nel contesto della disciplina degli enti non lucrativi.

³ In tal senso cfr. D'ANGELO, *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettive a partire dalle prime riflessioni della dottrina*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, 3, 676.

⁴ L'espressione "enti religiosi", variamente aggettivata, ricorre, ad esempio: nelle leggi di approvazione di talune intese sottoscritte dallo Stato con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (cfr.: art. 12, comma 5, l. 31 dicembre 2012, n. 245 [Intesa con l'Unione Buddhista Italiana]; art. 13, comma 5, l. 31 dicembre 2012, n. 246 [Intesa con l'Unione Induista Italiana]), dove viene utilizzata, in tutta evidenza, come sinonimo di quella tradizionale di "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti"; nell'art. 3, comma 5 del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 di attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; nell'art. 27, lett. g, della l. 14 novembre 2016, n. 220 (Disciplina del cinema e dell'audiovisivo).

Le norme sul Terzo settore si limitano a presupporre tale categoria con una certa “superficialità”⁵, senza cioè preoccuparsi di fornire elementi utili a tracciarne in modo netto i confini (ad es. mediante rinvio esplicito ad altre disposizioni)⁶, e lasciano all’interprete il compito di individuare quali soggetti giuridici possono avvalersi della facoltà del ramo prevista nell’art. 4, comma 3, CTS, e quali no⁷. Si tratta di un’operazione più delicata di quanto possa apparire a prima vista, che deve compiersi nell’orizzonte costituzionale dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose⁸ e che deve necessariamente tener conto anche di un’altra categoria soggettiva, assai più ricorrente nei testi di legge e maggiormente indagata dalla dottrina: quella degli “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”⁹.

La definizione del perimetro soggettivo degli enti religiosi civilmente riconosciuti può comunque contare su due dati certi ricavabili dal testo dell’art. 4, comma 3, CTS e dall’*iter* che ha portato alla sua formulazione definitiva.

Quanto al primo, l’esplicita richiesta che gli enti religiosi siano “civilmente riconosciuti” vale ad escludere dai destinatari dalla norma e dalla categoria dei soggetti che possono accedere al regime speciale del ramo tutti quei gruppi religiosamente connotati e/o collegati a organizzazioni confessionali che agiscono nel nostro ordinamento come enti di fatto (ad es. associazioni di fedeli prive di riconoscimento civile)¹⁰.

⁵ CONSORTI, *Il nuovo codice del Terzo settore e la disciplina degli “enti religiosi”*, in DAMMACCO e VENTRELLA (a cura di), *Religioni, diritto e regole dell’economia*, Bari, 2018, 206 ss.

⁶ Come si è osservato in dottrina, “la nuova formulazione [...] non usufruisce di una definizione normativa chiara e bene definita su cui poggiare” CHIZZONITI, *La riforma del Terzo settore: aspetti di diritto ecclesiastico*, in GIANFREDA e ABU SALEM (a cura di), *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, Tricase, 2019, 24. Ancora, “la versione finale [dell’art. 4, comma 3, CTS] – “enti religiosi civilmente riconosciuti” – potrebbe aver semplificato eccessivamente la questione, dando vita ad una locuzione atecnica non del tutto capace di fugare dubbi e riserve” SIMONELLI, *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti e la riforma del Terzo settore*, in FICI (a cura di) *La riforma del Terzo settore e dell’impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, 310.

⁷ Tra gli ultimi che hanno tentato questa operazione definitoria, BOLGIANI, *Gli effetti della riforma del terzo settore in materia di “enti religiosi civilmente riconosciuti”*, Torino, 2021, 24 ss.; LO IACONO, *Gli enti ecclesiastici e gli enti religiosi quale archetipo della personalità giuridica (La valenza funzionale della personificazione tra normativa pattizia e Codice del Terzo settore)*, in CAVANA (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, Torino, 2021, 67 ss. e 79 ss.; CONSORTI, GORI, ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2021, 116 ss.

⁸ Orizzonte che appare tutt’altro che nitido per ciò che concerne la qualificazione dei soggetti giuridici riconducibili al fenomeno religioso; in particolare, una difficoltà definitoria analoga a quella che si riscontra per gli “enti religiosi civilmente riconosciuti” nel contesto del Terzo settore emerge con riferimento alla definizione delle “confessioni religiose diverse dalla cattolica” ammesse ad avviare le trattative per la stipula delle intese con lo Stato ai sensi dell’art. 8, comma 3 Cost. Su questo tema, assai dibattuto in dottrina e oggetto di pronunce giurisprudenziali, si veda, in particolare, la sentenza Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52 in *Giur. cost.*, 2016, 2, 537 ss. e il volume PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Napoli, 2017.

⁹ Di essa si trova riscontro, ad esempio, nell’art. 20, Cost., nell’art. 831, c.c., nella disciplina di fonte pattizia degli enti della Chiesa cattolica e delle confessioni religiose dotate di intesa, nell’art. 149, ult. comma, TUIR, e così via. Su di essa si v. in dottrina, *ex multis*, BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, Milano, 2013, 9 ss.

¹⁰ FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statochiese.it), n. 3 del 2018, 15.

In secondo luogo, i lavori preparatori del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 recante il Codice del Terzo settore consentono di ritenere, con sufficiente sicurezza, che possono far parte della categoria in parola tanto “enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato” quanto persone giuridiche che di tale peculiare legame confessionale sono privi. Infatti, l’adozione dell’espressione “enti religiosi civilmente riconosciuti”, senza ulteriori specificazioni, è stata suggerita dal Consiglio di Stato all’esplicito scopo di evitare qualunque possibile profilo discriminatorio delle norme sul Terzo settore rispetto alla diversa appartenenza confessionale degli enti¹¹. Si è voluto, in altri termini, allargare e rendere aconfessionale la platea dei soggetti destinatari dell’art. 4, comma 3, CTS¹², per non riproporre quello schema, comune anche alle previgenti discipline in materia di ONLUS e di impresa sociale, per il quale si prevedeva un regime derogatorio per gli enti (o per alcuni enti) delle confessioni c.d. pattizie¹³ mentre tutte le altre “entità religiose [erano] confinate nell’area [...] indifferenziata del *non profit*”¹⁴.

A partire da questi due dati certi – l’imprescindibilità della personificazione giuridica e la necessità di non discriminare le differenti organizzazioni confessionali – la

¹¹ Sia la legge delega 18 giugno 2016, n. 106 – che richiedeva al legislatore delegato di tener conto della “disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato” – sia il testo dell’art. 4, comma 3 dello Schema di decreto legislativo recante il Codice – che parlava variamente di “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti” ed “enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato” si ponevano per questo specifico aspetto testuale nel solco dei previgenti decreti in materia di ONLUS e di impresa sociale. Il Consiglio di Stato, nel parere sullo Schema del Codice, faceva però presente al legislatore delegato che, in ragione di quanto affermato da alcune pronunce della Corte costituzionale in tema di edilizia di culto (Cfr. Corte cost. 19 aprile 1993, n. 195; 16 luglio 2002, n. 346; 23 febbraio 2016, n. 63), la sua scelta di limitare la possibilità di divenire ETS parziali ai soli “enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese” avrebbe potuto “profilare una questione di legittimità costituzionale”, non essendo concesso “operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese”. Proprio per scongiurare tale eventualità, nel parere in questione si suggeriva al Governo di “riconsiderare la disposizione, ad esempio modificandola come segue: ‘Agli enti religiosi civilmente riconosciuti [...] le norme del presente decreto si applicano...’” (Cons. Stato 14 giugno 2017, n. 1405, cit., sub art. 4). L’accoglimento di tale suggerimento ha determinato la formulazione del testo definitivo dell’art. 4, comma 3, CTS nei termini in cui lo possiamo leggere.

¹² D’ANGELO, *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del Terzo settore*, cit., 663 ss.

¹³ Cfr. art. 10, commi 7 e 9, d.lgs. 4 dicembre del 1997, n. 460 e l’art. d.lgs. 4 marzo 2006, n. 155. Queste scelte legislative, risultavano “in armonia con un quadro normativo che in analoghe circostanze (sistema delle erogazioni liberali, otto per mille, cinque per mille, ecc.), tiene conto degli stessi parametri di esclusione” (RIVETTI, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, Milano, 2008, 238): ad es., la l. 8 novembre 2000, n. 328, tra i diversi soggetti dei quali riconosce ed agevola il ruolo “nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” pone “gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese” (art. 1, comma 4); ancora, la l. 1 agosto 2003, n. 206 (c.d. “legge sugli oratori”) all’art. 1, “riconosce e incentiva la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mediante le attività di oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, nonché dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un’intesa ai sensi dell’art. 8, terzo comma, della Costituzione”.

¹⁴ FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, cit., 7.

categoria degli enti religiosi civilmente riconosciuti può però essere intesa ad ampiezze variabili, a seconda del significato giuridico che si voglia attribuire al carattere della religiosità. Quest'ultimo, infatti, può essere considerato alla stregua di un attributo formale concesso all'ente, ovvero di una qualità propria di taluni soggetti giuridici, che la posseggono in ragione dello scopo che perseguono e dell'attività che svolgono¹⁵.

Nella prima ipotesi si può parlare di una *religiosità per attribuzione* poiché si assume a canone di qualificazione il dato formale: è l'Autorità statale che conferisce all'ente il carattere "religioso", unitamente alla personalità giuridica, al termine di uno speciale procedimento di riconoscimento civile. Intesa la religiosità in tal senso, la categoria degli "enti religiosi civilmente riconosciuti" è data dall'insieme degli "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti" di origine pattizia (cioè riconosciuti con decreto ministeriale a norma della legge 20 maggio 1985, n. 222 ovvero delle leggi di approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica¹⁶) e degli "istituti dei culti diversi dalla religione [cattolica]", riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica al termine del procedimento previsto dalla Legge sui culti ammessi n. 1159 del 1929 e dalle relative norme di attuazione¹⁷.

La seconda possibilità interpretativa consiste, invece, nell'identificare l'elemento caratterizzante gli enti religiosi civilmente riconosciuti nel loro scopo e attività (*religiosità per aspirazione*): è religioso l'ente che persegue un fine di religione o di culto mediante lo svolgimento effettivo di attività di analoga natura¹⁸.

¹⁵ È possibile attribuire al carattere della religiosità anche ulteriori e differenti significati: esiste, ad esempio, una *religiosità per ispirazione*, che assume a riferimento il peculiare patrimonio etico-valoriale cui l'ente ispira il proprio operato e che si riscontra in quelle disposizioni che intendono tutelare l'identità delle c.d. organizzazioni di tendenza (cfr. Dir. 2000/78/CE, art. 4, 2); ancora, si può parlare di *religiosità per relazione*, quando, a prescindere dallo scopo o dall'attività dell'ente, ciò che ne determina il carattere religioso è la relazione o il legame, giuridicamente rilevante nell'ordinamento dello Stato, con la Chiesa cattolica o con una confessione religiosa tra quelle riconosciute sulla base di intesa o ai sensi della legge 1159 del 1929. Questi ulteriori significati sono già stati considerati in PEREGO, *Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria*, in *Jus- online*, 2019, 3, 237, giungendo alla conclusione che essi, per varie ragioni, non possono costituire un corretto parametro di riferimento per delineare la categoria degli enti religiosi civilmente riconosciuti nel contesto normativo del Terzo settore. Sia consentito rinviare a quanto detto in quella sede, essendo altro l'oggetto specifico del presente contributo.

¹⁶ L'art. 1 della l. 222 del 1985 e le più risalenti leggi di approvazione delle intese prevedevano che gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e delle relative confessioni fossero riconosciuti con d.P.R.; a seguito della l. 13 del 1991 la competenza all'adozione del decreto di riconoscimento degli enti pattizi è transitata al Ministro dell'Interno; continuano invece a concludersi con un d.P.R. i procedimenti di riconoscimento civile ai sensi della Legge sui culti ammessi.

¹⁷ Sul quale si v. PEREGO, *Il riconoscimento civile degli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica nella sua attuazione pratica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2020, 3-4, 500 ss.

¹⁸ In più occasioni il Consiglio di Stato ha evidenziato che "la natura di un ente di culto deve essere desunta dallo statuto adottato e dalle attività effettivamente svolte" (Cons. Stato, sez. I, 19 dicembre 2016, n. 2635). Il valore generale di tale principio di effettività è stato affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 19 novembre 1992, n. 467 sul celebre caso delle esenzioni fiscali per l'associazione Dianetics, rilevando che l'accertamento sulla finalità religiosa o culturale di un ente deve "essere fatto alla stregua della reale natura dell'ente e dell'attività in concreto esercitata, non potendosi ritenere [...] che una associazione sia arbitra della propria tassabilità".

Rispetto alla precedente ipotesi, la categoria degli enti religiosi civilmente riconosciuti diviene qui un *genus* più ampio, che ingloba enti ecclesiastici di origine pattizia, istituti dei culti ammessi ma anche persone giuridiche di diritto comune¹⁹. Potrebbero così costituire un ramo del Terzo settore anche quegli enti con fine di religione o di culto appartenenti alla Chiesa cattolica o ad altre confessioni dotate di intesa che sono privi dei requisiti per essere riconosciuti come enti ecclesiastici e che ottengono la personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361 del 2000²⁰; ancora, potrebbero avvalersi della facoltà prevista dall'art. 4, comma 3, CTS, le molte persone giuridiche di diritto comune riconducibili a confessioni religiose prive di un'intesa con lo Stato che, più o meno dichiaratamente, perseguono uno scopo e svolgono un'attività religioso-culturale²¹.

Allo stadio attuale di applicazione della Riforma, risulta assai difficile esprimere una netta preferenza per l'una o l'altra linea interpretativa, poiché entrambe presentano luci e ombre.

Il criterio della religiosità per attribuzione ha l'indubbio pregio della maggior oggettività: si ha a disposizione un "parametro di affidabilità amministrativa"²² (il decreto di riconoscimento) nella ricognizione dei soggetti cui concedere il beneficio di una disciplina di favore condizionata alla natura religiosa dell'ente²³. Esso, tuttavia, rischia di risultare indirettamente discriminatorio poiché gli enti delle confessioni prive di intesa con lo Stato potrebbero avvalersi della facoltà prevista dall'art. 4 comma 3, CTS solo se riconosciuti attraverso il procedimento previsto dalla Legge sui culti ammessi, che si fonda su presupposti di dubbia costituzionalità e che concede all'Amministrazione un ampio (eccessivo) margine di discrezionalità²⁴.

¹⁹ La personalità giuridica diviene qui un requisito o una qualità specializzante-selettiva che gli enti religiosi devono possedere per essere ammessi ad un trattamento speciale nel contesto delle norme sul Terzo settore ma che può essere indifferentemente conseguita mediante uno dei procedimenti speciali previsti dalle norme di derivazione pattizia o dalla Legge sui culti ammessi o il procedimento ordinario previsto dal d.P.R. 361 del 2000 (iscrizione ai registri prefettizi e regionali delle persone giuridiche).

²⁰ Si pensi, ad esempio, agli istituti religiosi, alle società di vita apostolica, alle loro province e case, alle associazioni di fedeli, alle chiese e alle fondazioni di culto della Chiesa cattolica che non soddisfano tutti i requisiti speciali previsti dagli artt. 7 e seguenti della l. 222 del 1985.

²¹ In molti casi i gruppi religiosi appartenenti a confessioni prive di intesa hanno preferito/dovuto mascherare o mimetizzare le proprie attività religiose o culturali nel contesto di scopi ed attività di altra natura, ad esempio culturali o sociale-umanitari, e organizzarsi come enti di diritto comune. Si consideri, ad esempio, che nonostante la significativa presenza di fedeli mussulmani sul territorio italiano, esiste oggi un solo ente riconducibile all'islam riconosciuto come istituto di culto ai sensi della l. 1159 del 1929, mentre tutti gli altri gruppi di fedeli sono organizzati in enti di diritto comune.

²² FERRANTE, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Torino, 2019, 48.

²³ In senso analogo, con riferimento al previgente regime ONLUS, cfr. BOTTA, *La relazione di sintesi*, in ID. (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il d.lgs. 31 marzo 1998*, n. 112, Torino, 2001, 193.

²⁴ In altri termini, se per definire l'incerta categoria degli enti religiosi civilmente riconosciuti evitando ogni profilo discriminatorio si ricorre ad una forma di riconoscimento, l'accesso alla quale avviene attraverso un procedimento discriminatorio, non si è fatto altro che spostare le medesime criticità da un piano normativo (quello del Codice del Terzo settore) ad un altro (quello della l. 1159 del 1929). Per un'analisi delle criticità intrinseche al procedimento di riconoscimento civile previsto dalla legge sui culti ammessi si rinvia a PEREGO, *Il riconoscimento civile degli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica nella sua attuazione pratica*, cit., 467 ss.

Individuare, viceversa, gli enti religiosi civilmente riconosciuti assumendo a parametro la loro aspirazione religioso-culturale, da accertarsi sulla base della loro effettiva attività, sarebbe forse la scelta maggiormente in linea con il dato costituzionale dell'art. 20, che accomuna nella sua previsione antidiscriminatoria tutti gli enti che perseguono un "fine di religione o di culto", "andando oltre le connotazioni confessionali e i modelli organizzativi speciali"²⁵. La declinazione pratica di tale opzione interpretativa, pure non inedita nel panorama del nostro ordinamento²⁶, pone però taluni ostacoli che paiono assai difficili da superare: anzitutto, vi è il problema di individuare quali siano le attività di religione o di culto per gli enti non riconducibili a confessioni dotate di un'intesa che abbia provveduto in tal senso²⁷; inoltre, con riferimento al tema del rapporto quali-quantitativo tra le attività religiose e culturali e le attività di diversa natura che l'ente eventualmente svolge (incluse quelle di interesse generale) è inevitabile domandarsi se solo un fine costitutivo ed essenziale e un'attività esclusiva o principale di religione o di culto siano idonei ad imprimere al soggetto il carattere "religioso" o questo possa derivare al medesimo anche dal perseguimento di finalità e dallo svolgimento di attività secondarie²⁸.

²⁵ D'ANGELO, *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del Terzo settore*, cit., 661. "L'art. 20 deve costituire la base da cui partire per regolamentare in maniera tecnica [le] forme di esercizio [istituzionale o collettivo] della libertà religiosa, avendo in considerazione le regole dettate sia per le più svariate forme organizzative, cioè per gli enti con i fini più diversi, sia per il tipo strutturale speciale dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto" VALLETTA, *Profili tributari e fiscali delle confessioni religiose*, in FUCILLO (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Torino, 2014, 124-125.

²⁶ Oltre ad essere stato adottato nel primo disegno di legge in materia di ONLUS (n. 2420, presentato al Senato il 3 gennaio 1996) tale parametro di religiosità può riscontrarsi, ad esempio, quale implicito criterio di individuazione delle associazioni religiose destinatarie di talune previsioni dell'art. 148 TUIR: com'è stato chiarito in sede ministeriale, rientrano in questa categoria sia le associazioni "civilmente riconosciute come tali (secondo le regole poste sulla base di intese o secondo la disciplina della legge 24 giugno 1929, n.1159)" sia quelle che "comprov[ino] la natura e la caratteristica [religiosa] dell'organizzazione secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione e di culto" (Min. Fin., Circolare 12 maggio 1998, n. 124/E, pt. 5.2.2).

²⁷ Sebbene sia competenza dello Stato stabilire quali attività abbiano natura religiosa o culturale agli effetti civili – determinare cioè quali attività meritino di godere delle norme speciali destinate a favorire il fenomeno religioso – l'ordinamento statale deve necessariamente consentire il dispiegarsi di un certo "pluralismo qualificatorio": la valenza religiosa delle singole attività dipende infatti dal peculiare contenuto di ciascun credo e il legislatore non può riconoscerla o negarla sulla base di una previsione unilaterale e generalmente valida che tragga spunto, magari, da specifiche esperienze di fede.

²⁸ È il caso, ad esempio, dell'associazione di fedeli cattolici connotata da uno scopo principale caritativo, perseguito mediante l'attività di erogazione gratuita di beni e servizi a persone svantaggiate, che si propone anche di promuovere il culto di un particolare santo a cui ispira le proprie iniziative, organizzando cerimonie e incontri di preghiera. Ancora, è l'ipotesi della fondazione che per statuto è tenuta a destinare le rendite del proprio patrimonio parte all'attività (culturale) di conservazione e valorizzazione di un certo edificio di culto di valore storico-artistico e parte all'organizzazione di una particolare cerimonia religiosa che si svolge annualmente nel medesimo edificio o alla celebrazione regolare di messe in suffragio delle anime dei fondatori. È indubbio che in questi casi sussistano uno scopo ed un'attività principali di natura non religioso-culturale e collocabili nello spettro oggettivo del Terzo settore accanto ad uno scopo ed un'attività di religione o di culto.

Con riferimento all'incertezza sul perimetro della categoria degli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui si è cercato fin qui di dar conto, il d.m. 106 del 2020 non offre appigli interpretativi particolarmente saldi; anzi, i pochi indizi testuali che emergono in proposito dalla trama dell'art. 14 e dalle altre norme del decreto appaiono piuttosto contraddittori.

Anzitutto, la richiesta di indicare, in sede di iscrizione al RUNTS, “gli estremi del provvedimento con il quale è stato disposto il riconoscimento dell'ente [religioso] agli effetti civili”²⁹ - in luogo della “forma giuridica” e dei “riferimenti al Registro delle persone giuridiche presso cui l'ente richiedente è iscritto”³⁰ - potrebbe suggerire l'esclusione dei soggetti di diritto comune dalla categoria degli “enti religiosi civilmente riconosciuti”. Tale dato testuale, infatti, sembra riferirsi esclusivamente ai decreti del Ministro dell'Interno o del Presidente della Repubblica con cui si dispone il riconoscimento civile degli enti al termine dei procedimenti speciali previsti dalle norme di derivazione pattizia o dalla Legge sui culti ammessi.

Un indizio di segno opposto sembra offerto, invece, dall'art. 31, comma 5, del d.m. 106 del 2020, che esplicitamente include gli enti religiosi tra quelli per cui è possibile la trasmigrazione dei dati dagli attuali registri delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale al RUNTS. Poiché, infatti, lo scopo, l'oggetto e la struttura degli enti riconosciuti sulla base delle disposizioni pattizie o della Legge sui culti ammessi sono stati ritenuti incompatibili con l'assunzione delle qualifiche di ODV e APS³¹ e poiché non era prevista la possibilità di un accesso parziale a tali regimi, i soli enti religiosi che potrebbero avvalersi del procedimento di trasmigrazione dai registri ODV e APS al RUNTS, sono quelli che perseguono uno scopo e svolgono un'attività di religione o di culto e che sono dotati di personalità giuridica di diritto comune³².

Infine, appare scontata e priva di utilità interpretativa l'esplicita esclusione degli enti religiosi dal novero dei soggetti che possono accedere al riconoscimento civile previsto dall'art. 22 CTS³³ e l'applicazione ad essi della disciplina di cui al d.P.R. 361

²⁹ Art. 14, comma 3, lett. e), d.m. 106 del 2020.

³⁰ Artt. 8, comma 6, lett. e) e 17, comma 2, d.m. 106 del 2020.

³¹ Ad esempio, secondo le *Linee guida gestione dei registri del volontariato* della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 27 gennaio 2010 “[l]a natura propria degli enti ecclesiastici, le particolari finalità di religione e di culto che perseguono e l'ordinamento interno - di regola caratterizzato dalla presenza di organi composti da membri scelti dall'autorità ecclesiastica competente - non si conciliano con il principio di democraticità (e con gli altri principi previsti dalla normativa) che le organizzazioni di volontariato devono rispettare”.

³² Si tratta, in genere, di quegli enti, cui abbiamo già fatto cenno, che appartengono a confessioni prive di intesa (numerose sono quelle riconducibili alla religione islamica) e che hanno mascherato o mimetizzato le proprie attività religiose o culturali nel contesto di attività principali di altra natura (culturale o sociale-umanitaria, etc.), al fine di godere del particolare regime di favore concesso a ODV e APS. Se anche a tali enti si consentisse di accedere parzialmente al Terzo settore si determinerebbe il benefico effetto di far emergere la vera natura di queste organizzazioni e si otterrebbe un significativo guadagno sul piano della promozione della libertà religiosa istituzionale.

³³ Art. 15, comma 2.

del 2000 anche in caso d'iscrizione al RUNTS³⁴. Infatti, per tali enti la personalità giuridica, comunque conseguita, costituisce un prerequisito per l'accesso al Terzo settore con un ramo di attività e non un attributo che essi possono acquisire contestualmente o successivamente alla loro iscrizione al RUNTS; ne deriva che il regime di pubblicità degli enti religiosi è, e resta, quello ordinario previsto dal d.P.R. 361 del 2000, al quale si aggiunge, con riferimento alle sole attività di interesse generale che essi svolgono, quello del RUNTS.

3. *Iscrizione alle sezioni del RUNTS, unicità del ramo e rapporti con il Registro delle imprese*

Se il problema della definizione della categoria soggettiva degli enti religiosi civilmente riconosciuti rimane sostanzialmente aperto, al d.m. 106 del 2020 va invece riconosciuto il merito di aver chiarito altri profili dell'iscrizione al RUNTS di tali enti che erano stati fonte di incertezze per i commentatori del Codice del Terzo settore.

Il primo attiene alla sezione del RUNTS in cui gli enti religiosi devono iscriversi quando intendano costituire un ramo del Terzo settore. Dal dato testuale dell'art. 14, comma 3, ove si richiede che dalla domanda di iscrizione al Registro presentata dagli enti religiosi risulti anche "l'indicazione della sezione del RUNTS nella quale si richiede l'iscrizione", si può dedurre che essi non devono necessariamente collocarsi nella sezione residuale "altri ETS" o risultare in quella delle imprese sociali, ma hanno libero accesso anche alle altre sezioni del Registro, così che il ramo di attività sia soggetto al corrispondente regime particolare e possa godere degli specifici benefici ad esse collegati³⁵.

D'altro canto, una simile possibilità, che costituisce una significativa novità rispetto alle previgenti disposizioni in materia di ODV ed APS, appare pienamente coerente con il dato testuale del Codice del Terzo settore, in virtù del quale "agli enti religiosi [...] si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività [di interesse generale e eventualmente di quelle diverse ad esse strumentali]" tutte le disposizioni in esso contenute, incluse quelle che disciplinano le "particolari categorie" di ETS³⁶.

L'eventuale costituzione di un ramo di volontariato, di promozione sociale o filantropico da parte degli enti religiosi è ovviamente possibile solo a condizione che l'attività di interesse generale che ne costituisce l'oggetto abbia le caratteristiche generalmente richieste per l'iscrizione nella relativa sezione del RUNTS e sia organizzata

³⁴ Come regola generale, l'iscrizione al RUNTS di associazioni riconosciute, fondazioni ed altre persone giuridiche determina la sospensione dell'efficacia dell'iscrizione nei registri delle persone giuridiche di cui al d.P.R. n. 361 del 2000. Cfr. art. 22, comma 1-bis, CTS.

³⁵ Rileva BOSETTI, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, in GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Pisa, 2021, 390. che "la sezione di destinazione, come proposta dall'ente [religioso] istante, può essere indifferentemente una tra quelle proprie del Registro, con gli ovvi limiti di compatibilità".

³⁶ La possibilità di un accesso degli enti religiosi alla sezione delle APS, limitatamente ad un ramo di attività di interesse generale, sembrava già implicitamente ammessa dalla Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 15 aprile 2019 n. 3734.

in modo da rispettare gli obblighi specifici imposti alla corrispondente categoria di enti³⁷; la struttura del ramo e le attività tipiche degli enti religiosi appaiono, invece, difficilmente compatibili con una loro iscrizione alle sezioni delle reti associative e delle società di mutuo soccorso³⁸.

Un secondo elemento utile a chiarire la posizione degli enti religiosi rispetto all'iscrizione al RUNTS lo si può ricavare dalla previsione dell'art. 8, comma 8, del Decreto, secondo cui “[p]er ogni ente deve essere presentata una singola istanza”. In essa può leggersi, infatti, un'implicita conferma del principio dell'unicità del ramo: ciascun ente religioso può costituire ed iscriversi al RUNTS un solo ramo del Terzo settore, nell'ambito del quale può, semmai, svolgere molteplici attività di interesse generale e, nei limiti in cui ciò sia concesso, “attività diverse” di cui all'art. 6 CTS. È da escludere, viceversa, che uno stesso ente religioso possa costituire più rami del Terzo settore, tra loro indipendenti, per lo svolgimento di diverse attività di interesse generale; se così fosse, infatti, la previsione speciale volta a consentire agli enti religiosi l'accesso al Terzo settore senza vincolare le loro attività istituzionali di religione o di culto, diverrebbe norma di ingiustificato privilegio, grazie alla quale essi potrebbero parcellizzare i regimi giuridici e le responsabilità patrimoniali delle diverse attività.

Infine, nel Decreto appaiono più chiaramente definiti l'obbligo o la possibilità per gli enti religiosi che intendono costituire un ramo del Terzo settore di iscriversi al Registro delle imprese, in aggiunta o in luogo della loro iscrizione al RUNTS³⁹. Tre sono gli scenari possibili.

Quando l'ente religioso costituisce un ramo del Terzo settore per svolgere un'attività di interesse generale prevalentemente con modalità non commerciali è tenuto all'iscrizione nel solo RUNTS.

Se l'ente medesimo, invece, intende svolgere un'attività d'impresa sociale, “il requisito dell'iscrizione nella sezione del RUNTS [delle imprese sociali] è soddisfatto attraverso l'iscrizione nell'apposita sezione “imprese sociali” del Registro imprese⁴⁰, poiché si prevede che sia quest'ultimo a trasmettere al RUNTS i dati dell'ente e a

³⁷ Per fare taluni esempi, l'attività di un ramo ODV deve essere svolta “prevalentemente in favore di terzi [...] avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato” (art. 32, comma 1, CTS) di coloro che aderiscono all'ente religioso e possono impiegare lavoratori nel limite del “cinquanta per cento del numero dei volontari” (art. 33, comma 1, CTS); l'attività di un ramo filantropico di un ente religioso deve, invece, consistere nell'“erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale” (art. 37, comma 1, CTS) e deve trarre le proprie risorse “principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali e attività di raccolta fondi” (art. 38, comma 1, CTS).

³⁸ Attraverso il proprio ramo, un ente religioso può, semmai, aderire ad una rete associativa ma non certo assumere esso stesso tale qualifica, neppure “limitatamente” ad una sua attività; le società di mutuo soccorso sono invece soggetti già esistenti nel nostro ordinamento, disciplinati dalla l. n. 3818 del 1886 ed evidentemente distinti dagli enti religiosi.

³⁹ Sul ramo di impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti si vedano, tra gli altri: FICI, *Appunti e spunti in tema di impresa sociale degli enti ecclesiastici*, in www.terzjus.it; PEREGO, *Il ramo d'impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti*, in *Cooperative e enti no profit*, 2018, 10, 18 ss.

⁴⁰ Art. 11 CTS; art. 3, comma 1, lett. d), d.m. 106 del 2020; per le modalità di iscrizione al registro delle imprese e per i documenti richiesti v.d. interm. 16 marzo 2018.

tenerli aggiornati “in automatico”⁴¹; l’ente religioso che ricada in questa seconda ipotesi ha però l’onere di comunicare all’Ufficio del RUNTS⁴², e tenere aggiornati, i dati richiesti ai fini dell’iscrizione a tale Registro che non risultano in quello delle imprese⁴³.

Può accadere, da ultimo, che l’ente religioso costituisca un ramo del Terzo settore diverso dall’impresa sociale e che l’attività esclusiva o principale di tale ramo risulti, *ab origine* o in un periodo d’imposta successivo, “commerciale” sulla base dei criteri previsti ai commi 1, 2 e 2-*bis* dell’art. 79 CTS. In questa ipotesi si ha un ramo commerciale che ricade nella previsione dell’art. 11, comma 2, CTS e l’ente deve perciò iscriversi al RUNTS ed “*anche* [nstr. il c.vo] al Registro delle imprese”⁴⁴.

4. Effetti dell’iscrizione al RUNTS “limitatamente” a talune attività

Per ciò che concerne gli effetti dell’iscrizione al RUNTS degli enti religiosi civilmente riconosciuti, occorre rilevare che essi non sono affatto differenti da quelli previsti dall’art. 7 del d.m. 106 del 2020 per tutti gli enti che compiono una simile scelta; ciò vale sia per gli effetti delle disposizioni generali del Codice del Terzo settore, sia per quelli delle norme che disciplinano categorie particolari di ETS e che, per prodursi, necessitano dell’iscrizione nella corrispondente sezione del Registro. Come si diceva, agli enti religiosi, che sono già “civilmente riconosciuti”, resta ovviamente precluso il solo effetto “costitutivo” della personalità giuridica che si produce con l’iscrizione al RUNTS “[n]ei casi previsti dall’art. 22, commi 1, 2 e 3 del Codice” del Terzo settore⁴⁵.

Questi effetti dell’iscrizione, tuttavia, non si producono in capo agli enti religiosi quali soggetti di diritto, bensì “limitatamente” ad un loro specifico ramo di attività: solo con riferimento a quest’ultimo essi acquisiscono la qualifica di “Ente del Terzo settore” e fruiscono “dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS”; solo l’organizzazione e lo svolgimento delle attività di interesse generale e di quelle secondarie ad esse strumentali sono soggette ai limiti, ai vincoli e agli obblighi previsti dalla normativa di settore.

Nel caso degli enti religiosi, insomma, le disposizioni del Codice del Terzo settore cessano di essere norme sui soggetti, che dettano cioè un regime giuridico speciale per

⁴¹ Art. 29, comma 2; in caso di variazioni dei dati “[i]l Registro imprese aggiorna tempestivamente - entro 5 giorni dall’avvenuta variazione ivi iscritta (con efficacia dalla data di aggiornamento del R.I.) - il RUNTS” all. A al d.m. 106 del 2020, punto 7.

⁴² “L’istanza di integrazione dei dati suddetti è presentata dall’ente direttamente all’Ufficio del RUNTS competente” utilizzando la modulistica di cui all’allegato B del Decreto (all. A, punto 7.2); concretamente l’ente, accedendo al portale del RUNTS troverà la maschera di iscrizione precompilata con i dati provenienti dal Registro dell’imprese e potrà integrare quelli mancanti (all. B, pt. 2).

⁴³ Secondo quanto previsto al punto 7 dell’all. A, si tratta dei seguenti dati: contatto telefonico ad uso degli Uffici del RUNTS; sito internet dell’ente; eventuale affiliazione ad uno o più associazioni di enti o reti associative; eventuale dichiarazione di accreditamento al 5 per 1000; eventuale numero di volontari di cui l’ente si avvale nell’esercizio dell’attività d’impresa.

⁴⁴ Art. 13, comma 1, d.m. 106 del 2020; all. A, punto 7: “il Registro imprese riporta il numero di repertorio assegnato a ciascun ente al momento dell’iscrizione nel RUNTS”.

⁴⁵ Art. 15, comma 2, d.m. 106 del 2020.

gli enti che si iscrivono al RUNTS, e divengono norme sull'oggetto, che regolano lo svolgersi di talune attività.

Le conseguenze di questa limitazione degli effetti dell'iscrizione al Registro sono molteplici.

Alcune vengono esplicitate, o comunque sono immediatamente ricavabili, dallo stesso art. 4, comma 3, CTS: le clausole statutarie che definiscono il modo di organizzarsi e di agire degli ETS divengono contenute di una fonte di rango inferiore e settoriale, il regolamento; il vincolo legale di destinazione non lucrativa e sociale sul patrimonio degli ETS, previsto nell'art. 8 CTS, grava solo su una porzione patrimoniale specificatamente individuata; la responsabilità per le obbligazioni assunte in relazione alle attività del ramo del Terzo settore è limitata al solo patrimonio ad esso destinato; gli obblighi contabili, di bilancio e di pubblicità posti a presidio della trasparenza degli enti che si scrivono al RUNTS coinvolgono ed esprimono l'andamento economico-patrimoniale solo di talune attività.

Vi sono, poi, ulteriori ricadute della limitazione oggettiva di cui sono destinatari gli enti religiosi che costituiscono un ramo del Terzo settore, che sono ricavabili dalla trama normativa e dalla sistematica del Codice e che sono altrettanto rilevanti.

Anzitutto, i "criteri e limiti" di svolgimento delle attività "diverse di cui all'art. 6 CTS" stabiliti dal d.m. 19 maggio 2021, n. 107 vincolano solo le attività "secondarie e strumentali" che si collocano nel contesto operativo-contabile del ramo del Terzo settore e devono essere considerati con esclusivo riferimento ad esse. Così, per un verso, i ricavi relativi alle attività diverse non possono superare il 30% delle entrate complessive ovvero il 66% dei costi complessivi del ramo e non dell'ente religioso unitariamente considerato⁴⁶; per l'altro verso, tali attività diverse devono risultare "strumentali" alla finalità "specifica" del ramo⁴⁷, in quanto connesse alle attività di interesse generale che ne costituiscono l'oggetto o indirettamente utili a sostenerle finanziariamente⁴⁸.

Ancora, le regole contenute nell'art. 79 CTS per la determinazione del regime fiscale (commerciale o non commerciale) degli enti del Terzo settore si applicano "limitatamente" alle attività del ramo. Pertanto, sebbene sia improprio parlare di una soggettività tributaria del ramo e del patrimonio destinato⁴⁹ distinta da quella dell'ente religioso,

⁴⁶ Art. 3, d.m. 107 del 2021.

⁴⁷ Anche se gli enti religiosi non sono tenuti dal d.m. 106 del 2020 a esplicitare e a declinare "in maniera specifica" (MIps, Circolare 27 dicembre 2018, n. 20) nel regolamento del proprio ramo del Terzo settore le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell'attività che svolgono, è indubbio che un certo e "specifico" profilo teleologico di tale ramo sia comunque individuabile all'interno del più articolato disegno operativo teso al raggiungimento dello scopo religioso o culturale che qualifica tali enti nel loro complesso. Ciò è possibile a partire, anzitutto, dalla tipologia dell'attività di interesse generale che costituisce l'oggetto esclusivo o principale del ramo: appare evidente, ad esempio, che il ramo del Terzo settore costituito da una parrocchia per la gestione della propria scuola d'infanzia (attività di istruzione) abbia una specifica finalità sociale di tipo educativo.

⁴⁸ Art. 3, d.m. 107 del 2021. Sul (relativo) valore di tale criterio di strumentalità v. FICI, *Pubblicato il decreto sulle attività diverse degli ETS*, in www.terzjus.it, 27 luglio 2021.

⁴⁹ "[È] esclusa dalla dottrina prevalente una soggettività passiva autonoma del patrimonio destinato, mancando esso di autonomia gestionale ed operativa e non realizzando autonomamente il presupposto

sarà comunque necessario compiere una valutazione autonoma sulla commercialità-non commercialità del ramo medesimo avvalendosi dei parametri soggettivi dettati dall'art. 79, comma 5, CTS, e considerando complessivamente tutte le attività ad esso riferibili. Dall'esito di tale giudizio dipenderà la natura commerciale o non commerciale del ramo e il regime fiscale delle relative attività. Si tratta di una novità assai significativa rispetto al precedente del ramo ONLUS, che era certamente e "monoliticamente" un ramo non commerciale.

Altri effetti dell'iscrizione al RUNTS oggettivamente limitata che meritano di essere almeno accennati sono quelli che concernono lavoratori e amministratori. Quanto ai primi, i limiti quantitativi relativi al rapporto tra numero di lavoratori e numero di volontari previsti per talune categorie particolari di ETS⁵⁰ devono essere considerati con esclusivo riferimento ai soggetti impiegati nelle attività del ramo del Terzo settore; ugualmente, il rispetto del limite di differenza retributiva tra lavoratori previsto dall'art. 16 CTS⁵¹ deve essere valutato sulla base delle sole retribuzioni dei dipendenti dell'ente religioso che svolgono mansioni nell'ambito delle attività di interesse generale o in quelle strumentali.

Per ciò che riguarda, invece, l'incarico di amministratore di un ramo del Terzo settore, esso è soggetto a un differente, e più rigoroso, regime di responsabilità rispetto a quello ordinariamente applicabile a coloro a cui è affidata la gestione delle attività istituzionali di un ente religioso⁵², e di esso occorre tener conto nell'improntare e nel valutare la gestione.

del tributo: pertendendo il reddito all[ente] "di gemmazione", esso dovrà confluire nell'unico imponibile di quest[o]" SCHIAVOLIN, *L'imposizione sui patrimoni destinati con particolare riferimento al trust*, in www.giustiziatributaria.it, 8. Il patrimonio destinato da un ente religioso al ramo del Terzo settore "non è riferibile ad un centro di imputazione diverso da quello rappresentato dall[ente] titolare del patrimonio stesso, il cui scopo comunque persegue". MICCINESI, *Profili tributari in tema di patrimoni separati*, in TONDO (a cura di), *I patrimoni separati fra tradizione e innovazione*, Torino, 2007, 189.

⁵⁰ Cfr. art. 33, comma 1, CTS, per le ODV, e 36 CTS, per le APS.

⁵¹ Limite che "non può essere superiore al rapporto uno a otto".

⁵² Agli amministratori del ramo trova applicazione l'art. 28 CTS, che rinvia alle norme in materia di responsabilità degli amministratori di società (artt. 2392, 2393, 2393-bis, 2394, 2394-bis, 2395, 2396 e 2407 c.c. e art. 15 d.lgs. 39 del 2010), in quanto compatibili; il regime di responsabilità degli amministratori delle attività istituzionali, o comunque "fuori ramo" dell'ente religioso è invece quello che discende dall'art.18 c.c., che rinvia alla diligenza del mandatario (art. 1710 c.c.), e dalle pronunce giurisprudenziali in materia di responsabilità degli amministratori degli enti non lucrativi. Si può pertanto ritenere che il livello di diligenza richiesto agli amministratori del ramo del Terzo settore sia più rigoroso di quello previsto in termini generali per l'amministratore dell'ente religioso ed essi, nell'adempiere alle obbligazioni inerenti al loro incarico, non devono semplicemente usare la diligenza media del buon padre di famiglia, ma quella relativa alla natura dell'attività esercitata. Sul tema della responsabilità degli amministratori degli enti del Terzo settore si v. MIGNOZZI, *Enti del Terzo settore e responsabilità degli amministratori. Profili ricostruttivi*, in *Teoria e storia del diritto privato* (www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com), 2019, XII, 1 ss.

5. *Il procedimento ordinario di iscrizione*

L'istanza d'iscrizione al RUNTS può essere presentata a decorrere dal 24 novembre 2021, giorno successivo alla data nella quale ha inizio il processo di trasferimento al Registro dei dati relativi agli enti iscritti negli attuali registri delle ODV e delle APS⁵³.

La presentazione della domanda deve essere fatta "esclusivamente con [le] modalità telematiche" indicate negli allegati tecnici A e B al Decreto⁵⁴ ed essere diretta all'Ufficio regionale o provinciale⁵⁵ del RUNTS, competente per il territorio ove ha sede il ramo del Terzo settore dell'ente religioso⁵⁶: sul portale del Registro sono rese disponibili apposite maschere per la compilazione guidata dell'istanza, nelle quali occorre fornire, tra le altre cose, un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) che costituisce il canale esclusivo per le interlocuzioni tra l'ente e l'Ufficio⁵⁷.

Il soggetto legittimato, in via prioritaria, alla presentazione dell'istanza è colui che, a norma del regolamento, è il rappresentante legale del ramo di attività del Terzo settore, e questo può coincidere o meno con il rappresentante legale dell'ente religioso; in alternativa, l'iscrizione al RUNTS può essere richiesta dal rappresentante legale della rete associativa cui l'ente religioso eventualmente aderisce con il proprio ramo, purché quest'ultimo sia dotato di apposito mandato⁵⁸.

Nel d.m. 106 del 2020 non si riscontra, invece, alcun cenno al ruolo del notaio nella procedura d'iscrizione degli enti religiosi, nonostante l'art. 4, comma 3, CTS, preveda che l'adozione del regolamento del ramo e la costituzione del patrimonio ad esso destinato avvengano in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata. Probabilmente sarebbe stato più coerente con tale previsione sulla forma attribuire anche al notaio che riceve il regolamento la facoltà di iscrizione dell'ente religioso al RUNTS, su modello di quanto già previsto per l'iscrizione degli enti dotati di personalità giuridica⁵⁹.

L'istanza d'iscrizione dell'ente religioso pervenuta al sistema informatico del RUNTS è dapprima oggetto di controlli formali⁶⁰, all'esito positivo dei quali è resa disponibile all'Ufficio competente; quest'ultimo, a norma dell'art. 9, comma 1 del d.m. 106

⁵³ Cfr. artt. 30 e 38 comma 1, d.m. 106 del 2020 e decr. Dir. gen. Terzo settore, 26 ottobre 2021, n. 561.

⁵⁴ Ai sensi degli artt. 6, commi 1 e 2 e 8, comma 1, d.m. 106 del 2020. L'art. 38 del medesimo Decreto prevede, tuttavia, una disposizione transitoria: "nelle more della piena applicabilità delle procedure telematiche ivi previste, gli enti utilizzano una modulistica uniforme sull'intero territorio nazionale, resa disponibile attraverso il portale del RUNTS. La presentazione delle istanze viene effettuata secondo le modalità indicate sul medesimo portale, tramite il quale sarà comunicata la data a decorrere da cui le procedure telematiche ordinarie saranno definitivamente attivate".

⁵⁵ Nel caso la sede si trovi nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

⁵⁶ L'individuazione dell'Ufficio competente è effettuata a norma dell'art. 5 del d.m. 106 del 2020, che disciplina dettagliatamente anche l'ipotesi di trasferimento della sede legale delle attività successiva all'iscrizione al RUNTS.

⁵⁷ Cfr. all. B.

⁵⁸ Art. 8, comma 2, d.m. 106 del 2020.

⁵⁹ Cfr. art. 17, d.m. 106 del 2020.

⁶⁰ Cfr. all. A, punto 4.1.2, dal quale risulta che il sistema è predisposto per un immediato controllo formale con l'evidenza di errori bloccanti, che paralizzano l'istanza.

del 2020, verifica “la completezza e l’idoneità della documentazione e delle informazioni prodotte e la sussistenza delle condizioni previste ai fini dell’iscrizione”⁶¹ ed entro sessanta giorni, alternativamente: “dispone l’iscrizione dell’ente nella sezione del RUNTS”; “invita l’ente a completare o rettificare la domanda di iscrizione o integrare la documentazione fornita, assegnando [ad esso] un termine non superiore a trenta giorni”; adotta un provvedimento di diniego d’iscrizione e comunica all’ente i motivi ostativi all’accoglimento della domanda. Nell’ipotesi in cui allo scadere del sessantesimo giorno dalla domanda (o dall’eventuale suo completamento o rettifica) non venga adottato alcun provvedimento da parte dell’Ufficio, essa si intende accolta⁶². Infine, avverso l’eventuale diniego di iscrizione nel RUNTS l’ente religioso ha la possibilità di ricorrere avanti agli organi della giustizia amministrativa⁶³.

6. *Contenuti della domanda e allegati*

L’art. 14, comma 3, individua i contenuti dell’istanza che l’ente religioso deve presentare per iscriversi al RUNTS e i documenti che devono esservi allegati.

Quanto ai contenuti, dalla domanda iscrizione devono, tra gli altri, risultare (secondo la progressione alfabetica della norma):

(b) la denominazione del ramo, che non necessariamente deve contenere le locuzioni specifiche e gli acronimi che esprimono l’appartenenza al Terzo settore⁶⁴;

(e) gli estremi del provvedimento con il quale è stato disposto il riconoscimento dell’ente agli effetti civili: per gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica o delle confessioni dotate di intesa con lo Stato tale provvedimento è rappresentato dal Decreto ministeriale - o dal d.P.R., se riconosciuti prima del 1991⁶⁵ - con cui è stata attribuita

⁶¹ L’art. 14, comma 4 rinvia espressamente alla procedura prevista dall’art. 9. Tuttavia si pone qui un problema di coordinamento tra il compito di verifica affidato dalla norma all’Ufficio del RUNTS e quello del notaio che riceve il regolamento, il quale sembrerebbe ugualmente, e preventivamente, tenuto a verificare la “sussistenza delle condizioni previste dal Codice del Terzo settore” (art. 16, comma 1, d.m. 106 del 2020).

⁶² Vigè qui il principio del silenzio assenso sancito dall’art. 47, comma 4, CTS e ribadito dall’art. 9, comma 5, d.m. 106 del 2020. “[I] soggetti iscritti per decorrenza dei termini, in assenza di provvedimento, sono inseriti in un’apposita lista secondo quanto descritto al paragrafo 7. I dati e gli atti degli enti in parola vengono resi disponibili come presentati nelle relative istanze qualora abbiano superato i controlli formali di accettazione”.

⁶³ In dottrina si è dubitato tuttavia della competenza esclusiva del giudice amministrativo, in favore di quella del giudice ordinario. Cfr. sul punto: BOSETTI, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, cit., 389; MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo settore*, Torino, 2017, 198.

⁶⁴ Cfr. art. 12, comma 2, CTS. Tale esplicito esonero non costituisce tuttavia un divieto: gli enti religiosi possono utilizzare l’acronimo ETS, la locuzione “Ente del Terzo settore” o quella specifica della sezione del RUNTS nella quale sono iscritti, senza incorrere nelle sanzioni di cui all’art. 91, comma 3, CTS, a condizione però che ciò avvenga esclusivamente nel contesto del traffico giuridico relativo alle attività del ramo del Terzo settore.

⁶⁵ Anteriormente alla legge 12 gennaio 1991, n. 13 che ha rideterminato le competenze del Presidente della Repubblica, il riconoscimento civile degli enti ecclesiastici cattolici e delle confessioni pattizie avveniva con d.P.R.

ad essi la personalità giuridica; per gli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica il provvedimento in questione è il d.P.R. con cui si conclude il procedimento del loro riconoscimento ai sensi della legge 1159 del 1929⁶⁶;

(k) la, o le, attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS "effettivamente svolte", con la relativa codifica ICNPO⁶⁷. È bene precisare che tale indicazione non riguarda tutte le attività di interesse generale di cui il regolamento prevede lo svolgimento in chiave programmatica, bensì solo quelle già attive al momento dell'iscrizione o comunque che vengono avviate contestualmente ad essa: sono solo queste, infatti, a costituire il requisito di accesso al Terzo settore e ad essere oggetto di accertamento in sede di iscrizione al RUNTS. Quando poi gli amministratori decideranno, in un momento successivo rispetto a quello dell'iscrizione, di intraprendere "effettivamente" altre attività di interesse generale tra quelle previste dalla legge e coerenti con le clausole del regolamento del ramo⁶⁸, occorrerà darne comunicazione all'Ufficio del RUNTS così da integrare le risultanze del Registro;

(l) "la previsione dell'esercizio" di eventuali attività diverse ai sensi dell'art. 6 CTS. In questo caso l'indicazione riguarda tutte le attività diverse da quelle di interesse generale che il regolamento consente di svolgere nell'ambito del ramo: ciò che occorre rendere pubblico in sede di iscrizione al RUNTS sono i vincoli regolamentari allo svolgimento, presente o futuro, di attività diverse che riproducono, specificano o si aggiungono ai criteri e limiti stabiliti dal d.m. 19 maggio 2021, n. 107 sulle attività diverse;

(m) "il soggetto o i soggetti cui l'ente eventualmente aderisce, con relativo codice fiscale". Si tratta di un'informazione prevista per tutti gli enti che si iscrivono al RUNTS⁶⁹ e che fa evidente riferimento ad una possibile adesione dei medesimi ad una rete associativa; essa, tuttavia, per gli enti religiosi può assumere un significato ben più ampio e leggersi come la richiesta di indicare l'organizzazione o l'articolazione confessionale a cui il singolo ente è collegato o da cui è controllato⁷⁰;

(n) le generalità delle persone fisiche titolari, a norma del regolamento, del potere di rappresentanza e di gestione per lo svolgimento delle attività del ramo del Terzo settore, l'indicazione dei poteri ad esse conferiti e delle eventuali limitazioni, nonché la data della loro nomina.

⁶⁶ Cfr. art. 2, l. 1159 del 1929 come modificato per effetto del mutato assetto costituzionale del Paese, in particolare con riferimento alla competenza dei soggetti e degli uffici coinvolti nel procedimento. In dottrina cfr. PEREGO, *Il riconoscimento civile degli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica nella sua attuazione pratica*, cit., 500 ss.

⁶⁷ All. A, pt. 7.1, lett. g). L'*International classification of nonprofit organizations* (ICNPO), elaborata dalla Johns Hopkins University e ripresa nell'*Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* della Divisione di Statistica - Dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (New York, 2003). Il sistema di classificazione ICNPO è organizzato in 12 gruppi, corrispondenti ai settori, e 29 sottogruppi che individuano le attività.

⁶⁸ Gli amministratori possono intraprendere attività che "oltre a rientrare tra quelle previste dalla legge, de[vo]no mantenere una stretta coerenza con le previsioni [del regolamento]."

⁶⁹ Cfr. art. 8, comma 6, lett. m), d.m. 106 del 2020.

⁷⁰ Così, ad esempio, una parrocchia che costituisce un ramo del Terzo settore potrebbe dover indicare la diocesi di appartenenza.

In aggiunta ai contenuti ora richiamati e agli altri elencati nell'art. 14 qui in commento⁷¹, l'istanza di iscrizione al RUNTS degli enti religiosi deve contenere anche le informazioni richieste alla generalità degli ETS dall'art. 8, comma 6, norma a cui lo stesso art. 14 rinvia "per quanto [in esso] non previsto"⁷². Così tali enti sono tenuti ad indicare anche⁷³: le generalità, i poteri e la data di nomina di coloro che fanno parte di organi di controllo e di revisione sull'attività del ramo (n); l'eventuale iscrizione anche al Registro imprese (o); la dichiarazione di presunzione di commercialità o non commercialità del ramo ai sensi dell'art. 79, comma 5 del CTS (q); quando si iscrivano alle sezioni del Registro delle ODV o delle APS, "il numero di lavoratori dipendenti e/o parasubordinati con apertura di posizione assicurativa e il numero dei volontari iscritti nell'apposito registro" di cui si avvalgono nello svolgimento delle attività del ramo (r)⁷⁴; l'indirizzo del sito internet, se disponibile (s).

Per ciò che concerne, invece, gli allegati all'istanza, l'ente religioso deve depositare telematicamente, in formato PDF/A e debitamente sottoscritti con firma digitale⁷⁵: il regolamento⁷⁶; in caso di istituzione di organi di controllo e di revisione, le dichiarazioni di coloro che ne fanno parte di accettazione, di assenza di cause di ineleggibilità e di decadenza e di possesso dei requisiti professionali di cui agli artt. 30 e 31, CTS⁷⁷; l'ultimo o gli ultimi due bilanci consuntivi approvati, quando l'attività che costituisce l'oggetto del ramo venga già svolta in un regime di separazione contabile⁷⁸; nel caso di adesione ad una rete associativa, l'attestazione di adesione alla medesima e, eventualmente, il mandato al legale rappresentante della rete per la presentazione della domanda di iscrizione dell'ente nel RUNTS⁷⁹.

⁷¹ E cioè: la sezione del RUNTS nella quale si richiede l'iscrizione; il codice fiscale e l'eventuale partita IVA dell'ente, quest'ultima quando il ramo svolga attività commerciali in modo non occasionale (c-d); la sede legale ed eventuali sedi secondarie, tenendo presente che "non costituiscono sedi secondarie dell'ente le sedi legali di eventuali enti affiliati dotati di diverso codice fiscale" (f-i); un indirizzo di posta elettronica certificata e almeno un contatto telefonico (g-h); la data di costituzione dell'ente o, in alternativa, quella del patrimonio destinato al ramo (j); l'eventuale dichiarazione di accreditamento ai fini dell'accesso al contributo del 5 per mille di cui al d.lgs. 111 del 2017 ai sensi del d.P.C.M. del 23 luglio 2020 (o).

⁷² Cfr. art. 14, comma 4, d.m. 106 del 2020.

⁷³ Si continua a fare riferimento all'indicazione alfabetica originale, questa volta dell'art. 8, comma 6, d.m. 106 del 2020.

⁷⁴ Non appare invece compatibile con la limitazione del regime del Terzo settore ad un ramo di attività e con la "struttura" degli enti religiosi, la richiesta dell'art. 8, comma 6, lett. r, di indicare anche "il numero dei soci o associati cui è riconosciuto il diritto di voto, distinti per: numero di persone fisiche, identificativi di enti non persone fisiche specificando per ognuno se iscritto o meno nella medesima sezione del RUNTS per cui si chiede l'iscrizione".

⁷⁵ Cfr. all. B, pt. 3.

⁷⁶ Art. 14, comma 1, d.m. 106 del 2020.

⁷⁷ Art. 8, comma 6, lett. n), d.m. 106 del 2020.

⁷⁸ Art. 8, comma 5, lett. c), d.m. 106 del 2020. È il caso, ad esempio, di una parrocchia che richieda l'iscrizione al RUNTS di un suo ramo di attività d'istruzione con riferimento ad un istituto scolastico paritario già attivo. Tali bilanci sono necessari anche ai fini di un'eventuale acquisizione, da parte dell'Ufficio del RUNTS, dell'informazione antimafia a norma dell'art. 48, comma 6, CTS (cfr. art. 9, comma 1, d.m. 106 del 2020).

⁷⁹ Art. 8 comma 2, d.m. 106 del 2020.

Con disposizione peculiare⁸⁰ è inoltre richiesto a tutti gli enti religiosi di depositare l'atto, o copia dell'atto, "con il quale la competente autorità religiosa autorizza l'iscrizione al RUNTS o dichiara che tale autorizzazione non è necessaria"⁸¹. Se una simile richiesta di allegazione non pone particolari problemi a molti enti ecclesiastici cattolici - per i quali è agevole individuare l'autorità competente al rilascio della dichiarazione in questione sulla base di norme canoniche dotate di rilevanza anche civile⁸² -, vi sono altri enti che potrebbero incontrare non poche difficoltà nel soddisfarla: si tratta di quei soggetti religiosi che, per le caratteristiche dell'organizzazione confessionale cui aderiscono e/o per le modalità del loro riconoscimento civile⁸³, non sono soggetti ad alcuna autorità ma sono formalmente e sostanzialmente indipendenti.

7. *Il regolamento*

Il comma 2 dell'art. 14 qui in commento disciplina in modo dettagliato il contenuto del regolamento del ramo degli enti religiosi civilmente riconosciuti.

Preliminarmente è doveroso evidenziare che tale specifico contenuto del Decreto non appare del tutto coerente con la fonte che legittima l'intervento ministeriale, ossia l'art. 53 CTS. Tale norma, infatti, affidava al Ministero il compito di definire la procedura per l'iscrizione nel RUNTS, i documenti da presentare a tal fine, le modalità di deposito degli atti di cui all'art. 48 CTS, le regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del RUNTS e le modalità di comunicazione tra tale Registro e quello delle imprese; nella disposizione non vi è traccia, invece, di una delega relativa alla puntuale disciplina dei contenuti del regolamento del ramo degli enti religiosi. Il Ministero, pertanto, avrebbe dovuto astenersi dal pronunciarsi su di essi, come correttamente ha scelto di fare rispetto ai contenuti statutari degli altri ETS, sui quali il d.m. 106 del 2020 non interviene. La carenza di delega su questo specifico punto potrebbe rivelarsi assai problematica in particolare per quei contenuti del regolamento che vengono prescritti dal Decreto ministeriale in assenza di qualunque riferimento ai medesimi nel Codice del Terzo settore, com'è il caso, ad esempio, dei controlli confessionali aventi rilevanza di legge.

Ciò premesso, la forma richiesta per la redazione del regolamento del ramo è quella dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, che ne assicura la certezza dei

⁸⁰ Peculiare anche rispetto a quanto stabilito dal d. interm. 16 marzo 2018, per l'iscrizione al registro delle imprese del ramo di impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti, ove non si prevede alcun coinvolgimento dell'autorità confessionale (cfr. art. 2, comma 3).

⁸¹ Art. 14, comma 3, d.m. 106 del 2020.

⁸² È certo, ad esempio, che una parrocchia dovrà allegare un'autorizzazione o una dichiarazione dell'ordinario del luogo; quando invece sia una diocesi a costituire un ramo del Terzo settore è lo stesso Vescovo diocesano a dover dichiarare non necessaria l'autorizzazione in questione (in tale ipotesi, infatti, le norme canoniche prevedono solo controlli di organismi collegiali interni all'ente, che comunque dovranno essere adempiuti).

⁸³ Il riconoscimento civile ai sensi della l. 1159 del 1929 non esige, ad esempio, alcuna prova di soggezione dell'ente ad un'autorità confessionale e nemmeno un suo particolare collegamento con un'organizzazione religiosa.

contenuti; il notaio che redige o autentica l'atto deve anche richiederne la registrazione all'Agenzia delle entrate.

Quanto ai contenuti del regolamento, l'art. 4, comma 3, del CTS richiede genericamente che tale documento recepisca "ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità" degli enti religiosi, le norme del Codice del Terzo settore; è poi l'art. 14, comma 2, del d.m. 106 del 2020 che, come si diceva, traduce questa richiesta in contenuti puntuali, esigendo che dalle clausole regolamentari risultino⁸⁴:

(a) le attività di interesse generale che costituiscono l'oggetto esclusivo o principale del ramo ed eventualmente le attività diverse che possono essere svolte nell'ambito del medesimo. "[E]sigenze di chiarezza e trasparenza [...] richiedono che l'individuazione da parte [del regolamento] delle attività di interesse generale ne consenta una immediata riconducibilità a quelle elencate nel Codice. Ciò potrà ottenersi attraverso la riproduzione delle fattispecie ivi indicate anche con il richiamo alla corrispondente lettera dell'articolo 5 comma 1. Nella medesima prospettiva di chiarezza e trasparenza, è opportuno che [nel regolamento] siano [anche] fornite ulteriori specificazioni circa i contenuti delle attività medesime"⁸⁵. Quanto alle attività diverse, il regolamento deve disciplinarle tenendo conto del limite quantitativo del 30% delle entrate complessive ovvero del 66% dei costi complessivi del ramo e del criterio di strumentalità, diretta o indiretta, rispetto alla finalità "specificata" del ramo, sui quali si è già avuto modo di soffermarsi;

(b-d) lo scopo non lucrativo, che si sostanzia nella previsione espressa all'interno del regolamento: del divieto di distribuzione diretta ed indiretta di utili; dell'obbligo di devoluzione ad altri enti del Terzo settore "dell'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel RUNTS" in caso di cancellazione da quest'ultimo⁸⁶;

(c) il patrimonio destinato allo svolgimento delle attività del ramo che può essere individuato anche con atto distinto allegato al regolamento⁸⁷, come prevede espressamente il nuovo testo dell'art. 4, comma 3, CTS⁸⁸. Al deposito nel RUNTS del regolamento e del suo eventuale allegato è condizionato il prodursi dell'effetto segregativo sul patrimonio destinato al ramo; tale deposito assolve a una funzione di pubblicità sia nei confronti dei futuri creditori delle attività del ramo sia di quelli dell'ente religioso anteriori alla destinazione: a questi ultimi, infatti, potrebbe riconoscersi, mediante un'applicazione analogica della previsione contenuta nell'art. 2447-*quater* c.c., un diritto ad opporsi alla diminuzione della garanzia patrimoniale conseguente alla destina-

⁸⁴ Anche in questo caso si fa riferimento all'originale indicazione alfabetica contenuta nell'art. 14, d.m. 106 del 2020.

⁸⁵ MIps, Circolare 27 dicembre 2018, n. 20.

⁸⁶ Cfr. art. 9 CTS.

⁸⁷ La forma da adottarsi nella redazione dell'eventuale "atto allegato" deve essere valutata tenendo conto sia della funzione specifica che tale atto riveste - che potrebbe essere costitutiva del vincolo di destinazione come meramente identificativa dei beni e, dunque, integrativa di una disposizione presente nel regolamento - sia della composizione del patrimonio (se, ad esempio, vi sono ricompresi beni immobili o mobili registrati che esigono il ricorso ad una particolare forma).

⁸⁸ Modificato dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, di conversione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (cfr. art. 66).

zione di una porzione del patrimonio al ramo, quale ulteriore strumento di tutela delle proprie ragioni accanto a quelli revocatori generalmente previsti dall'ordinamento⁸⁹;

(e-f) la disciplina della tenuta delle scritture contabili separate per le attività del ramo, del bilancio di esercizio e, ove previsto, del bilancio sociale a norma degli artt. 13 e 14 CTS;

(f) la tenuta dei libri sociali previsti dall'art. 15 CTS, quando essi siano "conformi[...] con la struttura dell'ente" e, sembra il caso di aggiungere, anche con il suo accesso al Terzo settore limitato ad un ramo di attività. Così, è assai improbabile che sugli enti religiosi che si iscrivano al RUNTS sfruttando la previsione dell'art. 4, co. 3 gravi l'obbligo della tenuta di un "libro degli associati o aderenti" o di uno "delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee"; diversamente, essi dovranno certamente tenere un "libro delle adunanze e delle deliberazioni dell'organo di amministrazione, dell'organo di controllo, e di eventuali altri organi sociali", quando il regolamento del ramo preveda l'istituzione di tali organi. In ogni caso, vale la pena di ricordare che l'ultimo comma dell'art. 15 CTS esclude espressamente che sussista un diritto degli "associati o [de]gli aderenti" ad un ente religioso di esaminare i libri sociali relativi al suo ramo del Terzo settore.

(f) il trattamento economico e normativo dei lavoratori come previsto dall'art. 16 CTS⁹⁰;

(g) i poteri di rappresentanza e di gestione delle attività del ramo;

(g) l'"indicazione specifica" di eventuali limitazioni ai poteri di rappresentanza e di gestione e i relativi controlli interni "in conformità alle risultanze del Registro delle Persone giuridiche". Si chiede, in altri termini, di riprodurre nel regolamento quelle clausole dello statuto dell'ente religioso, depositato presso il Registro delle persone giuridiche, che comportano limitazioni ai poteri di coloro che lo amministrano o prevedono controlli interni sul loro operato;

(h) l'espressa previsione delle condizioni di validità o di efficacia degli atti giuridici prescritte dagli ordinamenti confessionali, ove tali condizioni abbiano rilevanza ai sensi di legge. Nonostante sia stato formulato in termini generali, quest'ultimo contenuto regolamentare è stato previsto, in tutta evidenza, avendo a riferimento la peculiare condizione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica: solo tali enti, infatti, possono contare su una norma di legge, l'art. 18 della l. 222 del 1985, che rende opponibili ai terzi "le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione d[i] controlli" previsti e resi pubblici da una peculiare fonte confessionale diversa dallo statuto depositato presso il Registro delle persone giuridiche, il Codice di diritto canonico⁹¹.

⁸⁹ Cfr. artt. 2901 e 2929-*bis* c.c.

⁹⁰ "I lavoratori [impiegati nel ramo del] Terzo settore [degli enti religiosi] hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. In ogni caso [...] la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti [impiegati in tale ramo] non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Gli enti [religiosi con un ramo] del Terzo settore danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale o, in mancanza, nella relazione di cui all'articolo 13, comma 1 [CTS]".

⁹¹ Nonostante la generica formulazione testuale dell'art. 18, l. 222 del 1985, dottrina e giurisprudenza maggioritarie ritengono che l'omissione dei controlli previsti dal Codice di diritto canonico determini, nell'ordinamento dello Stato, l'annullabilità del contratto concluso dall'ente ecclesiastico ai sensi degli artt. 1425, 1441-1442 c.c.

8. *Limitazioni statutarie e controlli canonici*

Rispetto all'ipotesi del ramo del Terzo settore di un ente religioso, il tema delle limitazioni statutarie ai poteri di gestione e rappresentanza e dei controlli canonici dotati di rilevanza civile, assume rilievo sotto due distinti profili, che meritano di essere considerati separatamente.

Il primo è quello relativo alla necessità di tener conto di tali limitazioni e controlli al momento della costituzione del ramo e del patrimonio ad esso destinato. Gli amministratori e i rappresentati dell'ente religioso, per porre validamente gli atti costitutivi del segmento operativo e patrimoniale del Terzo settore, devono agire nel pieno rispetto di eventuali clausole statutarie che limitano i loro poteri o che ne subordinano l'esercizio a particolari controlli interni; ancora, coloro che amministrano e rappresentano enti ecclesiastici cattolici devono previamente ottenere dalle autorità e dagli organismi ecclesiali a ciò preposti le licenze, i consensi e i pareri prescritti dal Codice di diritto canonico e dotati di rilevanza civile per effetto della previsione del citato art. 18 della l. 20 maggio 1985, n. 222⁹².

Questo primo specifico aspetto del tema emerge, tra l'altro, nella richiesta dell'art. 14, comma 3, di allegare alla domanda di iscrizione al RUNTS l'atto, o copia dell'atto, "con il quale la competente autorità religiosa autorizza l'iscrizione [...] o dichiara che tale autorizzazione non è necessaria"; una simile allegazione, infatti, certifica all'Ufficio del RUNTS il rispetto delle limitazioni ai poteri di amministratori e rappresentanti dell'ente religioso e di altri controlli di fonte confessionale sulle sue attività.

Come si diceva, queste stesse limitazioni e controlli assumono però rilievo anche sotto un secondo profilo, che va oltre la fase costitutiva del ramo strettamente intesa: la norma qui in commento esige infatti che le prime vengano "specificata[tamente]" indicate e i secondi "espressamente" previsti nel regolamento del ramo, allo scopo di assicurare loro piena validità ed efficacia, e dunque opponibilità ai terzi, anche in relazione alle attività che rientrano nel medesimo.

Se la riproduzione nel regolamento del ramo di clausole statutarie sulle limitazioni dei poteri di gestione e di rappresentanza non sembra porre particolari difficoltà, l'espressa previsione nel medesimo dei controlli previsti dal Codice di diritto canonico può invece risultare non così agevole, in particolare per quegli enti ecclesiastici cattolici che siano persone giuridiche canoniche pubbliche (parrocchie, diocesi, istituti di vita consacrata, seminari, etc.). Infatti, se si intendesse alla lettera l'art. 14, comma 2, lett. h), tali enti sarebbero costretti a esplicitare nel regolamento del proprio ramo del Terzo settore un sistema di controlli canonici articolato, "farraginoso e antiquato"⁹³,

⁹² Anche sulla base dei precedenti orientamenti in tema di costituzione del ramo ONLUS (cfr. C.e.i., *Istruzione in materia amministrativa*, 2005, all. c), gli statuti delle persone giuridiche canoniche pubbliche o le autorità ecclesiastiche a cui queste sono soggette (can. 1281 §2) dovrebbero qualificare la costituzione di un ramo del Terzo settore e del relativo patrimonio destinato come atto che eccede l'ordinaria amministrazione; tale qualificazione ne condizionerebbe la validità, anche civile, all'ottenimento della licenza dell'autorità ecclesiastica o del consenso di organi collegiali, secondo quanto previsto dal Codice di diritto canonico per le diverse tipologie di enti.

⁹³ CAVANA, *Gli enti ecclesiastici nel processo di riforma del Terzo settore*, in ID (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, cit., 51.

nel quale si intrecciano disposizioni canoniche universali, determinazioni della Conferenza Episcopale Italiana e norme di diritto canonico particolare, emanate dai singoli vescovi o superiori⁹⁴.

Al di là di queste difficoltà pratiche, poi, la previsione ministeriale sui contenuti del regolamento non può essere intesa e applicata trascurando il contesto normativo in cui si inserisce, ove vi sono leggi di fonte concordataria e ordinarie che assoggettano “l’amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici[, inclusi quelli destinati al ramo del Terzo settore,] ai controlli previsti dal diritto canonico”⁹⁵; altre, già richiamate, che prevedono che l’omissione di limitazioni e controlli che risultano dal Codice di diritto canonico sia opponibile ai terzi “ai fini dell’invalidità o inefficacia” di tutti i negozi posti in essere dagli enti ecclesiastici⁹⁶, inclusi quelli che afferiscono al ramo del Terzo settore; altre ancora, che tutelano la struttura confessionale di un ente religioso anche nello svolgimento di attività diverse da quelle di religione o di culto⁹⁷.

Per tali ragioni, di ordine pratico e di rapporti tra fonti, deve allora ritenersi legittimo che gli enti ecclesiastici cattolici adempiano alla richiesta dell’art. 14, comma 2, lett. h) mediante la previsione nel regolamento del proprio ramo di una clausola di rinvio generale e mobile ai controlli che “risult[a]no dal Codice di diritto canonico” anziché con una riproduzione analitica dei medesimi. D’altro canto, questa doverosa soluzione interpretativa giunge comunque, seppur in modo meditato, al risultato desiderato dal legislatore di informare i terzi sulle “condizioni [canoniche] di validità o di efficacia degli atti giuridici” anche attraverso lo specifico strumento del RUNTS.

Sempre con riferimento al medesimo tema della riproduzione nel regolamento di limitazioni statutarie e controlli canonici, merita attenzione anche l’ipotesi di eventuali omissioni o difformità. Ci si deve domandare, in particolare, se una limitazione o un controllo non risultanti dal RUNTS, in quanto non esplicitati nel regolamento del ramo, ma previsti dallo statuto dell’ente religioso depositato presso il Registro delle persone giuridiche, siano o meno opponibili ai terzi nell’ambito dell’attività del ramo. Ancora, può apparire incerto il caso dell’ente religioso cattolico che, non adottando la soluzione di un rinvio generale al Codice di diritto canonico, introduca nel proprio regolamento dei controlli difformi rispetto a quanto prevede il Codice stesso.

È evidente che ci si trova qui dinnanzi ad una delicata ipotesi, non certo l’unica riscontrabile nel nostro ordinamento⁹⁸, di pluralità o moltiplicazione degli strumenti pubblicitari delle medesime informazioni e di potenziale conflitto tra le risultanze da-

⁹⁴ Per fare un esempio, una parrocchia dovrebbe riprodurre nel regolamento numerosi canoni del Codice di diritto canonico, i contenuti del decreto vescovile con cui si determinano gli atti di straordinaria amministrazione (can. 1281 §1 C.i.c.), il sistema di soglie di valore relativo ai controlli canonici sulle alienazioni (can. 1292 C.i.c.) e i negozi a questa equiparati (can. 1295 C.i.c.), le disposizioni della Conferenza episcopale italiana in materia di locazioni, e così via.

⁹⁵ Art. 7, comma 6, Acc mod. conc.

⁹⁶ Art. 18, l. 222 del 1985.

⁹⁷ Art. 7, comma 4, Acc mod. conc; art. 4, comma 3, CTS.

⁹⁸ Sul medesimo profilo problematico, sempre con riferimento agli enti del Terzo settore, cfr. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, in *Rivista di diritto civile*, 2019, 3, 623 ss.; BARILLA, *Poteri di gestione e poteri di rappresentanza degli amministratori di enti non profit*, Torino, 2020, 262 ss.

gli stessi; di essa il legislatore della Riforma o il Ministero avrebbero forse dovuto tener conto, precisando con maggiore accuratezza i termini del concorso tra registri pubblici e favorendo la certezza e la chiarezza delle informazioni nel traffico giuridico.

In ogni caso, la soluzione al problema più corretta in via interpretativa sembra essere quella di confermare anche per gli enti religiosi la piena validità della regola generale contenuta negli artt. 26, comma 7, CTS, e 26, d.m. 106 del 2020: non sarebbero pertanto opponibili ai terzi le limitazioni statutarie risultanti dal Registro delle persone giuridiche nonché i controlli previsti dal Codice di diritto canonico che non siano stati riprodotti – o comunque che siano difformi da quelli riprodotti – nel regolamento del ramo, salvo che se ne provi l'effettiva conoscenza da parte dei terzi.

Infatti, l'art. 14, comma 2, qui in commento, prevede l'indicazione nel regolamento di tali limitazioni statutarie e controlli canonici dotati di "rilevanza ai sensi di legge", quale *onere* per gli enti religiosi che si iscrivono al RUNTS e ad essi, pertanto, non è consentito disapplicarli o modificarli: ad esempio, un ente ecclesiastico cattolico non potrebbe scegliere di esonerare le alienazioni dei beni che rientrano nel patrimonio destinato al proprio ramo del Terzo settore dai controlli previsti dal Codice di diritto canonico per tale tipologia di atti.

Questa previsione in termini obbligatori legittima, allora, i terzi che entrano in rapporto con gli enti religiosi nell'ambito dell'attività del ramo, a ritenere che le informazioni o i rinvii contenuti nel regolamento in relazione alle limitazioni dei poteri e ai controlli siano esaustivi e conformi a quanto prevedono gli statuti e gli ordinamenti confessionali. Viceversa, non sembra accettabile far sopportare ai medesimi terzi le conseguenze di eventuali omissioni o difformità e, più in generale, appare ben oltre la diligenza che si può esigere da essi imporre loro di accertare la corrispondenza tra i contenuti del regolamento, lo statuto dell'ente religioso e, nel caso degli enti cattolici, il Codice di diritto canonico.

Con l'iscrizione al RUNTS, insomma, la posizione degli enti religiosi diviene più gravosa in termini di pubblicità, poiché essi, per far conseguire l'effetto dell'opponibilità a limitazioni e controlli che risultano dal Registro delle persone giuridiche o che sono previsti dal Codice di diritto canonico, anche nell'ambito delle attività del Terzo settore, sono tenuti ad un ulteriore adempimento, o comunque a dar prova della loro effettiva conoscenza.

D'altro canto, la clausola di salvaguardia della struttura confessionale dell'ente, ribadita anche dall'art. 4, comma 3, CTS, non appare in alcun modo pregiudicata da questo ulteriore onere pubblicitario, stanti gli obblighi, già ricordati, di rispettare le limitazioni statutarie e i controlli confessionali in sede di costituzione del ramo e di depositare nel RUNTS l'autorizzazione dell'autorità religiosa, che offrono sufficienti garanzie in tal senso.

9. *Il patrimonio destinato*

All'origine dell'inedita condizione imposta agli enti religiosi di costituire un patrimonio destinato al ramo del Terzo settore vi è, verosimilmente, un'esigenza di carattere pratico emersa anteriormente alla Riforma: perimetrare, in modo certo e preventivo,

i beni funzionali all'attività d'impresa che molti enti ecclesiastici svolgono, agevolando così la soluzione di alcune problematiche emerse in dottrina e giurisprudenza con riferimento alla tutela dei creditori, alla certezza e all'uguaglianza dell'imposizione fiscale, alla responsabilità penale-amministrativa e all'assoggettamento alle procedure concorsuali.

È evidente, però, che, a partire da questo condivisibile intento, si è compiuta una scelta normativa che pare essere, nel medesimo tempo, eccessiva e parzialmente inefficace. Eccessiva, perché si è imposta la destinazione patrimoniale anche a quegli enti religiosi che costituiscono un ramo del Terzo settore per svolgere attività di carattere non commerciale⁹⁹, dai quali sarebbe stato sufficiente esigere una separazione contabile interna; parzialmente inefficace, perché gli enti religiosi imprenditori che scelgono di non accedere al Terzo settore, e segnatamente alla qualifica di "impresa sociale", possono continuare ad operare senza che sia richiesto loro di distinguere in modo netto, formale e preventivo, i beni destinati all'attività religioso-culturale da quelli impiegati nell'attività imprenditoriale.

È pur vero, poi, che sotteso alla previsione del patrimonio destinato al ramo potrebbe scorgersi anche un intento promozionale del legislatore nei confronti dell'impegno degli enti religiosi in settori d'interesse generale, poiché essa offre loro la possibilità di dar vita a iniziative in tali ambiti salvaguardando le risorse patrimoniali necessarie all'attività istituzionale e senza essere costretti a costituire appositi enti strumentali. Ancora una volta, però, si tratta di un'argomentazione che assume valore quasi esclusivamente per il ramo d'impresa sociale, ove l'ente è chiamato a confrontarsi con il rischio imprenditoriale, e che non considera che la salvaguardia dei beni necessari alle attività religioso-culturali da tale rischio era già stata ritenuta possibile e doverosa dalla giurisprudenza sulla base di principi generali e di sistema¹⁰⁰.

Anche raffrontando la posizione degli "enti religiosi civilmente riconosciuti" con quella degli altri enti di carattere privato che si qualificano come ETS, o che intendono farlo, sarebbe risultata più appropriata e giustificabile una limitazione dell'obbligo di costituzione di un patrimonio destinato alla sola ipotesi di ramo di impresa sociale o "principalmente" di natura commerciale.

Per un verso, infatti, si sarebbe evitato di rendere indiscriminatamente più oneroso l'accesso al regime del Terzo settore degli enti religiosi¹⁰¹: si consideri, infatti, che

⁹⁹ Non si comprende, ad esempio, quale utilità possa avere l'imporre tale onere di destinazione patrimoniale, cui oggi consegue un effetto segregativo, a un istituto religioso che voglia dar vita a un ramo del Terzo settore al fine di svolgere un'attività di beneficenza mediante l'erogazione gratuita di beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate.

¹⁰⁰ Ci riferiamo a Trib Roma, sez. fall., sent. n. 432 del 2013 che, nell'accogliere la domanda di ammissione alla procedura concorsuale di amministrazione straordinaria, previa declaratoria di insolvenza, di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto che gestiva alcune cliniche ospedaliere, ha distinto le finalità e le attività religioso-culturali da quelle imprenditoriali e ha escluso che i beni necessari alle prime potessero costituire oggetto di liquidazione concorsuale, non facendo essi parte del patrimonio posto a garanzia generale delle obbligazioni assunte dall'ente ecclesiastico nell'esercizio della sua attività d'impresa in campo sanitario.

¹⁰¹ A tal proposito si v. CONSORTI, GORI, ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., 120.

si tratta di soggetti “civilmente riconosciuti” e, dunque, già dotati di un patrimonio che risulta dal Registro delle persone giuridiche, cui si impone anche di vincolare specifiche risorse ad attività che gli altri enti privati possono svolgere senza personalità giuridica e a prescindere da qualsiasi requisito patrimoniale.

Per l'altro verso, invece, si sarebbe scongiurata ogni forma di disparità sul fronte degli innegabili benefici di tutela patrimoniale derivanti da un atto di destinazione che, come si dirà, produce un effetto segregativo opponibile ai terzi: limitando la previsione del patrimonio destinato alla sola ipotesi del ramo d'impresa sociale, tanto gli enti religiosi, come obbligo previsto dall'art. 4, comma 3, CTS, quanto gli altri enti del Terzo settore, quale facoltà concessa loro dall'art. 10 CTS, avrebbero potuto godere di tali benefici se “dotati di personalità giuridica ed iscritti nel registro delle imprese”.

Passando a considerare il merito della condizione patrimoniale, è anzitutto doveroso ricordare che il testo originale dell'art. 4, comma 3, CTS si limitava ad un laconico riferimento all'obbligo di costituzione di un patrimonio destinato, senza cioè rinviare ad altri istituti patrimoniali previsti dal nostro ordinamento o specificare gli effetti giuridici derivanti, per l'ente e per i terzi, da tale atto di costituzione.

L'iniziale silenzio del legislatore su questo specifico punto rendeva gli enti religiosi particolarmente prudenti nell'aderire allo schema proposto dalla Riforma e divideva i commentatori del Codice. Due erano, in particolare, gli orientamenti interpretativi che si contrapponevano: taluni intendevano in senso forte il riferimento al patrimonio destinato, riconoscendo cioè all'atto di costituzione del medesimo la capacità di produrre un effetto segregativo opponibile ai terzi di quella porzione del patrimonio che l'ente religioso sceglieva di destinare alle attività del ramo¹⁰²; altri, invece, leggevano tale riferimento in senso debole o “atecnico”, riconoscendogli solo una valenza contabile interna e/o un'utilità “funzionale” all'applicazione limitata degli obblighi di destinazione¹⁰³ e di devoluzione patrimoniale generalmente imposti agli enti del Terzo settore¹⁰⁴; l'atto di destinazione sarebbe stato così “privo di effetti sul regime di responsabilità dell'ente, il quale [avrebbe] comunque [dovuto] rispondere con l'intero suo patrimonio delle obbligazioni contratte dal suo ramo di Terzo settore nell'esercizio delle attività di interesse generale”¹⁰⁵.

Oggi, come richiesto da molti¹⁰⁶, il testo dell'art. 4, comma 3, CTS, è stato integrato

¹⁰² BETTETINI, *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statochiese.it), n. 20 del 2018, 12; FRIGENI, *Regole di governance ed enti religiosi nella riforma del terzo settore*, in GIANFREDA, ABU SALEM (a cura di), *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, cit., 337.

¹⁰³ BOLGIANI, *Gli effetti della riforma del terzo settore in materia di “enti religiosi civilmente riconosciuti”*, cit., 61.

¹⁰⁴ PERRONE, MARANO, *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statochiese.it), n. 35 del 2018, 7; escludeva esplicitamente l'effetto segregativo della costituzione del patrimonio destinato anche la circolare del Cndcec, *Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicativi*, 28 luglio 2021, 222.

¹⁰⁵ CAVANA, *Gli enti ecclesiastici nel processo di riforma del Terzo settore*, cit., 41.

¹⁰⁶ Cfr., tra gli ultimi, BOLGIANI, *Gli effetti della riforma del terzo settore in materia di “enti religiosi civilmente riconosciuti”*, cit., 61.

con un'utile precisazione secondo cui “[p]er le obbligazioni contratte in relazione alle attività [del ramo del Terzo settore], gli enti religiosi civilmente riconosciuti rispondono nei limiti del patrimonio destinato; gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui al citato [ramo]”.

È stata, dunque, la linea interpretativa di coloro che intendevano la previsione della destinazione patrimoniale in senso forte o tecnico a prevalere e, senza più incertezze, si può affermare di trovarsi dinnanzi a una nuova ipotesi di deroga legale¹⁰⁷ al principio dell'universalità della responsabilità patrimoniale e di conseguente limitazione della responsabilità del debitore ai sensi dell'art. 2740, comma 2, c.c.

Con l'iscrizione al RUNTS del regolamento o dell'atto di destinazione a questo allegato si produce nel patrimonio degli enti religiosi un effetto segregativo bilaterale o bidirezionale, ed essi risponderanno per le obbligazioni contratte in relazione alle attività del ramo del Terzo settore nei limiti del patrimonio destinato; d'altra parte, i creditori generali dell'ente religioso non potranno far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività del ramo.

In concreto, il regolamento o eventualmente l'atto ad esso allegato devono provvedere all'individuazione formale, analitica, chiara e univoca dei beni e dei rapporti giuridici ricompresi nel patrimonio destinato, e in quest'ultimo possono rientrare beni immobili e mobili, materiali e immateriali, di proprietà dell'ente religioso ma anche beni su cui lo stesso vanta un mero diritto di utilizzazione o di godimento (ad es. un macchinario in *leasing*), rapporti contrattuali, crediti, denaro, strumenti finanziari, etc.

Per ciò che riguarda, in particolare, gli immobili in cui l'ente religioso svolge l'attività di Terzo settore (ad es. l'immobile dell'istituto religioso destinato al proprio ramo di attività scolastica), non sembra indispensabile che tali immobili vengano inclusi nel patrimonio destinato al ramo, potendo essere messi disposizione della specifica attività di interesse generale che in essi si svolge anche in assenza di un vincolo formale¹⁰⁸. In ogni caso, qualora l'ente religioso ritenesse di ricomprendere nel patrimonio destinato beni immobili o mobili registrati, il vincolo determinato dall'atto di destinazione dovrà essere iscritto nei pubblici registri a pena di inopponibilità del medesimo ai terzi¹⁰⁹.

Quanto, invece, ai beni mobili non registrati (mobilio, attrezzature, etc.), essi devono essere inequivocabilmente indentificati in sede di costituzione del patrimonio, ad esempio mediante la redazione di uno specifico inventario da allegare al regolamento e da depositare presso il RUNTS (o presso il Registro delle imprese, nel caso di un ramo di impresa so-

¹⁰⁷ L'assenza di qualsiasi rinvio ad altre disposizioni nel testo del modificato art. 4, co. 3, CTS conferma implicitamente che esso prevede un'ipotesi di destinazione patrimoniale nuova e peculiare, non riconducibile a figure o istituti già esistenti nel nostro ordinamento, come potrebbe essere quello dei patrimoni destinati a uno specifico affare di cui agli artt. 2447-*bis* e seg. c.c.

¹⁰⁸ D'altro canto basti pensare che anche lo “specifico affare” di una società per azioni per il quale sia stato costituito un patrimonio destinato ai sensi dell'art. 2447-*bis* c.c., potrebbe legittimamente trovare collocazione nel medesimo complesso produttivo nel quale si svolgono le altre attività della società, senza che questo stesso immobile o una sua porzione confluiscono nel patrimonio destinato.

¹⁰⁹ CHIANALE, *Appunti sui finanziamenti bancari agli enti religiosi operanti come impresa sociale e nel Terzo settore: la separazione patrimoniale*, in *Rivista di diritto bancario*, 2020, III, 557.

ziale), così da attribuire una data certa alla formazione del vincolo. Il denaro e gli strumenti finanziari destinati dall'ente religioso al ramo possono essere individuati grazie al deposito su conti dedicati, i cui estremi risultino nel regolamento o nell'atto a questo allegato.

Tocca rilevare, infine, che nonostante l'apprezzabile integrazione dell'art. 4, comma 3, CTS, con cui si sono chiariti natura ed effetti della destinazione patrimoniale da parte degli enti religiosi civilmente riconosciuti, permangono ancora taluni significativi fronti problematici nell'applicazione di questa figura segregativa.

L'incertezza più evidente riguarda, anzitutto, la consistenza del patrimonio destinato. Infatti, sebbene non sia stato espressamente previsto un "minimo" patrimoniale per la costituzione del ramo da parte dell'ente religioso, sembra difficile negare che tale patrimonio debba risultare quantomeno "congruo" o proporzionalmente "adeguato" allo svolgimento dell'attività di interesse generale; la disciplina dei patrimoni destinati a uno specifico affare dalle società per azioni offre un chiaro modello in tal senso¹¹⁰ e, più in generale, quello della congruità appare un requisito sistematicamente coerente alla concessione agli enti religiosi del beneficio della limitazione patrimoniale conseguente alla destinazione¹¹¹.

Qualora tale congruità o adeguatezza patrimoniale sia effettivamente richiesta e per quanto rappresenti un parametro di difficile valutazione oggettiva, essa sarà oggetto di verifica da parte dell'"Ufficio del RUNTS" nell'ambito degli accertamenti circa la "sussistenza delle condizioni previste ai fini dell'iscrizione"¹¹².

Occorrerà poi comprendere gli effetti sul ramo, e sulla limitazione della responsabilità, di un'eventuale sopravvenuta riduzione del patrimonio destinato, tale da renderlo inadeguato allo svolgimento dell'attività di interesse generale o addirittura da azzerarlo. Su questo fronte si può per ora osservare solo che, per un verso, l'art. 15, comma 2, del d.m. 106 del 2020 porta a escludere l'applicazione agli enti religiosi dell'obbligo di ricostituzione del patrimonio di cui all'art. 22, comma 5, del CTS; dall'altro verso, che l'art. 20, comma 1, del medesimo decreto esige il deposito nel RUNTS degli "eventuali provvedimenti da cui derivano modificazioni o il venir meno del patrimonio destinato".

Un ulteriore profilo di incertezza relativo al patrimonio destinato al ramo che merita di essere almeno richiamato per la sua rilevanza, riguarda il rapporto tra la previsione della limitazione della responsabilità e le obbligazioni derivanti da fatto illecito.

¹¹⁰ Cfr. art. 2447-ter, comma 1, lett. c).

¹¹¹ L'art. 1, comma 3, d.P.R. 361 del 2000, che detta le condizioni per il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, richiede, tra l'altro, che "il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo".

¹¹² Stante questo compito di verifica espressamente attribuito all'Ufficio del RUNTS e rifacendosi alle posizioni dottrinali relative al patrimonio delle persone giuridiche e al capitale sociale, non sembra invece che la valutazione della congruità del patrimonio destinato possa rientrare tra i poteri-doveri di controllo del notaio che riceve il regolamento del ramo; si tratta, in ogni caso, di uno di quei problemi di coordinamento tra il ruolo del notaio e quello dell'Ufficio del RUNTS cui si accennava più sopra. Certamente una valutazione circa la congruità del patrimonio destinato alle attività di interesse generale dovrà essere previamente effettuata anche dall'autorità confessionale che rilascia l'autorizzazione all'ente per la costituzione del ramo (lo evidenzia CAVANA, *Gli enti ecclesiastici nel processo di riforma del Terzo settore*, cit., 45).

Ci si domanda, cioè, se anche il terzo danneggiato dall'ente religioso debba subire la limitazione derivante dalla destinazione patrimoniale.

Sebbene non manchino validi argomenti testuali, dottrinali e giurisprudenziali per sostenere l'operatività dell'effetto segregativo anche in tale ipotesi¹¹³, sembra più corretto e coerente assicurare una piena e illimitata tutela patrimoniale ai c.d. creditori involontari degli enti religiosi. Depongono in tal senso più indizi: anzitutto, la lettera della "legge", che concede agli enti religiosi il beneficio di una limitazione della responsabilità in deroga alla regola del primo comma dell'art. 2740 c.c. per il solo "cas[o]" delle obbligazioni "contratte" in relazione al ramo e dunque, sembra, nascenti da una volontaria concessione di credito; in secondo luogo, si può invocare l'esempio offerto dall'art. 2447-*quinquies* c.c., che esplicitamente fa salva la responsabilità illimitata delle società che costituiscono un patrimonio destinato ad uno specifico affare "per le obbligazioni derivanti da fatto illecito"; infine, non si può ignorare che l'opponibilità ai terzi della segregazione patrimoniale si regge logicamente sulla possibilità di questi conoscere, attraverso il sistema pubblicitario del RUNTS, la consistenza del patrimonio destinato al ramo e di valutare a priori l'idoneità della garanzia per l'adempimento¹¹⁴.

10. La trasmigrazione degli enti ecclesiastici con ramo ONLUS

L'art. 34, comma 4, del d.m. 106 del 2020, prevede anche per gli "enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese" iscritti all'Anagrafe delle ONLUS limitatamente a loro attività nei settori di cui all'art. 10 del d.lgs. 460 del 1997, un particolare procedimento di trasmigrazione nel RUNTS¹¹⁵: come avviene per tutte le altre ONLUS, alcuni loro dati¹¹⁶ vengono comunicati dall'Agenzia delle entrate all'Ufficio del RUNTS e il loro elenco è pubblicato sul sito dell'Agenzia stessa. A partire dalla data di tale pubblicazione, ed entro il "31 marzo del periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'art. 101, comma 10"

¹¹³ Sul piano testuale si potrebbe sostenere che se il legislatore avesse voluto prevedere una particolare eccezione nel contesto della disciplina di questa nuova figura di destinazione patrimoniale l'avrebbe esplicitata. Guardando, poi, alle regole elaborate da dottrina e giurisprudenza (almeno maggioritarie) con riferimento ad altre ipotesi di destinazione che pongono analoghi problemi di esegesi del silenzio, come quelle del fondo patrimoniale (art. 170 c.c.) e del vincolo di destinazione di cui all'art. 2645-*ter* c.c., occorrerebbe adottare un approccio "di tipo sostanziale", per cui il patrimonio destinato sarebbe chiamato a rispondere ogniqualvolta, e solo quando, il rapporto obbligatorio [anche *ex delicto*] inerisce oggettivamente, in modo diretto e immediato, con la destinazione" (CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, Padova, 2010, 292) e, dunque, con lo svolgimento delle attività del ramo.

¹¹⁴ Cfr. MARCHETTI, *Divieto di esecuzione sul fondo patrimoniale ex art. 170 c.c. e obbligazioni non contrattuali*, in *Giustizia civile.com* (www.giustiziacivile.com), n. 9 del 2018, 10, che attribuisce un carattere generale e sistematico a tale principio, ritenendolo valevole per ogni ipotesi di separazione patrimoniale.

¹¹⁵ Le modalità di trasferimento al RUNTS dei dati, degli atti e dei documenti presenti nell'Anagrafe ONLUS sono disciplinate dall'allegato C al d.m. 106 del 2020.

¹¹⁶ I dati e le informazioni devono comprendere, per ciascun ente, almeno il codice fiscale, la denominazione, la sede legale, le generalità e il codice fiscale del rappresentante legale.

del Codice del Terzo settore, gli enti ecclesiastici con ramo ONLUS devono compiere una scelta sul destino delle proprie attività di interesse generale.

Essi possono, anzitutto, perfezionare la propria trasmigrazione, presentando all'Ufficio del RUNTS la domanda di iscrizione a una delle sezioni del Registro, allegando il regolamento, l'atto di costituzione del patrimonio destinato, se separato, e gli ultimi due bilanci approvati relativi al ramo ONLUS. Come nel caso della procedura ordinaria di iscrizione, l'Ufficio del RUNTS che riceve la domanda ha sessanta giorni di tempo per verificare la sussistenza dei requisiti e disporre l'iscrizione, richiedere informazioni ulteriori e documenti mancanti, comunicare motivi ostativi all'iscrizione o proporre all'ente l'iscrizione in una diversa sezione del RUNTS¹¹⁷.

Quale seconda opzione, gli enti ecclesiastici possono decidere di trasformare il proprio ramo ONLUS in un ramo di impresa sociale, presentando la richiesta d'iscrizione nell'apposita sezione del Registro delle imprese, ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d.lgs. 112 del 2017¹¹⁸. Tale scelta è certamente opportuna per quei rami ONLUS di enti ecclesiastici che oggi svolgono attività di interesse generale prevalentemente con modalità commerciali.

È infine possibile per gli enti ecclesiastici non presentare alcuna domanda di iscrizione al RUNTS o al Registro delle imprese, scelta che comporta per essi la perdita definitiva dei benefici connessi alla qualifica di ONLUS e, cosa ancor più rilevante, l'obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. f), d.lgs. 460 del 1997¹¹⁹.

Per quegli enti ecclesiastici attualmente dotati di ramo ONLUS che intendono transitare al RUNTS (o eventualmente al Registro delle imprese) la scelta fiscalmente più conveniente pare essere quella di presentare la domanda di iscrizione al Registro e perfezionare la propria trasmigrazione nei primi tre mesi del periodo d'imposta successivo a quello in cui sarà intervenuta la citata autorizzazione della Commissione europea¹²⁰, così da evitare di trovarsi nella condizione di non poter più godere dei benefici fiscali connessi all'abbandonata qualifica di ONLUS ma nemmeno di quelli previsti dal Titolo X del Codice del Terzo settore differiti al periodo d'imposta successivo a quello dell'autorizzazione¹²¹.

Un meccanismo automatico di trasmigrazione dei dati nel RUNTS è invece previsto dal Decreto ministeriale in commento per gli enti religiosi finora iscritti nei re-

¹¹⁷ Per disciplinare tale fase istruttoria, l'art. 34, comma 8, rinvia, in quanto compatibili, ai commi da 4 a 10 dell'art. 31 relativi al processo di trasmigrazione delle ODV.

¹¹⁸ In tal caso l'ente deve depositare al Registro delle imprese gli atti previsti dal d. intermin. del 16 marzo 2018.

¹¹⁹ Lo si ricava, a contrario, dall'art. 101, comma 8, CTS; se l'ente religioso non si estingue l'obbligo devolutivo riguarda solo l'incremento patrimoniale [che risulta dalla documentazione contabile relativa all'attività ONLUS e] realizzato nei periodi d'imposta per i quali [l'ente] abbia goduto della citata qualifica" (Ag. entr., circ. 59/E del 2007).

¹²⁰ In ogni caso la nuova qualifica di ETS del ramo si intenderà acquisita, anche agli effetti fiscali, "a decorrere dall'inizio del predetto periodo di imposta" (art. 34, comma 12).

¹²¹ Sulle difficoltà connesse al regime transitorio delle ONLUS e sul momento più opportuno per la loro iscrizione al RUNTS v. BOSETTI, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, cit., 390 ss.; FICI, *Il decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive*, in www.terzjus.it, 14 dicembre 2020.

gistri di ODV e APS: tali enti non sono infatti tenuti a presentare alcuna domanda per perfezionare la propria migrazione ma solo a depositare il regolamento, “qualora [tale documento] non sia stato precedentemente depositato presso il registro da cui provengono i dati”¹²².

Come si diceva, si tratta di un’ipotesi di trasmigrazione che assai difficilmente può riguardare gli enti ecclesiastici riconosciuti ai sensi delle disposizioni pattizie o della Legge sui culti ammessi, ritenuti incompatibili con l’assunzione delle previgenti qualifiche di APS e ODV e ai quali non era concesso un accesso alle medesime limitato ad alcune attività; per la stessa ragione, risulta ancora più improbabile che il regolamento del ramo sia già stato “depositato presso il registro da cui provengono i dati” dell’ente religioso.

11. *Aggiornamenti, depositi e cancellazione. Profili essenziali*

Successivamente all’iscrizione del RUNTS, ciascun ente religioso è tenuto ad aggiornare le informazioni che in esso risultano, entro trenta giorni dalla data in cui si realizza la modifica che impone l’aggiornamento¹²³.

Tra gli atti e i fatti, “la cui iscrizione [al Registro] è espressamente prevista da norma di legge o regolamento” e che l’art. 20, comma 1, del Decreto, richiede di tenere costantemente aggiornati vi sono: le modifiche al regolamento del ramo (a)¹²⁴; entro il 30 giugno di ogni anno¹²⁵, il bilancio, i rendiconti delle raccolte fondi e, ove previsto, il bilancio sociale, “con esclusivo riferimento al patrimonio destinato” (b); gli atti di trasformazione, fusione, scissione, liquidazione, scioglimento, cessazione, estinzione ed ogni altro atto che riguardi l’ente o il ramo e “da cui derivano modificazioni o il venir meno del patrimonio destinato” (c); i provvedimenti delle Autorità giudiziaria e tributaria che dispongono o accertano la cancellazione dal RUNTS, la cessazione dell’attività di interesse generale e lo scioglimento o l’estinzione dell’ente (d); la comunicazione di perdita della natura non commerciale del ramo di attività, entro trenta giorni dalla fine del periodo d’imposta nel quale si realizza (e); le variazioni delle attività svolte, dei soggetti titolari di cariche sociali, delle relative generalità, dei poteri e limitazioni, anche discendenti dalla modifica di norme confessionali aventi rilevanza civile (f).

Anche gli aggiornamenti e i depositi possono essere effettuati esclusivamente in via telematica e ne sono onerati e responsabili, anche sotto il profilo della completezza e

¹²² Art. 31, comma 5, d.m. 106 del 2020, al quale rinvia, per la disciplina delle APS, il successivo art. 33, comma 4.

¹²³ Art. 20, comma 5, d.m. 106 del 2020; nel caso di enti religiosi iscritti alle sezioni del Registro delle ODV o delle APS, le informazioni relative al numero dei lavoratori e dei volontari di cui essi si avvalgono nello svolgimento delle attività del ramo devono essere “aggiornate annualmente entro il 30 giugno di ogni anno con riferimento al 31 dicembre precedente”.

¹²⁴ L’Ufficio competente del RUNTS verifica, entro 60 giorni, la conformità delle modifiche alle disposizioni del CTS e adotta uno dei provvedimenti previsti dall’art. 9 del Decreto ministeriale.

¹²⁵ Fatta salva la specifica previsione dell’art. 13, comma 5, CTS nel caso in cui l’attività del ramo sia esclusivamente o principalmente svolta in forma di impresa commerciale.

veridicità delle informazioni, il legale rappresentante del ramo e gli amministratori¹²⁶; oltre ad essi, possono provvedervi anche il legale rappresentante della rete associativa cui l'ente aderisce, i componenti dell'organo di controllo e, "limitatamente al deposito atti", i dottori commercialisti ed esperti contabili iscritti negli appositi albi; lo stesso Ufficio del RUNTS, può provvedere ad iscrivere informazioni o a depositare atti pervenuti da altre Amministrazioni o acquisite nell'espletamento delle sue attività di revisione o controllo¹²⁷.

Nel caso di deposito da parte di enti religiosi di atti di modifica del regolamento del ramo, di provvedimenti di trasformazione, fusione, scissione, liquidazione, scioglimento, cessazione, estinzione o di altri atti dai quali "deriv[i]no modificazioni o il venir meno del patrimonio destinato", essi sono tenuti a depositare anche la relativa autorizzazione della competente autorità religiosa o una dichiarazione della medesima che tale autorizzazione non è necessaria¹²⁸.

Infine, meritano un cenno le conseguenze che si producono in capo agli enti religiosi in caso di loro cancellazione dal RUNTS disposta dall'Ufficio competente per il verificarsi di uno dei presupposti, volontari o legali, di cui all' art. 50 CTS e, nel dettaglio, all'art. 23 del Decreto ministeriale qui in commento.

In tale ipotesi viene meno la segregazione patrimoniale prodottasi a seguito dell'iscrizione al RUNTS e gli enti religiosi sono tenuti a devolvere "gli incrementi del patrimonio destinato, realizzati negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto" nel Registro¹²⁹ ad altri enti del Terzo settore, richiedendo preventivamente un parere all'Ufficio competente del RUNTS¹³⁰. Sulla base del dato testuale dell'art. 25, comma 1, e dell'art. 14, comma 2, lett. d) del Decreto sembrerebbe che questo obbligo di devoluzione, limitato "esclusivamente" all'incremento patrimoniale realizzato nel periodo di iscrizione al RUNTS, valga in ogni caso: sia quando, cioè, l'ente religioso continui a svolgere l'attività di interesse generale che costituiva l'oggetto del ramo senza più la qualifica di ETS sia quando tale attività cessi del tutto¹³¹.

¹²⁶ Art. 20, comma 6, d.m. 106 del 2020. In caso di inadempimento l'Ufficio del RUNTS diffida l'ente ad adempiere, assegnando un termine non superiore a 180 giorni e specificando che in caso di mancata ottemperanza si adotterà un provvedimento di cancellazione dal RUNTS. Si applica altresì, a carico degli amministratori, l'art. 2630 c.c. (comma 7).

¹²⁷ Cfr. art. 20, comma 1, lett. c) e comma 10, d.m. 106 del 2020.

¹²⁸ Art. 20, commi 3 e 8, d.m. 106 del 2020.

¹²⁹ Art. 25, comma 1, d.m. 106 del 2020. Sul tema si v. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo settore*, cit., 121 ss.

¹³⁰ In caso di atti di devoluzione del patrimonio residuo compiuti in assenza o in difformità dal parere dell'Ufficio competente del RUNTS si applicano gli artt. 9 (nullità dell'atto) e 91, comma 2, CTS (sanzione agli amministratori).

¹³¹ La sola eccezione a questa regola sembra rappresentata dagli enti religiosi che costituiscono un ramo di impresa sociale e che l'art. 12, comma 5, d.lgs. 112 del 2017 dispensa espressamente dall'obbligo devolutivo.

CAPO II
L'ISCRIZIONE DEGLI ENTI CON PERSONALITÀ GIURIDICA

ART. 15

EFFETTI DELL'ISCRIZIONE NEL RUNTS AI SENSI DELL'ARTICOLO 22 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE

1. *Le disposizioni di cui al presente capo, ai sensi dell'articolo 22 del Codice, disciplinano:*
 - a) *il procedimento attraverso il quale enti costituiti in forma di associazione o fondazione del Terzo settore possono, in deroga alle previsioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, acquistare la personalità giuridica di diritto privato per effetto dell'iscrizione nel RUNTS;*
 - b) *la possibilità per le associazioni riconosciute e le fondazioni di ottenere l'iscrizione in una delle sezioni del RUNTS, con conseguente sospensione dell'efficacia dell'iscrizione nei registri delle persone giuridiche di cui al citato D.P.R. n. 361 del 2000. La sospensione non determina la perdita della personalità giuridica acquisita con la pregressa iscrizione ma solo l'inapplicabilità delle disposizioni del D.P.R. n. 361 del 2000, ivi comprese quelle riguardanti l'individuazione delle autorità competenti ai fini della tenuta del Registro delle persone giuridiche.*
2. *Le previsioni di cui all'articolo 22 del Codice non sono applicabili agli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui all'articolo 4, comma 3, dello stesso.*

ART. 16

ISCRIZIONE NEL RUNTS DEGLI ENTI DI NUOVA COSTITUZIONE CON L'INTERVENTO DEL NOTAIO

1. *Il notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo di un'associazione che intenda conseguire la personalità giuridica o di una fondazione, aventi le caratteristiche di cui all'articolo 4 del Codice, ovvero l'atto di pubblicazione di un testamento con il quale si dispone una fondazione in conformità con il citato articolo 4, verificata la sussistenza delle condizioni previste dal Codice per la sua costituzione e la sussistenza del patrimonio minimo di cui all'articolo 22, comma 4, del Codice, provvede entro venti giorni dal ricevimento al deposito dell'atto e della ulteriore documentazione presso il competente ufficio del RUNTS, richiedendo l'iscrizione dell'ente.*
2. *Dall'istanza presentata e dalla documentazione allegata devono risultare l'attestazione della sussistenza del patrimonio minimo, in conformità all'articolo 22, comma 4, del Codice, nonché gli elementi informativi e la documentazione ulteriore ai sensi dell'articolo 8, per quanto compatibile. Con riferimento al patrimonio vanno specificati entità e composizione. In caso di patrimonio apportato in denaro, la sua sussistenza deve risultare da apposita certificazione bancaria, salvo che la somma venga depositata sul conto corrente dedicato del notaio, ai sensi dell'articolo 1, comma 63, lettera b) della legge 27 dicembre 2013, n. 147; in tale ultimo caso il notaio rogante verserà detta somma al rappresentante legale dell'ente dopo la sua iscrizione nel RUNTS. In caso di patrimonio costituito da beni diversi dal denaro, il valore, la composizione e le caratteristiche di liquidità e disponibilità sono comprovati ai sensi del citato articolo 22, comma 4, del Codice.*
3. *L'ufficio competente del RUNTS, verificata la regolarità formale della documentazione, entro sessanta giorni dispone l'iscrizione dell'ente nella sezione del RUNTS indicata nella domanda.*

4. Nel caso in cui l'ufficio del RUNTS riscontri l'irregolarità formale della domanda o della documentazione, entro il termine di cui al comma precedente invita il notaio a completare o rettificare la domanda o integrare, entro trenta giorni, la documentazione. Se entro gli ulteriori trenta giorni dal ricevimento della documentazione o dalla rettifica della domanda l'Ufficio non provvede all'iscrizione, questa si intende accolta. Si applica l'ultimo periodo dell'articolo 9, comma 5.

5. L'iscrizione determina in capo all'ente l'acquisizione della personalità giuridica.

6. La disciplina dei commi precedenti si applica, in quanto compatibile, agli atti di trasformazione, fusione o scissione, ai sensi dell'articolo 42-bis del codice civile, che prevedano la costituzione di ETS con personalità giuridica.

ART. 17

ISCRIZIONE NEL RUNTS DEGLI ENTI GIÀ DOTATI DI PERSONALITÀ GIURIDICA

1. Il notaio che ha ricevuto il verbale del competente organo, contenente la decisione di una associazione riconosciuta o di una fondazione, che abbiano acquistato la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361 del 2000, di richiedere l'iscrizione nel RUNTS, adeguando lo statuto alle disposizioni del Codice, verificata la sussistenza delle condizioni in esso previste, in conformità all'articolo 22 del Codice e all'articolo 16 del presente decreto, provvede entro venti giorni dal ricevimento al deposito degli atti e della ulteriore documentazione presso il competente Ufficio del RUNTS, richiedendo l'iscrizione dell'ente. Si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 16.

2. Al fine di consentire l'effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 22, comma 1-bis, ultimo periodo del Codice, gli elementi informativi di cui all'articolo 16, comma 2 del presente decreto sono integrati con i necessari riferimenti al Registro delle persone giuridiche presso cui l'ente richiedente è iscritto.

ART. 18

OTTENIMENTO DELLA PERSONALITÀ GIURIDICA DEGLI ENTI GIÀ ISCRITTI NEL RUNTS CHE NE SIANO PRIVI O DI ASSOCIAZIONI NON RICONOSCIUTE E NON ISCRITTE NEL RUNTS

1. Il notaio che ha ricevuto il verbale del competente organo, contenente la decisione di un'associazione del Terzo settore non riconosciuta o di un'associazione non riconosciuta e non iscritta nel RUNTS, di ottenere la personalità giuridica, e, nel secondo caso, di ottenere l'iscrizione nel RUNTS, adeguando lo statuto, verificata la sussistenza delle condizioni previste dal Codice, compreso il patrimonio minimo ai sensi dell'articolo 22, comma 4, dello stesso, provvede entro venti giorni dalla ricezione al deposito degli atti e della ulteriore documentazione presso il competente Ufficio del RUNTS. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 16.

ART. 19

ISCRIZIONE NEL RUNTS DEGLI ATTI IN RELAZIONE AI QUALI IL
NOTAIO ROGANTE NON ABBIA RITENUTO SUSSISTENTI LE
CONDIZIONI PREVISTE DALLA LEGGE

1. *Qualora il notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo o la pubblicazione del testamento ai sensi dell'articolo 16, ovvero il verbale del competente organo ai sensi degli articoli 17 o 18, abbia comunicato ai fondatori o agli amministratori la mancata sussistenza delle condizioni previste dalla legge, comprese quelle relative al patrimonio minimo, i fondatori, gli amministratori o ciascun associato possono, nei trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione del notaio, richiedere all'Ufficio del RUNTS l'iscrizione, allegando la documentazione prescritta.*
2. *Entro sessanta giorni l'ufficio del RUNTS può richiedere di rettificare o integrare la documentazione e l'istanza o comunicare i motivi ostativi all'iscrizione, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241. In mancanza, qualora l'ufficio non abbia emanato il provvedimento di iscrizione, la stessa si intende negata.*

COMMENTO AGLI ARTICOLI 15-19

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli effetti dell’iscrizione nel Runts degli ETS: premessa. – 2.1. segue: la natura costitutiva della pubblicità nel Runts ai fini dell’acquisto della personalità giuridica. – 3. Il controllo notarile di iscrivibilità dell’atto costitutivo. – 3.1. Oggetto e limiti del controllo notarile. – 3.2. Profili procedurali del controllo notarile. – 3.3. segue: la responsabilità del notaio. – 4. La “verifica” dell’Ufficio del Runts sulle domande di iscrizione depositate dal notaio rogante. – 4.1. L’elenco degli enti iscritti a seguito della decorrenza dei termini. – 5. L’iscrizione nel Runts degli enti già dotati di personalità giuridica e la “sospensione” dell’efficacia dell’iscrizione nel registro delle persone giuridiche. – 6. L’ottenimento della personalità giuridica da parte di associazioni non riconosciute già ETS ovvero non iscritte nel Runts.

1. *Introduzione*

Il titolo II del Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020, n. 106 (d’ora in avanti anche “decreto attuativo” ovvero d.m. 106/2020) attuativo del Registro unico nazionale del terzo settore è dedicato interamente al procedimento di iscrizione degli atti nel Runts. Esso risulta suddiviso in tre distinti capi, dedicati rispettivamente ai procedimenti di iscrizione:

i) degli *enti senza personalità giuridica* (artt. 8 e 9);

ii) di alcuni *enti particolari*, come le reti associative, gli enti della protezione civile, le società di mutuo soccorso, gli ets che svolgono attività di impresa e gli enti religiosi civilmente riconosciuti (artt. 10-14);

iii) degli *enti dotati di personalità giuridica* (artt. 15-19).

Alle disposizioni contenute negli articoli che compongono l’intero titolo II del D.M. in commento, vanno pure aggiunte le importanti prescrizioni riportate nell’allegato “A” del decreto ministeriale, così come recentemente modificato con il d.d.g. del terzo settore del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 29 luglio 2021, le quali vanno a completare la disciplina di dettaglio del procedimento di iscrizione degli atti degli enti del terzo settore.

Tutte le disposizioni sopra elencate, unitamente alle norme di rango primario dettate dal codice del terzo settore (principalmente artt. 22 e 47 CTS), vanno a comporre un ristretto complesso di norme, assolutamente rilevante nel sistema della pubblicità legale degli enti del terzo settore. All’interno di tale microsistema normativo le disposizioni di cui all’art. 47 del codice del terzo settore (d’ora in avanti anche CTS) e degli artt. 8 e 9 del d.m. 106/2020 costituiscono certamente la *disciplina generale* del procedimento di iscrizione, dovendosi invece considerare come *speciali* sia le norme

* Professore a contratto di *Diritto del Terzo settore* nell’Universitas Mercatorum, Notaio in Latina.

(artt. 10-14, d.m. 106/2020) che disciplinano i procedimenti di iscrizione di alcune fattispecie particolari di enti e sia quelle degli enti del terzo settore (d'ora in avanti pure ETS) dotati di personalità giuridica (artt. 15-19, d.m. 106/2020).

2. *Gli effetti dell'iscrizione nel Runts degli ETS: premessa*

Gli effetti giuridici derivanti dall'attuazione della pubblicità degli ETS, oltre a quelli di carattere generale (tipico di ogni sistema pubblicitario) consistenti nel fornire e raccogliere informazioni e dati dei soggetti iscritti (c.d. *pubblicità-notizia*), possono distinguersi in: *dichiarativi*; *costitutivi* e *sananti*.

L'efficacia *dichiarativa* della pubblicità degli ETS risulta prevista, in generale, dall'art. 52, co. 1, CTS, secondo cui “*gli atti per i quali è previsto l'obbligo di iscrizione, annotazione ovvero di deposito presso il Registro unico nazionale del Terzo settore sono opponibili ai terzi soltanto dopo la relativa pubblicazione nel Registro stesso, a meno che l'ente provi che i terzi ne erano a conoscenza*”. Va evidenziato che, secondo il codice civile, i modi di attuazione della pubblicità legale delle imprese sono l'*iscrizione* e il *deposito*. L'efficacia dichiarativa, però, si realizza solamente per la prima delle due modalità citate, così come si ricava testualmente dalla norma generale di cui all'art. 2193 c.c. e come confermato pacificamente dalla dottrina più autorevole in materia¹. Nel codice del terzo settore, invece, la pubblicità risulta normalmente attuabile attraverso le tre modalità dell'*iscrizione*, del *deposito* e (finanche) dell'*annotazione*, mentre l'opponibilità ai terzi conseguirebbe solo dopo la relativa *pubblicazione* nel Runts. Anche l'art. 26, co. 1, del d.m. 106/2020 nel confermare che gli atti sono opponibili ai terzi solamente dopo la loro pubblicazione si preoccupa di individuare e catalogare tutti “*gli atti, le informazioni e i provvedimenti*”² che “*sono resi conoscibili ai terzi attraverso la pubblicazione al Runts*”. Tanto nel codice del terzo settore quanto nel decreto attuativo, dunque, si utilizza il termine atecnico di “*pubblicazione*” di atti, informazioni o di provvedimenti per definire la modalità di attuazione della pubblicità degli enti del terzo settore. In realtà non è la prima volta che il legislatore utilizza tale espressione, del tutto generica, per individuare il momento a partire dal quale si realizzano

¹ Sul punto la letteratura è alquanto vasta e l'opinione diffusa esclude la produzione di effetti dichiarativi in conseguenza del deposito di determinati atti nel registro delle imprese, quali ad es., il bilancio di esercizio. La dottrina tradizionalmente ricollega l'efficacia dichiarativa solamente all'iscrizione: senza pretesa di completezza si veda A. PAVONE LA ROSA, *Il registro delle imprese*, nel *Trattato di dir. comm. Buonocore*, Torino, 2001, pp. 100, 106, 107 ss.; G. MARASÀ, *L'iscrizione su domanda*, in G. Marasà-C. Ibba, *Il registro delle imprese*, Torino, 1997, p. 167; A. NIGRO, *Imprese commerciali e imprese soggette a registrazione*, II ed., nel *Trattato di dir. privato*, diretto da P. Rescigno, vol. XV, 2, Torino, 2001, p. 673; V. DONATIVI, in *Società di capitali - Commentario* a cura di G. Nicolini e A. Stagno d'Alcontres, I, Napoli, 2004, p. 208; C. IBBA, *Il “sistema” della pubblicità d'impresa, oggi*, in ID, *La pubblicità delle imprese*, II ed., Padova 2012, p. 298.

² In base all'art. 26 co. 1, d.m. 106/2020 “*gli atti, le informazioni e i provvedimenti di cui agli articoli 8, commi 5 e 6, 10, comma 2, 14 commi 1 e 3, 16, commi 2 e 6, 20 commi 1 e 7, 22, comma 10, e 24, comma 8, sono resi conoscibili ai terzi attraverso la pubblicazione al RUNTS.*”.

gli effetti dichiarativi della pubblicità in un pubblico registro. Precedenti (negativi) in tal senso, si rinvencono sia nel codice civile³, nella legge fallimentare⁴ e ora anche nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza⁵.

Occorre sottolineare che l'individuazione dei *modi di attuazione* della pubblicità rientra, in linea generale, nella competenza del legislatore, il quale nel prevedere a carico di determinati soggetti l'obbligo o l'onere pubblicitario ne può contemporaneamente stabilire sia le modalità che gli effetti che derivano dalla concreta attuazione degli obblighi pubblicitari⁶. Se poi si considera l'autonomia del sistema legale di pubblicità degli ETS rispetto ad altri sistemi pubblicitari presenti nel nostro ordinamento, il legislatore ha ritenuto di stabilire nel CTS sia le modalità di attuazione della pubblicità che i relativi effetti, in modo parzialmente diverso da quelli previsti in altri sistemi pubblicitari. Anche il decreto attuativo del Runts sembra confermare tale impostazione, laddove (art. 26, co. 1) ribadisce che l'opponibilità ai terzi deriva dalla pubblicazione degli atti, delle informazioni e dei provvedimenti previsti nel medesimo decreto, ma soprattutto quando (paragrafo 3, Allegato "A" del d.m. 106/2020) definisce il Runts come "un archivio informatico unitario in cui è raccolto e registrato un insieme di atti e di informazioni omogeneo e predefinito per tutti gli ETS, si compone di dati strutturati in formato elaborabile e di documenti elettronici. Dati e documenti ne compongono il patrimonio informativo." Sempre nell'allegato "A" (paragrafo 8) si chiarisce che attraverso il portale del Runts viene data pubblicità alle informazioni di cui al precedente paragrafo 3 ed il sito del Runts è pubblico ed è liberamente accessibile.

L'idea di fondo che deriva tanto dal CTS che dal decreto attuativo del Runts è che si sia voluto creare un grande contenitore, costituito da un archivio informatico,

³ Anche a seguito della riforma del diritto societario del 2003, l'espressione "pubblicazione" resta nelle rubriche degli artt. 2435 "Pubblicazione del bilancio e dell'elenco dei soci e dei titolari di diritti su azioni" e 2505 ter "Effetti della pubblicazione degli atti del procedimento di fusione nel registro delle imprese". Pure l'art. 1903 c.c., consente agli agenti di assicurazione autorizzati a concludere i relativi contratti, anche la possibilità di stipulare negozi modificativi o risolutivi di tali contratti, facendo salvi i limiti contenuti nella procura "che sia pubblicata nelle forme richieste dalla legge."

⁴ Si veda l'esauriente elencazione fornita da C. Ibba, *Registro delle imprese e riforma della legge fallimentare*, in *La pubblicità delle imprese*, II ed., cit., p. 264 ss., ove diverse critiche all'uso disinvolto del legislatore di un linguaggio atecnico che denota la mancata conoscenza dei principi fondamentali dell'attuale sistema pubblicitario delle imprese.

⁵ Si veda, ad esempio e senza pretesa di completezza, l'art. 44, ultimo comma, il quale impone di *pubblicare* nel registro delle imprese gli accordi di ristrutturazione, insieme al piano e all'attestazione, e l'efficacia viene fatta decorrere "dal giorno della pubblicazione"; l'art. 46 sugli effetti della domanda di accesso al concordato preventivo, dove è stabilito che "Le ipoteche giudiziali iscritte nei novanta giorni che precedono la data della pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accesso sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori."; l'art. 53 in merito all'obbligo del debitore di depositare una relazione sulla situazione patrimoniale dell'impresa, in proposito si stabilisce che "il tribunale, su istanza del debitore, con decreto non soggetto a reclamo esclude in tutto o in parte la pubblicazione di tale relazione nel registro delle imprese quando la divulgazione dei dati comporta pregiudizio evidente per la continuità aziendale.". Si prevedono ancora ipotesi di pubblicazione nel registro delle imprese negli articoli 54, comma 2; 58, comma 2; 117 comma 1 e 270 comma 2.

⁶ In tal senso si veda già A. DE CUPIS, voce *Pubblicità (dir. civ.)*, in Enc. dir., vol. XXXVII, Milano 1988, p. 1003.

nel quale riversare tutta serie di dati, di atti e di informazioni degli ETS, liberamente accessibili da chiunque, al fine di fornire tutte quelle informazioni destinate ai terzi, a tutti gli *stakeholders* in genere e alle Pubbliche Amministrazioni chiamate a controllare la corretta applicazione della disciplina del terzo settore e, in particolare, delle norme di agevolazione.

Questa impostazione di fondo, però, non esclude una doppia verifica (non realizzabile in questa sede ma che merita comunque di essere segnalata) attraverso la quale stabilire: *a*) la compatibilità delle modalità di attuazione della pubblicità previste dal CTS con quelle tradizionali del nostro sistema giuridico; *b*) gli effetti che di volta in volta derivano dalle iscrizioni, dalle annotazioni e dai depositi degli atti e dei provvedimenti previsti nel decreto attuativo del Runts e, soprattutto, se vi siano ipotesi (di dubbia legittimità) nelle quali l'iscrizione risulti essere stata surrogata da una differente modalità pubblicitaria⁷.

Come specificato in apertura, accanto agli effetti dichiarativi previsti in generale per la pubblicità degli ETS, è possibile rinvenire pure gli effetti della pubblicità *costitutiva* e di quella *sanante*.

Va comunque chiarito che può parlarsi di pubblicità costitutiva degli ETS secondo un duplice profilo, a seconda che si consideri l'efficacia costitutiva relativa alla *qualifica di ETS* ovvero relativa *all'acquisto della personalità giuridica*. Rinviando l'esame di quest'ultima al prossimo paragrafo, può risultare opportuno evidenziare che, come specificato dall'art. 4 CTS, l'iscrizione degli ETS nel Runts costituisce uno dei requisiti essenziali previsti dalla legge per l'acquisto della *qualifica di ETS*. Da questo punto di vista, così come ulteriormente ribadito nell'art. 7 del d.m. 106/2020, l'iscrizione dell'ente nel Runts risulta *costitutiva ai fini dell'acquisizione della qualifica di ETS* e rappresenta un indefettibile presupposto per l'applicazione di tutta la disciplina premiale riservata proprio agli ETS⁸.

In alcune limitate ipotesi, in particolare per quanto concerne gli adempimenti pubblicitari previsti per le operazioni straordinarie degli enti del libro I, nella cui categoria sono ricompresi pure gli ETS, ci si chiede se sia possibile riconoscere all'iscrizione nel Runts effetti *sananti*. La condivisibile soluzione positiva viene generalmente giustificata dalla disposizione dell'art. 42 bis c.c., comma 3, dove risulta richiamata, seppur nei limiti della compatibilità, la disciplina prevista per le società di capitali del libro V. Per questa via, allora, non si ravvisano ragioni per discriminare gli effetti derivanti dalle iscrizioni effettuate nel registro delle imprese, in quello delle persone giuridiche e nel Runts⁹.

⁷ Per un commento generale dell'attuale sistema di pubblicità legale degli ETS si rinvia a C. IBBA, *sub* art. 26 di questo commentario. In merito ad una discutibile ipotesi di surroga dell'iscrizione nel registro unico nazionale del terzo settore si veda oltre il par. 4.1. del presente commento.

⁸ Si tratta di una conclusione del tutto pacifica in dottrina, sul punto per tutti si veda G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore*, in Id., *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Torino, 2019, pp. 27 e ss.

⁹ In questo senso G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore*, cit., p. 52, nota 47, il quale chiarisce, in modo altrettanto condivisibile, che "stante la pluralità delle iscrizioni previste, gli effetti della pubblicità, sia dichiarativa, sia costitutiva, sia sanante potranno prodursi solo

2.1. segue: la natura costitutiva della pubblicità nel Runts ai fini dell'acquisto della personalità giuridica

La qualificazione della natura della pubblicità è quasi sempre opera degli interpreti, i quali fondano il loro giudizio in base agli effetti che la legge ricollega all'adempimento pubblicitario. Difficilmente la norma si preoccupa di esplicitare la costitutività dell'iscrizione¹⁰. Non è così nella disciplina attuativa del sistema di pubblicità degli enti del terzo settore. L'art. 7, co. 1, del d.m. 106/2020, infatti, contiene addirittura un doppio riferimento alla natura costitutiva della pubblicità, dato che per esso "l'iscrizione nel RUNTS ha *effetto costitutivo* relativamente all'acquisizione della qualifica di ente del Terzo settore e costituisce presupposto ai fini della fruizione dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS. Nei casi previsti dall'art. 22, commi 1, 2 e 3 del Codice, l'iscrizione nel RUNTS ha altresì *effetto costitutivo* della personalità giuridica.". V'è da sottolineare che la natura costitutiva dell'iscrizione degli ETS per l'acquisto della personalità giuridica, anche in assenza dell'esplicito riconoscimento dell'art. 7 del decreto attuativo, appena citato, si sarebbe comunque potuta ricavare agevolmente da altre disposizioni sparse tanto nel codice del terzo settore che nel decreto attuativo del Runts. Con un certo assillo, infatti, il legislatore ricorda che "le associazioni e le fondazioni del Terzo settore possono ... acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore" (art. 22, co. 1, CTS); così pure nel regolare il procedimento di iscrizione degli ETS personificati si ripete che tali enti possono "acquistare la personalità giuridica di diritto privato per effetto dell'iscrizione nel RUNTS" (art. 15, co. 1, lett. a), d.m. 106/2020); ancora, nel regolare l'iscrizione nel Runts degli enti di nuova costituzione a seguito dell'intervento del notaio, l'art. 16, co. 5, d.m. 106/2020, chiarisce che "l'iscrizione determina in capo all'ente l'acquisizione della personalità giuridica". Da tutte le disposizioni appena richiamate emerge in modo evidente la centralità dell'iscrizione dell'ente nel pubblico registro. Da questo punto di vista può convenirsi che, limitatamente a determinati effetti, nel sistema legale della pubblicità degli enti del terzo settore, *l'iscrizione dell'ente non risulta surrogabile con altra modalità pubblicitaria*. È la legge che qui sottolinea

dopo l'effettuazione dell'ultimo degli adempimenti pubblicitari.". Nello stesso senso pure C. IBBA che per primo ha chiarito e motivato tale conclusione in *La pubblicità degli enti del terzo settore*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, pp. 629 e ss., spec. pp. 636-638; V. anche M. SPERANZIN, *Le operazioni straordinarie e il terzo settore*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2019, pp. 1251 e 1252; M. CAVANNA-S. LUONI, *Il Registro delle unico nazionale del terzo settore: aggiornamento, revisione, cancellazione ed effetti della pubblicità*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, n. 4/2020, p. 60.

¹⁰ Nella legislazione in materia commerciale, infatti, vi è l'isolato caso costituito dalla legge-quadro per l'artigianato (l. 8 agosto 1985, 443) il cui art. 5, co. 4, stabilisce che l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane "è *costitutiva* e condizione per la concessione delle agevolazioni a favore delle imprese artigiane". Negli altri casi il legislatore utilizza formule diverse, quasi mai chiaramente esplicite della costitutività dell'iscrizione. In base a tali formulazioni risulta previsto, ad esempio, che una determinata fattispecie "ha effetto" o "acquista efficacia" dal momento in cui viene espletato un determinato adempimento pubblicitario, oppure si chiarisce che gli effetti di una specifica fattispecie si determinano alla data dell'iscrizione oppure ancora che una certa fattispecie "non produce effetti se non dopo l'iscrizione" e così via dicendo.

l'essenzialità dell'adempimento pubblicitario, distinguendo queste ipotesi dalle altre, nelle quali l'ordinamento ammette o, comunque, tollera l'opzione per altre forme di pubblicità. La ragione della scelta del riformatore del terzo settore di prevedere forme pubblicitarie di tipo costitutivo per l'acquisto della personalità giuridica è piuttosto evidente. La pubblicità di tipo dichiarativo, infatti, si dimostra assolutamente idonea quando si tratta di fornire una soluzione ai conflitti che si sviluppano tra due o più soggetti, rispetto ai quali può risultare corretto prevedere che, alla mancata iscrizione, è possibile fornire la prova che il terzo implicato in una certa questione era comunque a conoscenza dell'atto o del fatto non iscritto (art. 52, co. 1, CTS). Non è così quando gli interessi da comporre non sono riferibili a due o più soggetti determinati, ma ad una generalità di soggetti, nei cui confronti è necessario adottare una *regolamentazione unitaria*. In tali casi, non potendo assumere rilevanza la concreta conoscenza dell'atto o del fatto non iscritto in capo al terzo, emergono evidenti *bisogni di certezza* che il legislatore può efficacemente soddisfare qualificando come *necessario* l'adempimento pubblicitario. In tutti questi casi, come è stato efficacemente notato¹¹, l'adempimento pubblicitario costituisce il "*necessario antecedente* dell'efficacia di una determinata fattispecie" e nel contempo evidenza "l'irrelevanza di valutazioni relative alla conoscenza o alla conoscibilità dell'atto o del fatto iscritto".

Nei casi in cui si stabiliscono fenomeni di autonomia o di segregazione patrimoniale, come quelli degli ETS personificati¹², con la produzione di un regime di responsabilità diverso da quello previsto, in termini generali, dall'art. 2740 c.c., non vi è dubbio che emergono interessi coinvolgenti una indeterminata generalità di soggetti e, per tale motivo, la pubblicità non può non risultare di tipo costitutivo.

3. *Il controllo notarile di iscrिवibilità dell'atto costitutivo*

In base all'art. 22, co. 1, del d.lgs. 117/2017, gli enti del Terzo settore "*possono, in deroga al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361*", acquistare la personalità giuridica con l'iscrizione al RUNTS. Tale disposizione, in larga parte confermata dall'art. 15 d.m. 106/2020, ha fatto ritenere¹³ che, quella dell'iscrizione al RUNTS sarebbe solamente una delle (possibili) modalità di acquisto della personalità, visto che sarebbe ancora consentito l'utilizzazione dell'altra modalità costituita dall'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche, ai sensi, proprio del DPR 361/2000. Si è quindi affermata l'esistenza del c.d. *doppio binario* per l'acquisto della personalità giuridica degli

¹¹ Cfr. C. IBBA, *Il registro delle imprese*, nel *Trattato di diritto privato* a cura di G. Iudica e P. Zatti, Milano, 2021, p. 225.

¹² Va ricordato che l'autonomia patrimoniale perfetta degli ETS personificati risulta espressamente prevista dall'art. 22, co. 7 CTS, laddove specifica che "nelle fondazioni e nelle associazioni riconosciute come persone giuridiche, per le obbligazioni dell'ente risponde soltanto l'ente con il suo patrimonio."

¹³ Cfr. C. CAVICCHIONI, *La riforma del Terzo settore, l'acquisto della personalità giuridica, il ruolo del notaio*, in "La riforma del c.d Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette", a cura della Fondazione italiana del notariato, Milano, 2017, p. 50; C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., p. 627.

enti del terzo settore. Questa conclusione è stata però messa in dubbio da uno Studio del Consiglio nazionale del notariato¹⁴ nel quale, si evidenzia come il notaio, risultando *obbligato* al deposito nel RUNTS di cui al comma 2 dell'art. 22 del d.lgs. 117/2017 (“*Il notaio che ha ricevuto l'atto [...] deve depositarlo [...] presso il competente ufficio del registro unico nazionale del Terzo settore [...]*”), non avrebbe a disposizione una scelta differente come quella di sottoporre l'ente al controllo dell'autorità amministrativa prefettizia o regionale. Secondo il citato studio del consiglio nazionale del notariato, quindi, gli ETS di nuova costituzione hanno a disposizione solamente il procedimento di acquisizione della personalità giuridica mediante l'iscrizione nel RUNTS e non potrebbero avvalersi del sistema “ordinario” di cui al DPR 361/2000, perché l'espressione usata dall'art. 22 predetto, secondo cui il notaio “*deve*” iscrivere l'atto ricevuto, non consente in alcun modo ai soci e ai fondatori di esonerare il notaio rogante dall'iscrivere l'atto ricevuto nel RUNTS, dopo aver accertato il verificarsi di tutte le condizioni di legge.

Vi è da sottolineare come la lettura restrittiva dell'art. 22, CTS, offerta dallo studio del Consiglio nazionale del notariato, sia stata implicitamente confermata dal d.m. 106/2020. Gli articoli da 15 a 19, infatti, nel disciplinare i casi di iscrizione degli ETS con personalità giuridica omettono di regolamentare l'ipotesi di un ETS di nuova costituzione che consegue la personalità giuridica ai sensi del d.p.r. 361/2000 e che poi proceda con l'iscrizione nel RUNTS.

Occorre altresì evidenziare che, dopo il 24 novembre 2021, ossia il giorno a partire dal quale il Runts risulta effettivamente operativo, questa scelta del decreto attuativo potrebbe risultare del tutto irrilevante. A causa dell'attuale inadeguatezza del procedimento di riconoscimento della personalità di cui al d.p.r. 361/2000, pare ragionevole immaginare che gli ETS di nuova costituzione, opteranno (quasi) tutti per il sistema previsto dall'art. 22 del d.lgs. 117/2017 e dagli artt. 15-19 del d.m. 106/2020, che, grazie al controllo notarile, assicura maggiore certezza, sia per ciò che concerne l'ambito e gli esiti del controllo che per quanto riguarda i tempi del procedimento.

3.1. Oggetto e limiti del controllo notarile

L'art. 16 del d.m. 106/2020, conformemente all'art. 22 CTS, nel fissare i contenuti e l'ambito del controllo notarile per l'iscrizione degli atti nel Runts stabilisce che il notaio rogante dell'atto costitutivo di una associazione che intende acquisire la personalità giuridica o di una fondazione, entrambi costituiti in conformità all'art. 4 CTS, “verificata la sussistenza delle condizioni previste dal Codice” (d.lgs. 117/2017) per la sua costituzione e “la sussistenza del patrimonio minimo di cui all'art. 22, comma 4, del Codice” (d.lgs. 117/2017), “provvede entro venti giorni dal ricevimento al deposito dell'atto e della ulteriore documentazione presso il competente ufficio del RUNTS, richiedendo l'iscrizione dell'ente”.

La citata disposizione conferma grandemente il sistema dei controlli previsti per l'iscrizione nel registro delle imprese degli atti delle società di capitali e delle coopera-

¹⁴ Cfr. Studio n. 104-2020/I “*Atto costitutivo e statuto, nuovo sistema per il riconoscimento della personalità giuridica e pubblicità degli enti del terzo settore*”, di Atlante N., Sepio G., Maria Sironi E.

tive. Questa scelta del riformatore del terzo settore, quasi certamente, è stata suggerita dalla positiva esperienza che la classe notarile ha fornito nel corso di questo primo ventennio di controllo degli atti societari¹⁵. Ciò risulta confermato anche dal lessico (“*verifica delle condizioni di legge*”) utilizzato dal legislatore nelle disposizioni sopra richiamate che, vale la pena sottolinearlo, riproduce una antica espressione già presente nel codice di commercio del 1882, replicata nel codice civile del 1942, poi confermata sia nella riforma sulla omologazione degli atti societari (l. 342/2000) che nell’ultima riforma sulle società di capitali del 2003 (d.lgs. 6/2003).

L’attribuzione esclusiva al notaio rogante di verificare “*la sussistenza delle condizioni previste*”¹⁶ ha ridotto conseguentemente l’ambito del controllo dell’Ufficio del RUNTS, il quale deve qui limitarsi a verificare solamente “*la regolarità formale della documentazione*”¹⁷ inviata dal notaio, per poi procedere con l’iscrizione.

Non risulta azzardato ritenere che l’utilizzo dell’espressione omnicomprensiva “*verifica della sussistenza delle condizioni previste*”, genererà il dibattito – tuttora in corso per l’iscrizione degli atti societari – volto a delimitare esattamente l’ambito del controllo di competenza notarile per l’iscrizione degli atti degli ETS.

Nel recepire alcuni approdi dottrinali e giurisprudenziali sul controllo degli atti delle società di capitali, si può convenire che tale controllo è certamente di legalità, essendo impedita al notaio ogni valutazione relativa al merito dell’iniziativa degli enti. Il controllo riguarda sia la legalità formale che quella sostanziale. La prima consiste nella verifica dei requisiti di forma imposti al riguardo sia dal Codice del Terzo settore che dal Codice civile. La seconda, invece, riguarda la conformità a legge del contenuto dell’atto costitutivo e dello statuto dell’ente del Terzo settore.

Quest’ultima verifica è certamente quella che denota maggiore complessità, perché presuppone risolta la questione dell’esatta identificazione dei necessari presupposti richiesti da (tutte) le disposizioni di legge per l’iscrizione degli atti degli ETS nel Runts. Si tratta di una operazione per nulla agevole e che va condotta all’interno del complicato sistema normativo degli ETS.

In proposito pare opportuno muovere i primi passi dalla gerarchia delle fonti normative stabilita dall’art. 3 CTS, secondo cui agli ETS si applicano: a) le norme del d.lgs. 117/2017; b) per quanto non previsto nel medesimo d.lgs. 117/2017, valgono, se compatibili, le norme del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione. Dal sistema normativo descritto, così come opportunamente rilevato¹⁸, emergono diversi

¹⁵ Si ricorderà, infatti, che la soppressione del controllo omologatorio dei tribunali sugli atti societari è avvenuta con la legge 24 novembre 2000, n. 340, il cui art. 32 ha affidato detto controllo, almeno in prima battuta, al notaio rogante.

¹⁶ L’art. 2330 c.c. previsto per le società di capitali stabilisce, infatti, che il notaio che ha ricevuto l’atto costitutivo deve depositarlo presso il Registro delle imprese allegando i documenti comprovanti “*la sussistenza delle condizioni previste dall’art. 2329 c.c.*”.

¹⁷ Anche l’art. 2330 co. 3 c.c., ultima parte, dispone che “*l’ufficio del registro delle imprese, verificata la regolarità formale della documentazione, iscrive la società nel registro*”.

¹⁸ Cfr. A. FUSARO, *Criteri interpretativi delle disposizioni legislative e loro applicazione nella redazione degli statuti degli ETS*, in corso di pubblicazione nel Formulario Petrelli, p. 2 del dattiloscritto, consultato grazie alla cortesia dell’Autore.

dubbi in occasione di alcuni momenti dell'interpretazione (e conseguente applicazione) della nuova legge, come ad esempio, quelle dell'accertamento della gerarchia, della individuazione delle disposizioni derogatorie e di quelle imperative.

Non potendo in questa sede affrontare specificamente le segnalate questioni interpretative, pare comunque opportuno, ai fini che qui interessano, porre in evidenza che, quella di ente del terzo settore, è una *qualifica normativa* che può essere assunta e conservata da enti giuridici che dimostrano di possedere tutti i requisiti (di qualificazione, per l'appunto) stabiliti soprattutto dagli artt. 4, 5, 6 ed 8 CTS. Essa non costituisce un differente *tipo* negoziale, che va ad aggiungersi a quelli tradizionalmente già presenti nel nostro sistema¹⁹. Si è infatti ritenuto²⁰ che quelle del CTS non sono fattispecie alternative a quelle già individuate dal codice civile, ma si tratta di soggetti già qualificati come enti di diritto privato, ai quali sono state aggiunte regole ulteriori dalla *legislazione promozionale e premiale* del terzo settore.

Una volta condivisa una simile impostazione, pare allora ragionevole ritenere che il controllo notarile di iscrivibilità degli atti degli ETS debba avere ad oggetto la verifica della *sussistenza degli elementi necessari* in un duplice ambito:

a) quello del *tipo* imposti dal codice civile (tendenzialmente dei due principali modelli dell'associazione e della fondazione);

b) e quello della *qualifica normativa* dell'ente del terzo settore previsti dal d.lgs. 117/2017.

Il notaio rogante, in definitiva, potrà correttamente richiedere l'iscrizione nel Runt del terzo settore se quest'ultimo risulta possedere sia gli elementi necessari per il *tipo* (in base alla forma giuridica concretamente assunta e, quindi, fissati dal codice civile) che quelli, ulteriori e specifici, e relativi alla *qualifica di ETS* (espressamente previsti nel codice del terzo settore).

Oltre al riscontro degli elementi richiesti sia per il *tipo* che per la *qualifica*, nel senso appena specificato, al notaio spetta pure di *verificare la sussistenza del patrimonio minimo* riferito all'ammontare stabilito dalla legge (art. 22, comma 2 del d.lgs. 117/2017). Per gli apporti effettuati in denaro, la norma regolamentare (art. 16 comma 2 del d.m. 106/2020) specifica che la loro sussistenza deve risultare da apposita certificazione bancaria, a meno che le somme vengano depositate sul c.d. conto corrente dedicato del notaio, già imposto a tutti i notai dall'art. 1 comma 63 lett. b) della L. 27.12.2013

¹⁹ Si tratta di una impostazione già proposta e sviluppata in dottrina da A. FICI, *La forma giuridica*, Relazione al convegno "Le radici del terzo settore", 22 ottobre 2021, Scuola Sant'Anna di Pisa, per il quale quello di ETS è uno *status* che si acquista volontariamente attraverso l'iscrizione al Runt; lo stesso A. aveva proposto questa lettura delle disposizioni del CTS già in *Struttura ed impatto del "nuovo" diritto del terzo settore*, in ID., *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, p. 27; ID., *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del terzo settore*, in ID. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, p. 83 ss.; nello stesso senso anche A. ZOPPINI, *Il codice del Terzo settore nel sistema delle fonti*, in corso di pubblicazione, consultato grazie alla cortesia dell'Autore.

²⁰ Si veda A. ZOPPINI, *Il codice del Terzo settore nel sistema delle fonti*, in corso di pubblicazione, cit., p. 4 del dattiloscritto.

n. 147²¹. Il pubblico ufficiale rogante, ad iscrizione avvenuta, è tenuto a versare dette somme in favore del rappresentante legale dell'ente. Occorre evidenziare come il regolamento, nel richiedere la certificazione bancaria per le somme di denaro, ha inteso recepire la prassi già adottata dalle autorità amministrative (prefettizie e regionali) in occasione dell'iscrizione di associazioni e fondazioni nel registro delle persone giuridiche. La novità più rilevante risulta invece l'alternativa alla certificazione bancaria, consistente nel versamento di denaro sul c.d. conto dedicato del notaio rogante. In casi del genere il pubblico ufficiale annoterà tali importi nel proprio registro delle somme e valori affidategli, al fine di effettuare lo svincolo delle stesse all'ETS dopo la sua iscrizione nel RUNTS. In questo caso la certezza dell'esistenza effettiva della somma costituente il patrimonio minimo dell'ente, è data *dall'intero procedimento di deposito, di giacenza e di restituzione* delle somme, curato dal notaio che ha rogato l'atto costitutivo o modificativo dell'ETS.

Per i conferimenti diversi dal denaro, già ritenuti ammissibili dal Codice del Terzo settore (art. 22, comma 4), la norma regolamentare (art. 16 comma 2) chiarisce che il *“valore, la composizione e le caratteristiche di liquidità e disponibilità sono comprovati ai sensi del citato art. 22, comma 4”* del CTS. Quest'ultima disposizione regolamentare ha certamente arricchito la disciplina sui conferimenti di beni diversi dal danaro. Le innovazioni principali si riferiscono al contenuto necessario della relazione giurata che, stando alla previsione dell'art. 22 comma 4 del d.lgs. 117/2017, avrebbe ad oggetto semplicemente *“il valore”* dei beni diversi dal denaro, ma che in base alle specificazioni di cui all'art. 16 comma 2 ultima parte, del d.m. 106/2020, oltre al valore, dovrà pure specificare *la composizione e le caratteristiche di liquidità e disponibilità* dei beni oggetto di conferimento. L'osservazione proposta si fonda sul dato letterale del citato art. 16 comma 2, allorché si prevede che le caratteristiche di liquidità e disponibilità sono *comprovate* ai sensi dell'art. 22 comma 4, ossia in base alla norma che indica i requisiti del patrimonio minimo degli ETS e, soprattutto, affida a soggetti particolarmente qualificati (revisore legale o società di revisione) il compito di stimare il valore dei beni diversi dal denaro oggetto dell'apporto. Stante la complessità dell'attestazione sui requisiti richiesti dalla legge, pare ragionevole attribuire tale competenza *esclusivamente* in capo a soggetti dotati di particolari competenze, escludendo, di conseguenza, dal novero dei soggetti legittimati alla redazione dell'attestazione, tutti coloro che sono privi di tali requisiti ma che comunque sono coinvolti nel procedimento (come il

²¹ Ai sensi dell'art. 1 co. 63 della L. 147/2013, il notaio o altro pubblico ufficiale è tenuto a versare su apposito conto corrente dedicato: a) tutte le somme dovute a titolo di onorari, diritti, accessori, rimborsi spese e contributi, nonché a titolo di tributi per i quali il medesimo sia sostituto o responsabile d'imposta, in relazione agli atti dallo stesso ricevuti o autenticati e soggetti a pubblicità immobiliare, ovvero in relazione ad attività e prestazioni per le quali lo stesso sia delegato dall'autorità giudiziaria; b) ogni altra somma affidatagli e soggetta ad obbligo di annotazione nel registro delle somme e dei valori di cui alla L. 22.1.1934 n. 64, comprese le somme dovute a titolo di imposta in relazione a dichiarazioni di successione; c) l'intero prezzo o corrispettivo, ovvero il saldo degli stessi, se determinato in denaro, oltre alle somme destinate ad estinzione delle spese condominiali non pagate o di altri oneri dovuti in occasione del ricevimento o dell'autenticazione, di contratti di trasferimento della proprietà o di trasferimento, costituzione od estinzione di altro diritto reale su immobili o aziende.

notaio rogante, il legale rappresentante dell'ente ovvero i costituenti). In questi casi, il notaio nel presentare la richiesta di iscrizione nel Runts, avrà cura di specificare che le caratteristiche di liquidità e disponibilità risultano comprovate dal revisore legale nella sua relazione di stima allegata all'atto costitutivo²².

A questo punto occorre sottolineare come il regolamento attuativo del Runts preveda, nell'art. 16, co. 2, in modo originale rispetto al codice del terzo settore, l'*"attestazione della sussistenza del patrimonio minimo"*, che il notaio deve inviare, unitamente all'istanza e alla (ulteriore) documentazione prevista dalla legge, all'ufficio del RUNTS per l'iscrizione dell'ente. In sede regolamentare, però, non è stato specificato il contenuto minimo di tale attestazione né, tantomeno, il suo autore e, soprattutto, si è omesso di chiarire in che rapporto essa si pone con il previsto controllo notarile sulla sussistenza del patrimonio minimo.

Al riguardo può osservarsi che l'attestazione sul patrimonio qui richiesta, risulta inserita nell'ambito del procedimento di iscrizione, curato esclusivamente dal notaio rogante (art. 16 comma 2). Questa circostanza, di per sé, pare sufficiente a ritenere che, così come l'allegazione (alla domanda di iscrizione nel Runts), *anche la predisposizione dell'attestazione, in mancanza di differenti indicazioni della legge, debba avvenire a cura del notaio rogante*, il quale, dopo aver verificato la sussistenza di *tutte* le condizioni di legge, nell'ambito delle quali rientrano certamente quelle di carattere generale con riferimento sia al *tipo* che alla *qualifica* di ETS, ma anche quelle relative al patrimonio minimo, chiede l'iscrizione nel RUNTS.

Sul piano procedimentale non può non notarsi come la prima delle due verifiche (quella avente ad oggetto le condizioni di legge in generale), in caso di esito positivo, non implica alcun provvedimento formale, né apposita dichiarazione e/o attestazione del notaio. Così come avviene nell'ambito dei controlli sugli atti societari, la richiesta di iscrizione nel RUNTS, *esteriorizza* l'esito (positivo) del controllo notarile sulla sussistenza delle condizioni di legge. Per la verifica della sussistenza del patrimonio minimo, invece, il regolamento attuativo del RUNTS esige una apposita *attestazione* da allegarsi all'istanza di iscrizione.

La locuzione "patrimonio minimo" degli ETS, così come è stato proposto, può intendersi come il *"risultato positivo della somma algebrica dei valori pecuniari, già determinati o stimati (e, in questo senso: liquidi), di situazioni soggettive suscettibili di essere rimpiazzate da moneta perché disponibili"*²³. Da ciò la condivisibile affermazione secondo cui nel sistema degli ETS, almeno per la formazione del c.d. patrimonio minimo, *i beni illiquidi non sarebbero in alcun modo conferibili*. Questa osservazione, però, non può far ritenere assolutamente ammissibili tutti i beni liquidi. Se la funzione del c.d. patrimonio minimo degli ETS è quella di garanzia, la caratteristica di liquidità, qui

²² Qualora l'apporto fosse costituito da beni immobili, il revisore legale, così come già avviene per i conferimenti immobiliari nelle società di capitali, nell'effettuare la stima e nell'attestare i requisiti di liquidità e disponibilità del patrimonio minimo, potrà utilizzare ed allegare alla propria relazione, quella estimativa predisposta da altri professionisti come ad es. geometri, ingegneri od architetti.

²³ Così testualmente M. MALTONI, P. SPADA, *Patrimonio minimo e capitale minimo*, in *Riv. dir. comm.*, 2021, II, p. 3.

imposta, deve allora riconoscersi solamente ai beni di pronta e facile convertibilità in denaro. Per tale ragione, allora, non basta che i beni risultino liquidabili, perché non tutti i beni liquidabili sono uguali tra loro. Ai nostri fini è necessario che tali beni presentino una liquidità facilmente ottenibile attraverso la sua immediata monetizzazione. Vanno quindi esclusi dal novero dei beni conferibili tutti quelli che non risultano facilmente monetizzabili come le prestazioni di opera e di servizi²⁴; così, secondo altra opinione²⁵, vanno esclusi pure tutti i crediti, in quanto la definizione di beni (art. 810 c.c., “*sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti*”) comprenderebbe solamente i beni materiali ed immateriali, ma non i diritti (come ad es. quelli di credito), la cui disponibilità in favore dell’ETS si realizzerebbe solamente con l’effettivo adempimento del conferente a ciò obbligato.

Stanti le predette difficoltà interpretative riguardo i requisiti e le caratteristiche dei beni diversi dal denaro che compongono il c.d. patrimonio minimo degli ETS, risulta fondato ritenere che l’attestazione della sussistenza del patrimonio minimo potrà essere sottoscritta dal notaio solamente nei casi in cui gli apporti destinati a formare il patrimonio minimo risultino costituiti da versamenti in denaro in favore del costituendo ETS, da effettuarsi, ad esempio, con una o più delle seguenti modalità: a) assegni circolari; b) bonifici bancari; c) versamenti sul c.d. conto corrente dedicato del notaio. In questi casi, infatti, la caratteristica di liquidità e disponibilità del bene conferito, in quanto *in re ipsa*, può essere facilmente attestata dal pubblico ufficiale rogante. Viceversa, nelle ipotesi in cui il patrimonio minimo risulti costituito (anche) da beni diversi dal denaro, l’attestazione di cui si è fin qui discusso, come già suggerito sopra, sarà curata e sottoscritta, in conformità all’art. 16 comma 2, ultima parte, da un revisore legale o da una società di revisione legale, iscritti nell’apposito albo che, in quanto tali, risultano dotati delle necessarie competenze tecnico-professionali per attestare le caratteristiche dei beni imposte dalla legge.

I dubbi e le difficoltà appena segnalate riguardo l’attestazione sul carattere “liquido e disponibile” dei beni diversi dal denaro conferiti in sede di costituzione, con molta probabilità, determineranno un utilizzo (quasi) esclusivo del denaro per la formazione del c.d. patrimonio minimo. A questa scelta si potrebbe pure affiancare quella di destinare i beni diversi dal denaro al c.d. *patrimonio eccedente quello minimo*, perché in casi del genere non sarebbe necessaria l’attestazione in parola

3.2. *Profili procedimentali del controllo notarile*

Nell’art. 19 del decreto attuativo del Runts si rinviene la disciplina dell’iscrizione degli atti per i quali il notaio non ha ritenuto sussistenti le condizioni poste dalla legge. Occorre innanzitutto evidenziare che tale disciplina, oltre a risultare comune alla fase

²⁴ Alla medesima conclusione si perviene anche nell’ipotesi in cui, applicando analogicamente la disciplina in materia di srl, si accompagnasse con una cauzione o con una garanzia bancaria o assicurativa l’obbligo di prestazione dei servizi in favore dell’ETS. Cfr. in tal senso M. MALTONI- P. SPADA, op. ult. cit., p. 3.

²⁵ Cfr. M.N. IANNACCONE, *Il patrimonio degli ETS*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 3, 2020, p. 10.

costitutiva e a quella modificativa²⁶ degli atti costitutivi e degli statuti degli ETS personificati, si applica pure alle particolari ipotesi di iscrizione di:

a) enti, già dotati di personalità giuridica ai sensi del d.p.r. 361/2000, i quali decidono di acquisire la qualifica di ETS (art. 17 d.m. 106/2020);

b) enti non personificati, dotati o meno della qualifica di ETS, che intendono acquisire la personalità giuridica con l'iscrizione nel Runts (art. 18, d.m. 106/2020)²⁷.

Secondo l'art. 22, co. 3, CTS, quando il notaio rogante non ritiene sussistenti le condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente, comprese quelle relative al patrimonio minimo, ne dà comunicazione motivata, tempestivamente e comunque non oltre il termine di trenta giorni²⁸, ai fondatori o agli amministratori dell'ente. In questi casi, tanto l'art. 22 co. 3, CTS che l'art. 19 d.m. 106/2020, consentono che i fondatori, gli amministratori o, in mancanza ciascun associato²⁹ possono, nei trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione del notaio, richiedere all'ufficio del Runts l'iscrizione, allegando la documentazione prevista. Entro i sessanta giorni successivi l'Ufficio del Runts può richiedere di rettificare o integrare la documentazione e l'istanza o comunicare i motivi ostativi all'iscrizione. In mancanza o in assenza del provvedimento di iscrizione, questa si intende negata.

Dalle disposizioni richiamate emergono una serie di questioni relative all'attività del notaio e ai profili procedurali dell'iscrizione nel Runts. In primo luogo occorre soffermarsi sul *contenuto* della comunicazione notarile di carenza delle condizioni di legge per l'iscrizione. L'art. 22, co. 3, CTS, a differenza di quanto previsto dall'art. 2436, co. 3, c.c.³⁰, riguardo l'iscrizione degli atti modificativi di società di capitali, molto opportunamente chiarisce che la comunicazione di rifiuto di iscrizione deve essere *motivata*. E' necessario che nella comunicazione vengano indicate specificatamente le ragioni che hanno indotto il notaio a non depositare l'atto presso il registro

²⁶ Il comma 4 dell'art. 20 del decreto attuativo del Runts, infatti, stabilisce che le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto acquistano efficacia soltanto dopo la loro iscrizione nel Runts, la quale deve avvenire secondo le procedure di cui agli articoli 16 e 19 del regolamento (d.m. 106/2020).

²⁷ E' opportuno rilevare che nel sistema del codice del terzo settore, le regole procedurali da osservarsi nei casi di rifiuto di iscrizione del notaio rogante, riguardano unicamente i casi di costituzione e di modificazione degli statuti degli ets personificati (art. 22, co. 3 e co. 6, d.lgs. 117/2017).

²⁸ Preme sottolineare come i due termini entro i quali il notaio deve effettuare la richiesta al Runts o, in alternativa, comunicare la mancata sussistenza delle condizioni di legge, non risultano coincidenti, atteso che il primo termine scade il ventesimo giorno dalla stipula dell'atto, mentre il secondo scade il trentesimo giorno. Nel sistema dei controlli degli atti societari, invece, i due termini coincidono alla scadenza del trentesimo giorno (art. 2436 c.c.).

²⁹ Occorre evidenziare che il codice del terzo settore (art. 22, co. 3) riconosce la legittimazione di ciascun associato a richiedere l'iscrizione solamente "*in mancanza*" degli altri soggetti legittimati (fondatori e amministratori); mentre l'art. 19 del decreto attuativo ammette genericamente che "i fondatori, gli amministratori o ciascun associato possono" nei trenta giorni successivi richiedere l'iscrizione nel Runts.

³⁰ Nel sistema dei controlli notarili sugli atti societari, infatti, è sorta la questione se la comunicazione notarile del rifiuto di iscrizione nel registro delle imprese debba contenere anche le ragioni che hanno indotto il notaio rogante a non richiedere l'iscrizione dell'atto presso il registro delle imprese. Per l'esame di tali questioni sia consentito rinviare a N. RICCARDELLI, *Profili procedurali del controllo di iscrivibilità degli atti societari*, in ID. (a cura di), *Il controllo sugli atti societari e la legge n. 340/2000*, Torino 2002, p. 67 e ss.

unico nazionale del terzo settore. L'indicazione di tali ragioni, inoltre, risulta essenziale per consentire ai fondatori, agli amministratori e, in mancanza, a ciascun associato, di valutare in modo appropriato e con piena cognizione di causa le diverse opzioni per ottenere l'iscrizione dell'ente nel Runts. In tale circostanza, infatti, ai soggetti interessati sarebbe consentito, in alternativa tra loro, adottare una delle seguenti decisioni:

a) perseverare nella propria iniziativa di iscrizione dell'ente, rivolgendosi direttamente all'Ufficio del Runts e dimostrando che nel caso di specie si sarebbero verificate tutte le condizioni previste dalla legge;

b) accogliere i rilievi del notaio e attivarsi per rimediare alle mancanze segnalate dal pubblico ufficiale attraverso la modifica dell'atto e/o degli altri elementi (compresi quelli relativi al patrimonio minimo) necessari per l'iscrizione, oppure integrando la documentazione allegata alla richiesta di iscrizione;

c) omettere qualunque attività o rimedio e, quindi, rinunciando definitivamente alla iscrizione nel registro unico nazionale del terzo settore.

Altra questione che si pone è quella relativa alle *modalità di trasmissione* della comunicazione notarile di rifiuto di iscrizione. In proposito tanto la norma primaria che quella regolamentare omettono di dettare una specifica disciplina. Al riguardo si deve considerare che dal momento in cui i fondatori o gli amministratori ricevono la comunicazione notarile, inizia a decorrere un nuovo termine entro il quale i soggetti legittimati possono richiedere l'iscrizione dell'ente direttamente all'Ufficio del Runts. Questa circostanza fa ritenere che la predetta comunicazione notarile deve avvenire per mezzo di un *sistema che assicuri la certezza del momento della ricezione*, onde consentire all'Ufficio del Runts di verificare se la richiesta di iscrizione sia stata o meno presentata nei termini stabiliti dalla legge. In proposito le soluzioni proponibili sono quelle della notifica a mezzo di ufficiale giudiziario, oppure della lettera raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero ancora della comunicazione all'indirizzo PEC dell'ente o dei fondatori o degli amministratori³¹.

Tanto nelle disposizioni del codice del terzo settore che in quelle del decreto attuativo del Runts non si specifica se la comunicazione notarile in questione debba essere "*inviata*" o "*debba pervenire*" entro il suddetto termine dei trenta giorni dalla stipula dell'atto pubblico. È vero che il legislatore impone al notaio di comunicare *tempestivamente* l'(eventuale)esito negativo della propria verifica, ma il termine dei trenta giorni fissato dalla norma può essere inteso quale *spatium deliberandi* messo a disposizione del notaio per consentirgli di verificare se tutte le condizioni di legge e del patrimonio minimo dell'ente, risultino o meno rispettate. In alcuni casi tale accertamento potrebbe non risultare agevole, ragion per cui il termine dei trenta giorni appare del tutto adeguato alle funzioni di controllo attribuite al notaio.

3.3. segue: la responsabilità del notaio

Nell'ambito della disciplina sui controlli notarili per l'iscrizione degli atti degli ETS non è stata richiamata la disposizione sanzionatoria di cui all'art. 138-bis della

³¹ Le soluzioni proposte nel testo non escludono modalità ulteriori e alternative come il telegramma o il telefax, oramai piuttosto in disuso. La posta elettronica non certificata, invece, non offre il medesimo grado di certezza sul momento della ricezione della comunicazione del notaio.

legge notarile³², in forza del quale si prevede la sanzione della sospensione da sei mesi ad un anno e la sanzione pecuniaria da 516 euro a 15.493 euro, per il notaio che chiede l'iscrizione nel registro delle imprese di un atto da lui rogato, quando "risultano manifestamente inesistenti le condizioni di legge". Tale circostanza, da valutarsi favorevolmente³³, alimenta ulteriormente la difficile questione relativa all'individuazione della disciplina applicabile al notaio nei casi di iscrizione avvenuta in assenza delle condizioni di legge e del patrimonio minimo degli ETS. Vi è da sottolineare come che nella predetta fattispecie non appare possibile applicare analogicamente la disposizione di cui all'art. 138-bis della legge notarile, attesa la natura sanzionatoria di tale norma. È del tutto fondato, quindi, ritenere gli atti (costitutivi e modificativi) degli ETS assoggettati al generale controllo preventivo di cui all'art. 28 della legge notarile.

4. *La "verifica" dell'Ufficio del Runts sulle domande di iscrizione depositate dal notaio rogante*

Prima di effettuare l'iscrizione, l'Ufficio del Runts deve svolgere un controllo che, nel caso di iscrizione di ETS privi della personalità giuridica (artt. 8 e 9, d.m. 106/2020) è complessivamente considerato di *legalità*, mentre nel caso di iscrizione di ETS personali è solo di *regolarità formale* (art. 16, co. 3, d.m. 106/2020).

Vi è da precisare che la fase del controllo vero e proprio dell'Ufficio del Runts, in base all'art. 8 co. 7 del d.m. 106/2020, è preceduta da una verifica preliminare da parte del sistema informatico³⁴, "il cui esito è vincolante per l'inoltro della medesima o per l'accettazione da parte dell'Ufficio destinatario". Si tratta di controlli effettuati dal Front Office del Runts e che riguardano, fra l'altro, la corrispondenza tra il sog-

³² La Legge 16 febbraio 1913 n. 89, c.d. legge notarile, all'art. 138-bis, stabilisce che "Il notaio che chiede l'iscrizione nel registro delle imprese delle deliberazioni di società di capitali, dallo stesso notaio verbalizzate, quando risultano manifestamente inesistenti le condizioni richieste dalla legge, viola l'articolo 28, primo comma, numero 1°, ed è punito con la sospensione di cui all'articolo 138, comma 2, e con la sanzione pecuniaria da 516 euro a 15.493 euro. Con la stessa sanzione è punito il notaio che chiede l'iscrizione nel registro delle imprese di un atto costitutivo di società di capitali, da lui ricevuto, quando risultino manifestamente inesistenti le condizioni richieste dalla legge".

³³ Anche nell'ambito del sistema dei controlli previsti per gli atti societari, la sanzione prevista dall'art. 138-bis della legge notarile non trova persuasive giustificazioni ove solo si consideri che: a) la richiesta illegittima di iscrizione nel registro delle imprese costituisce una violazione dei doveri professionali del notaio per i quali già esiste un adeguato ed efficace sistema sanzionatorio; b) il notaio effettua il medesimo controllo che il giudice svolge nella fase dell'omologazione eventuale e successiva al rifiuto di iscrizione notarile. In caso di violazione dei propri doveri l'ordinamento reagisce diversamente per le due categorie di pubblici ufficiali: per il notaio rogante vi è una sanzione *ad hoc*, oltre quelle già previste in generale, per il giudice solo queste ultime. Non vi è dubbio che a parità di compiti e doveri dovrebbero corrispondere una identica disciplina sanzionatoria.

³⁴ Il dettaglio delle verifiche di carattere informatico sono riportate nel paragrafo 4.2. dell'allegato "A" del d.m. 106/2020, così come riformulato a seguito del provvedimento direttoriale del 29 luglio 2021, Direzione generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rinvenibile sul sito internet del ministero.

getto autenticato dal sistema informatico e quello legittimato all'invio telematico, la congruenza delle informazioni inserite nei campi della modulistica (es. Pec, codice fiscale), la correttezza formale dei *file* inviati (es. formato informatico prescritto dal regolamento), la validità della firma digitale utilizzata e così via dicendo (cfr. par. 4.2. allegato A d.m. 106/2020). Nel caso di esito negativo della verifica preliminare di carattere informatico, entro il secondo giorno lavorativo successivo all'invio, il sistema di gestione automatizzato del Runts comunicherà all'ente tale circostanza e, per questo motivo, l'istanza si considera come non inviata (cfr. par. 4.2. allegato A d.m. 106/2020).

Per gli atti (costitutivi e modificativi) degli ETS ricevuti dai notai, l'art. 16, co. 3, d.m. Runts, in conformità a quanto disposto dall'art. 22, co. 2, CTS, precisa che l'Ufficio del Runts, *una volta verificata la regolarità formale della domanda o della documentazione* allegata, "entro il termine di sessanta giorni dispone l'iscrizione dell'ente nella sezione del RUNTS indicata nella domanda". In questo caso i poteri di controllo dell'ufficio risultano grandemente ridotti rispetto all'ipotesi di iscrizione degli atti di ETS sprovvisti di personalità giuridica, per i quali, come noto, non è previsto il controllo notarile per l'iscrizione dell'ente nel Runts. La ragione di tale diversità è chiaramente individuabile nella condivisibile esigenza di evitare una totale o parziale *duplicazione dei controlli*: dapprima quello del notaio e, successivamente, quello dell'Ufficio del Runts. Attesa l'estensione dei controlli affidati al notaio rogante, non avrebbe alcun senso stabilire la loro ripetizione a cura dell'ufficio del Runts.

Per l'accertamento della regolarità formale tanto della domanda di iscrizione che dei relativi allegati, l'Ufficio del Runts dispone di un termine di sessanta giorni (art. 16, co. 3, d.m. 106/2020). Entro il predetto termine e in presenza di irregolarità formali, tanto della domanda di iscrizione che della documentazione allegata, l'Ufficio del Runts invita il notaio a completare, rettificare o integrare la domanda e/o i relativi allegati assegnandogli un termine di trenta giorni. Se entro gli ulteriori trenta giorni dal ricevimento della documentazione o della rettifica della domanda, l'Ufficio non dovesse provvedere all'iscrizione, questa si intende accolta (art. 16, co. 4, d.m. 106/2020).

La disciplina regolamentare riportata negli articoli da 15 a 19 del decreto attuativo del Runts, omette di disciplinare l'ipotesi – certamente infrequente nella pratica, ma non per questo irrealizzabile – in cui l'Ufficio del Runts, nel termine iniziale dei sessanta giorni non richieda modifiche al notaio istante e né provvede ad effettuare l'iscrizione dell'ente nel registro. Tale circostanza risulta espressamente disciplinata, in generale per le iscrizioni nel Runts, dall'art. 47, co. 4, secondo cui "*decorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda o dalla presentazione della domanda completata o rettificata ovvero della documentazione integrativa ai sensi del comma 3, lettera c), la domanda di iscrizione si intende accolta.*". La disciplina generale, in casi del genere, prevede quindi il meccanismo del c.d. silenzio assenso (o silenzio-iscrizione). Le disposizioni che regolano l'iscrizione degli atti degli ETS personificati e, quindi, sottoposti al controllo notarile (artt. 22 CTS e 16 e ss. d.m. 106/2020) vanno senz'altro intese come *norme speciali* rispetto agli artt. 47 CTS e 8 e ss. d.m. 106/2020, *disciplinanti in via generale* il controllo su (tutti) gli atti degli enti del terzo settore. Da tale qualificazione deriva che al procedimento di iscrizione degli atti degli ETS personificati si applicano innanzitutto le *speciali* disposizioni previste sia dal Codice del terzo settore (art. 22) che dal regolamento attuativo del Runts (artt. 15-19). Nei casi in cui, come quello evidenziato, la disciplina speciale sui control-

li non riproduca alcune disposizioni di natura procedimentale, presenti però in quella generale, non potrebbe di conseguenza negarsi l'applicazione delle norme dettate nella disciplina di quest'ultima. Questa conclusione si giustifica per due ragioni:

a) nei rapporti tra norme speciali e disciplina generale, le prime devono ritenersi prevalenti limitatamente agli aspetti regolati nelle stesse disposizioni, in mancanza troveranno applicazione le disposizioni generali che regolano tutta la materia;

b) visto che il c.d. silenzio assenso è previsto in generale per l'iscrizione di tutti gli atti degli ETS, compresi quelli non soggetti ad un controllo preventivo del notaio (come quelli degli ETS privi di personalità giuridica), a maggior ragione deve ammettersi l'applicazione del c.d. silenzio assenso nell'ipotesi di iscrizione di atti già valutati conformi a legge dal notaio richiedente l'iscrizione. Tale soluzione, in definitiva, si impone anche al fine di evitare una evidente incoerenza sistematica.

4.1. *L'elenco degli enti "iscritti" a seguito della decorrenza dei termini.*

Si è già messo in evidenza come l'art. 16, co. 4, riferito al procedimento di iscrizione inoltrata dal notaio, introduce una ulteriore ipotesi di c.d. silenzio-assenso, rispetto a quella già prevista dal Codice del terzo settore (art. 47, co. 4). Si è pure specificato che, nei casi in cui la domanda o la documentazione allegata risultasse irregolare, l'Ufficio del Runts chiede al notaio istante, di integrare e correggere la domanda entro il termine di trenta giorni. *"Se entro gli ulteriori trenta giorni dal ricevimento della documentazione o della rettifica della domanda l'Ufficio non provvede all'iscrizione, questa si intende accolta. Si applica l'ultimo periodo dell'art. 9, comma 5."* Vale la pena ricordare che secondo quest'ultima disposizione *"l'elenco degli enti iscritti a seguito della decorrenza dei termini procedurali è accessibile attraverso il portale del Runts."* La condizione in cui vengono a trovarsi questi enti *"iscritti"* a seguito della decorrenza dei termini procedurali, è però riportata nell'allegato "A" del d.m. 106/2020 e, più precisamente, nel punto 5.4. dove si chiarisce che *"ai sensi dell'art. 9, comma 5 del Decreto, i soggetti iscritti per decorrenza dei termini, in assenza di provvedimento, sono inseriti in un'apposita lista secondo quanto descritto al paragrafo 7 (rectius: 8). I dati e gli atti degli enti in parola vengono resi disponibili come presentati nelle relative istanze qualora abbiano superato i controlli formali di accettazione."* Anche il citato punto 8 dell'allegato "A" chiarisce ancora una volta che *"gli ETS per i quali sia stata effettuata l'iscrizione automatica d'ufficio decorsi i termini dell'istruttoria senza provvedimento esplicito di iscrizione, sono elencati in apposite liste."*

Risulta evidente che la legge (tanto il CTS che il regolamento attuativo del Runts) non individua con precisione gli effetti che derivano dalla inutile decorrenza dei termini legali per l'iscrizione degli atti (costitutivi o modificativi) degli ETS personificati. La questione pare destinata ad assumere maggiore rilevanza proprio dalla qualificazione di enti *"iscritti"*, espressamente riconosciuta dal regolamento attuativo del Runts (art. 9, co. 5; e par. 5.4. allegato "A" d.m. 106/2020).

Occorre a questo punto verificare se dalla qualifica di *"ente iscritto"*, attribuita dalla norma secondaria del regolamento attuativo del Runts (art. 9, co. 5, d.m. 106/2020), possano davvero conseguire tutti gli effetti che la legge (di rango primario) ricollega alla (avvenuta) iscrizione nel registro unico nazionale del terzo settore.

L'indagine appena proposta può efficacemente svolgersi in considerazione della tipologia degli effetti derivanti dalla pubblicità nel Runts.

Ai fini dell'acquisto della personalità giuridica, la legge (art. 22, co. 1, CTS), come noto, richiede l'iscrizione nel Runts. Da questo punto di vista l'(effettiva) iscrizione nel Runts *non pare surrogabile* con l'inserimento dell'ETS nell'apposita lista degli enti per i quali risultano decorsi i termini procedurali. La condizione dell'iscrizione è posta dalla norma primaria, mentre la *modalità alternativa* risulta introdotta dalla disciplina attuativa del Runts e, quindi, con disposizione di rango inferiore nell'ambito della gerarchia delle fonti normative. Per tale ragione, devono quindi ritenersi privi della personalità giuridica tutti quegli enti che aspirano ad essa ma che risultano inseriti nell'apposita lista di cui si è finora discusso. Tale condizione sussisterà, ovviamente, fino al momento in cui l'Ufficio del Runts non provveda *concretamente* ad iscrivere l'ente nel registro.

Per le medesime ragioni della non sostituibilità dell'effettiva iscrizione nel registro con altra modalità pubblicitaria, debbono pure escludersi gli effetti dichiarativi dall'avvenuto inserimento dell'ente nell'elenco degli enti iscritti a seguito della decorrenza dei termini procedurali. Non appare sistematicamente accettabile la presunzione di conoscenza degli atti iscritti prevista dall'ordinamento senza che i terzi siano messi in condizione di poter conoscere ed accedere ai medesimi atti. Quale conseguenza allora deriva dall'inserimento nell'apposita lista degli enti iscritti per decorrenza dei termini? Forse in questi casi si potrebbe limitare la produzione degli effetti pubblicitari a quelli costitutivi della qualifica di ETS. Questa soluzione non sembra porsi in contrasto con gli interessi dei terzi, anzi, in un certo qual modo, pone un rimedio alla inerzia della Pubblica amministrazione e permetterebbe all'ente interessato di acquisire lo status di ETS con applicazione della relativa disciplina premiale.

Le complicate questioni derivanti dall'inserimento dell'ente nell'elenco di cui si è fin qui discusso, inducono a formulare l'auspicio che gli Uffici del Runts non determinino situazioni di questo tipo, le quali potrebbero generare lunghi ed estenuanti procedimenti giudiziari, con il possibile coinvolgimento degli ETS, dell'Ufficio del Runts e dei terzi a vario titolo³⁵.

5. *L'iscrizione nel Runts degli enti già dotati di personalità giuridica e la "sospensione" dell'efficacia dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche*

Nell'art. 17 del d.m. 106/2020 si rinviene la disciplina applicabile all'ipotesi in cui un ente, già dotato di personalità giuridica, ottenuta in forza del d.p.r. 361/2000 ed iscritto nel competente registro delle persone giuridiche, decida di assumere anche la

³⁵ Si pensi, ad esempio, ai conflitti generati dall'attribuzione della personalità giuridica e del conseguente regime di autonomia patrimoniale perfetta. In casi del genere i creditori avrebbero l'interesse a contestare l'avvenuto acquisto della personalità giuridica con possibilità di rivalersi su coloro che hanno agito. Oppure le questioni derivanti dai limiti per coloro che rivestono cariche sociali. Ovvero ancora l'interesse che potrebbero avere alcuni terzi, quali ad esempio, i concorrenti di una gara pubblica, a contestare l'acquisizione della qualifica di ets per un ente concorrente e così via.

qualifica di ETS chiedendo l'iscrizione nel Runts. La citata disposizione risulta certamente norma *attuativa e integrativa* di quella primaria prevista dall'art. 22, co. 1-bis, cts, che, come noto, consente agli enti personificati preesistenti di acquisire successivamente la qualifica di ets.

Trattandosi di enti personificati (associazioni riconosciute e fondazioni), il decreto attuativo ovviamente conferma il necessario coinvolgimento del notaio. Quest'ultimo nel ricevere "*il verbale del competente organo contenente la decisione*" dell'ente di chiedere l'iscrizione nel Runts, "*adeguando lo statuto alle disposizioni*" del CTS, "*verificata la sussistenza delle condizioni in esso previste*", in conformità all'art. 22 CTS e all'art. 16 d.m. 106/2020, provvede nel termine di venti giorni al deposito degli atti presso il competente Ufficio del Runts chiedendone l'iscrizione.

Gli enti già dotati di personalità giuridica normalmente assumono la qualifica di ets seguendo l'iter indicato dall'art. 17 del decreto attuativo: a) adozione di apposita decisione da parte dell'organo competente dell'ente; b) contemporaneo adeguamento dello statuto alle disposizioni del CTS. Ma può pure verificarsi l'ipotesi in cui l'acquisto della qualifica di ETS risulti già previsto dagli associati o dal fondatore. Ci si riferisce a tutte quelle ipotesi, realizzatesi anteriormente all'operatività del Runts, nelle quali sono stati costituiti nuovi enti personificati, nei cui atti costitutivi e statuti i fondatori abbiano già previsto il successivo acquisto della qualifica di ETS, a partire dal momento in cui sarà stato reso operativo il Runts. Per tutte queste ipotesi occorre sottolineare come la disposizione dell'articolo 17 d.m. 106/2020 risulti del tutto carente. Al riguardo, in base alla prassi notarile più diffusa, sono stati adottati, in alternativa tra loro, i seguenti accorgimenti redazionali: a) l'inserimento nello statuto di clausole statutarie conformi al CTS ma valide solo dopo l'iscrizione dell'ente nel Runts; b) oppure allegazione all'atto costitutivo di un doppio statuto, di cui il primo valevole solamente nel periodo di iscrizione nel registro delle persone giuridiche e, il secondo, applicabile a partire dal momento dell'avvenuta iscrizione nel Runts. In casi del genere, nell'atto costitutivo si è posto l'obbligo in capo agli amministratori di richiedere l'iscrizione nel Runts. Tale previsione normalmente è accompagnata dalla c.d. *clausola di delega*, con la quale i fondatori hanno conferito a uno o più amministratori ogni potere, nulla escluso, per ottenere l'iscrizione dell'ente nel registro unico nazionale del terzo settore.

La norma primaria (art. 22, CTS) che disciplina l'iscrizione nel Runts degli enti già dotati di personalità giuridica, stabilisce che tale passaggio debba avvenire "*ai sensi delle disposizioni*" dello stesso art. 22 CTS e "*nel rispetto dei requisiti ivi indicati*"; la norma attuativa del Runts (art. 17, co. 1, d.m. 106/2020) impone poi al notaio rogante l'atto in questione, di verificare "*la sussistenza delle condizioni*" previste dal CTS, "*in conformità all'art. 22*" del predetto codice del terzo settore "*e all'art. 16*" del decreto attuativo che, come noto, richiede pure l'attestazione della sussistenza del patrimonio minimo. Dalla combinata lettura delle due disposizioni richiamate, non sono stati però ricavati argomenti certi per stabilire se, in questo caso, il notaio rogante, oltre alla verifica dell'esistenza di tutte le condizioni previste dalla legge, debba pure effettuare il controllo relativo alla sussistenza del patrimonio minimo.

Seguendo la lettera della legge che, come si è visto, tanto nell'art. 22 CTS che nella norma attuativa dell'art. 17 d.m. 106/2020, richiama in più punti il rispetto di

tutte le condizioni di legge (ivi comprese quelle relative al patrimonio minimo), si dovrebbe ritenere che in casi del genere, il notaio dovrà effettuare anche il controllo sul c.d. patrimonio minimo fissato dall'art. 22 CTS. Trattandosi di un ente già esistente, occorrerebbe una perizia contabile giurata, redatta da un revisore legale o da una società di revisione legale iscritta nell'apposito registro, dalla quale emerga che, nel(l'attuale) patrimonio dell'ente che intende assumere la qualifica di ETS, vi sia la componente minima richiesta dall'art. 22 CTS. Questa interpretazione delle norme in esame, fondata unicamente sull'argomento letterale, potrebbe causare più di un problema, soprattutto per gli enti di maggiori dimensioni, a causa dei tempi e dei costi dovuti per la predisposizione della relazione giurata del revisore legale. Per risolvere tale questione potrebbe risultare utile riflettere sulla funzione del patrimonio minimo degli ets personificati. Appare indubitabile che il patrimonio minimo richiesto dall'art. 22 CTS sia strettamente funzionale all'acquisto della personalità giuridica degli ETS. Tanto ciò è vero che tutti gli ets (sia quelli personificati che di fatto) devono possedere identici requisiti (di qualificazione) stabiliti dal codice del terzo settore e, a differenza di quanto avviene nel codice civile, tutti gli ets sono sottoposti alla medesima disciplina, senza distinzione alcuna tra ets personificati o non, fatta eccezione ovviamente per le disposizioni previste dall'art. 22 a tutela del patrimonio minimo. Se quest'ultimo è richiesto unicamente per l'attribuzione della personalità giuridica, non si giustifica allora la necessità di sottoporre alla verifica della consistenza patrimoniale quegli enti che risultano già dotati della personalità giuridica per averla ottenuta nel rispetto dei presupposti fissati dalle disposizioni di cui al d.p.r. 361/2000. La differenza delle condizioni e del procedimento per l'ottenimento della personalità giuridica previsti nei due sistemi normativi non ha poi alcuna rilevanza, in quanto la categoria della personalità giuridica deve intendersi unitariamente, non potendosi ammettere, ovviamente, una personalità giuridica del terzo settore e una di diritto comune. Queste considerazioni, in definitiva, potrebbero portare a ritenere superfluo il controllo notarile sul c.d. patrimonio minimo degli enti personificati che chiedono l'iscrizione al Runts. E' molto probabile, però, che la prassi vada nella direzione opposta e ciò sia per mitigare la responsabilità del notaio, ma anche per impedire che vengano iscritti nel Runts enti personificati che, seppur già dotati patrimonialmente, potrebbero, di fatto, risultare sprovvisti dei requisiti patrimoniali stabiliti dal codice del terzo settore³⁶.

Va infine segnalata l'opportuna previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 17, d.m. 106/2020, per la quale, nel procedimento pubblicitario qui analizzato, risulta necessario integrare gli ordinari elementi della domanda di iscrizione, con "*i necessari riferimenti al registro delle Persone giuridiche presso cui l'ente richiedente è iscritto*". L'indicazione dei dati del registro di provenienza agevola la comunicazione al registro delle persone giuridiche dell'avvenuta iscrizione dell'ente nel Runts, anche ai fini del-

³⁶ In realtà questo pericolo sarebbe scongiurato con l'applicazione della disposizione dell'art. 22, co. 5, che fissa le regole da osservarsi, durante la vita dell'ETS, per la conservazione del c.d. patrimonio minimo.

la c.d. “sospensione”³⁷ dell’iscrizione nel precedente registro, finalizzata proprio alla conservazione della personalità giuridica ottenuta ai sensi del d.p.r. 361/2000.

6. *L’ottenimento della personalità giuridica da parte di associazioni non riconosciute già ETS ovvero non iscritte nel Runts*

La nuova modalità di ottenimento della personalità giuridica riservata dall’art. 22 CTS agli ETS, costituirà certamente un incentivo sia per le associazioni non riconosciute, costituite ai sensi del codice civile, che per le associazioni non riconosciute costituite come ETS ed iscritte nel Runts, a richiedere e conseguire la personalità giuridica così come previsto dall’art. 18 del d.m. 106/2020. Gli operatori e i consulenti bene farebbero a proporre tale condivisibile obiettivo, soprattutto se si considera il diverso regime di responsabilità per le obbligazioni sociali, applicabile a partire dal momento in cui l’ente acquista la personalità giuridica.

Nel citato art. 18 d.m. 106/2020 si rinvergono soprattutto disposizioni di natura procedimentale che vanno a disciplinare il *mutamento progressivo* della forma giuridica prescelta. Viene confermato il necessario intervento del notaio che, nel ricevere il *verbale del competente organo*, contenente la *decisione* dei predetti enti non riconosciuti di ottenere la personalità giuridica attraverso l’iscrizione nel Runts, è tenuto a *verificare la sussistenza delle condizioni previste dal CTS*, compreso il patrimonio minimo ai sensi dell’art. 22, co. 4, CTS. La norma regolamentare specifica in modo eccessivo, essendo del tutto ovvio, che l’adeguamento statutario risulta obbligatorio solamente per le associazioni non riconosciute sprovviste della qualifica di ETS. Trovano applicazione inoltre, in quanto compatibili, anche le previsioni dell’art. 16 d.m. Runts, riguardo ai controlli notarili sulla documentazione da allegare in sede di iscrizione nel Runts, ivi compresa l’attestazione della sussistenza del patrimonio minimo imposta dal medesimo art. 16 d.m. Runts.

L’acquisto della personalità giuridica da parte di associazioni non riconosciute, munite o meno della qualifica di ETS, pone il problema dell’individuazione dell’organo competente ad adottare la decisione del passaggio dalla forma di associazione non riconosciuta in quella di associazione riconosciuta. E’ di tutta evidenza che la soluzione di tale questione dipende, innanzitutto, dalle previsioni contenute nello statuto dell’ente. Al riguardo risultano prospettabili tre differenti ipotesi: *a)* associazione costituita con il dichiarato intento dei soci di chiedere ed ottenere la personalità giuridica; *b)* associazione costituita espressamente per agire ed operare senza chiedere il riconoscimento dell’associazione; *c)* associazione con atto costitutivo e statuto privi di ogni riferimento alla personalità giuridica e al modo di operare dell’ente (si tratta della maggioranza dei casi).

³⁷ Sulle modalità e sugli effetti della c.d. sospensione dell’iscrizione nel registro delle persone giuridiche sia consentito rinviare a N. RICCARDELLI, *L’acquisto della personalità giuridica degli enti del terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e coop.*, 2018, pp. 12 e ss.; cfr. C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., p. 634.

Nel caso sub *a*) non vi è dubbio che gli amministratori debbano realizzare tutte quelle attività finalizzate all'ottenimento dell'iscrizione dell'associazione nel registro delle persone giuridiche. Anche nell'ipotesi inversa, quella sub *b*), in cui i fondatori hanno optato per un ente che realizza le proprie finalità senza personalità giuridica, agli amministratori sarebbe vietato di richiedere ed ottenere – all'insaputa degli associati – l'iscrizione dell'ente nel predetto registro delle persone giuridiche. Da tali considerazioni appare evidente che, nei due casi sub *a*) e *b*), la competenza a modificare la scelta operata direttamente nell'atto costitutivo debba riservarsi in favore dell'assemblea dei soci.

Più incerta la risoluzione della medesima questione in assenza di apposite previsioni dell'atto costitutivo e dello statuto sociale. Pare opportuno che gli amministratori, prima di assumere qualunque iniziativa, *interpellino* i soci convocando una apposita assemblea, con all'ordine del giorno l'argomento inerente l'autorizzazione a richiedere (ovvero nell'ipotesi inversa ad abbandonare) la personalità giuridica. Non pare azzardato immaginare che, una volta reso definitivamente operativo il Runts, diverse associazioni non riconosciute sfrutteranno questa opportunità prevista dall'art. 18 del decreto attuativo per conseguire la personalità giuridica.

Occorre da ultimo osservare come il mutamento progressivo della forma giuridica, di cui si è finora discusso, rischia di ravvivare il dibattito sulla nota questione se il passaggio da associazione non riconosciuta in associazione riconosciuta comporti trasformazione in senso tecnico o meno. Una recente corrente dottrinale³⁸, riproponendo una tesi già espressa in passato³⁹, ha qualificato come trasformazione il passaggio da associazione non riconosciuta in riconosciuta e viceversa. Non essendo questa la sede per affrontare compiutamente la questione, pare opportuno comunque ricordare che la nozione di trasformazione, dovrebbe ricorrere, unicamente nelle ipotesi in cui si assiste ad una *modifica del tipo di ente*, cioè alla introduzione di regole strutturali e/o funzionali incompatibili con quelle relative al *tipo precedentemente adottato* dai soci. Nel passaggio da associazione non riconosciuta a quella personificata manca del tutto una modifica del tipo associativo, dato che le due forme giuridiche sono contraddistinte da un medesimo codice organizzativo e strutturale e presentano identici profili funzionali. Per tali ragioni andrebbe esclusa dal novero delle trasformazioni in senso tecnico, l'operazione fin qui esaminata e, soprattutto, non dovrebbero applicarsi le norme previste dall'art. 42-bis c.c., così come introdotto dalla riforma del terzo settore⁴⁰.

³⁸ Cfr. C. CACCAVALE, *La trasformazione di associazione non riconosciuta in associazione riconosciuta*, in *Il foro napoletano*, 2018, pp. 207 ss.; F. MAGLIULO, *Trasformazione, fusione e scissione degli "enti non profit" dopo la riforma del Terzo settore*, in *Riv. not.*, 2018, pp. 29 ss.; M. MALTONI, *Da associazione non riconosciuta ad associazione riconosciuta e la trasformazione degli enti del libro primo del codice civile*, in *Riv. dir. comm.*, 2019, pp. 419 ss.

³⁹ Cfr. A. AURICCHIO, voce "Associazione (in generale)", in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 873; G. CAPOZZI, *Le associazioni in attesa di riconoscimento*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1970, pp. 467 ss.

⁴⁰ Questa conclusione, però, non esclude che il passaggio da una all'altra forma giuridica possa avvenire senza alcuna considerazione degli interessi dei soggetti che risultano o che potrebbero risultare coinvolti da tale operazione (soci, amministratori e soprattutto terzi in generale e terzi creditori). In caso di lesione di tali interessi, da valutarsi in concreto, i rimedi esperibili saranno quelli offerti in generale dal sistema.

TITOLO III
L'AGGIORNAMENTO DELLE INFORMAZIONI

CAPO I
**I DOCUMENTI E INFORMAZIONI CHE GLI ETS DEVONO TRASMETTERE
AL RUNTS AI FINI DEL DEPOSITO E DELL'AGGIORNAMENTO**

LA TRASMISSIONE DI ATTI E LA COMUNICAZIONE DI INFORMAZIONI

1. Successivamente all'iscrizione, ciascun ETS è tenuto, esclusivamente in via telematica, secondo le modalità previste nell'allegato tecnico A, a tenere aggiornate le informazioni di cui all'articolo 8, comma 6, nonché a depositare:

- a) le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto o, nel caso di enti di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice, del regolamento;
- b) il bilancio, i rendiconti delle raccolte fondi e ove previsto il bilancio sociale; nel caso di enti di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice, gli atti di cui alla presente lettera sono depositati con esclusivo riferimento al patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di interesse generale;
- c) le deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione, liquidazione, scioglimento, cessazione, estinzione; per gli enti di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice, gli eventuali provvedimenti da cui derivano modificazioni o il venir meno del patrimonio destinato;
- d) i provvedimenti delle Autorità giudiziaria e tributaria che ordinano lo scioglimento, dispongono la cancellazione o accertano l'estinzione;
- e) la comunicazione di perdita della natura non commerciale dell'ente;
- f) gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o regolamento ivi comprese le variazioni delle attività svolte, dei soggetti titolari di cariche sociali, delle relative generalità o dei poteri e limitazioni e l'eventuale nomina e cessazione dei componenti dell'organo di controllo e del revisore legale dei conti indicando le rispettive generalità;
- g) l'eventuale dichiarazione di accreditamento ai fini dell'accesso al contributo del 5 per mille se successiva all'iscrizione.

2. Gli aggiornamenti e i depositi di cui al comma 1 sono effettuati utilizzando la modulistica di cui all'allegato tecnico B a cura dei seguenti soggetti, che operano sotto la propria responsabilità ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del D.P.R. n. 445 del 2000:

- a) il rappresentante legale dell'ETS o in alternativa il rappresentante legale della rete associativa cui l'ETS aderisce;
- b) uno o più amministratori dell'ETS o in mancanza, i componenti dell'organo di controllo; in ogni caso le generalità dei soggetti abilitati devono risultare tra quelle dei titolari di cariche sociali di cui all'articolo 8, comma 6, lettera o);
- c) un professionista iscritto all'albo di cui all'articolo 34, comma 5, lettera a) del decreto legislativo 28 giugno 2005, n. 139, limitatamente al deposito atti e con esclusione dell'aggiornamento delle informazioni.

3. L'Ufficio competente del RUNTS, alla ricezione dei documenti di cui al comma 1, lettera a), verifica entro 60 giorni la conformità delle modifiche alle disposizioni del Codice applicabili alla tipologia di Enti del terzo settore di riferimento. Per gli enti di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice, deve essere fornito anche l'atto della competente autorità religiosa di cui all'articolo 14, comma 3 del presente decreto. Al procedimento si applica l'articolo 9 in quanto compatibile. In caso di provvedimento di diniego, se entro sessanta giorni la variazione statutaria non sia annullata dall'organo statutariamente preposto o l'ente non abbia presentato un'istanza di migrazione in una sezione del RUNTS diversa da quella di iscrizione, l'Ufficio competente del RUNTS procede alla cancellazione dal Registro.

4. Per gli ETS muniti di personalità giuridica, gli atti di cui al comma 1, lettere a) e c) del presente articolo, acquistano efficacia e sono opponibili ai terzi, a meno che l'ente provi che i terzi ne erano comunque a conoscenza, soltanto a seguito della loro iscrizione nel RUNTS,

secondo le procedure di cui agli articoli 16 e 19, in conformità con quanto previsto dall'articolo 22, comma 6, del Codice.

5. I documenti di cui al comma 1 lettera b) sono depositati entro il 30 giugno di ogni anno, fatte salve le specifiche previsioni di cui all'articolo 13, comma 5, del Codice. Gli ulteriori atti, nonché le informazioni di cui all'articolo 8, comma 6, lettere da b) a n), sono rispettivamente depositati e aggiornate entro trenta giorni decorrenti dalla modifica. Nel caso di perdita della natura non commerciale dell'ente i trenta giorni decorrono dalla chiusura del periodo di imposta nel quale si è verificata. Le informazioni di cui all'articolo 8, comma 6, lettera r), sono aggiornate annualmente entro il 30 giugno di ogni anno con riferimento al 31 dicembre precedente. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, in caso di riduzione del numero degli associati al di sotto dei limiti di cui rispettivamente agli articoli 32, comma 1, e 35, comma 1, del Codice aggiornano l'informazione entro 30 giorni dal verificarsi dell'evento, fermo restando quanto previsto dagli articoli 32, comma 1-bis, e 35, comma 1-bis, del medesimo Codice.

6. Il rappresentante legale o, nel caso, gli amministratori sono responsabili degli adempimenti di cui ai precedenti commi nonché della completezza e veridicità delle informazioni. L'Ufficio competente del RUNTS, verificata la correttezza formale di quanto pervenuto, ne assicura la pubblicazione.

7. In caso di inadempimento delle previsioni di cui ai commi precedenti, il competente Ufficio del RUNTS diffida l'ente ad adempiere, assegnando un termine non superiore a 180 giorni e specificando che in caso di mancata ottemperanza l'Ufficio, ai sensi dell'articolo 48, comma 4, del Codice, dovrà adottare un provvedimento di cancellazione dal RUNTS. Si applica altresì, a carico degli amministratori, l'articolo 2630 del codice civile.

8. Gli atti di cui al comma 1 lettera c), nel caso di enti di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice, sono prodotti unitamente all'atto della competente autorità religiosa di cui all'articolo 14, comma 3 del presente decreto. Per l'individuazione delle informazioni da aggiornare si tiene conto di quanto previsto dall'articolo 14, comma 3.

9. Nel caso di fondazioni si tiene conto di quanto previsto dall'articolo 90 del Codice. Nel caso di trasformazioni, fusioni o scissioni l'Ufficio competente verifica entro 60 giorni la permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione nei confronti degli enti risultanti dalle operazioni compiute e la sussistenza per enti di nuova costituzione. Se l'ente risultante dalla trasformazione, fusione o scissione ha personalità giuridica, la verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla legge compete al notaio ai sensi dell'articolo 22 del Codice, fatto salvo quanto previsto dal comma 3 del medesimo articolo 22.

10. Il competente Ufficio del RUNTS può provvedere a modificare d'ufficio informazioni o a iscrivere atti a lui pervenuti anche da altre Amministrazioni o acquisiti nell'espletamento delle attività di revisione e controllo. Sono iscritti ai sensi del presente comma gli esiti delle informazioni antimafia di cui all'articolo 48, comma 6, del Codice.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 20

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il sistema dei controlli sulle modifiche degli atti e sull'aggiornamento delle informazioni. – 2.1. Il diniego di iscrizione delle modifiche statutarie degli ETS non personificati e i rimedi esperibili. – 3. L'efficacia delle delibere modificative degli ETS personificati. – 4. Le ipotesi di iscrizione o di modifiche d'ufficio.

1. Premessa

L'art. 20 del d.m. attuativo del Runts apre il Titolo III del regolamento dedicato all'aggiornamento delle informazioni contenute nel pubblico registro. Si tratta dell'unico articolo che compone il Capo I, relativo ai documenti e alle informazioni che gli ETS devono trasmettere al Runts ai fini del deposito e dell'aggiornamento dei dati pubblicizzati. Detto articolo si compone di ben 10 lunghi commi. Nel primo di essi vengono riepilogati gli *atti*, le *informazioni* e i *fatti* che tutti gli ETS sono tenuti a tenere aggiornati presso il Runts. Nelle lettere da *a*) a *g*) del primo comma della norma in commento vengono inventariati tutta una serie di atti e di informazioni già previste da altre disposizioni del CTS e dal regolamento attuativo del Runts. Tra queste ultime si segnala l'informazione della perdita della natura non commerciale dell'ente, visto che in sede di prima iscrizione l'art. 8 del d.m. 106/2020, lett. *q*) richiede la dichiarazione di presunzione di commercialità o non commercialità dell'ente ai sensi dell'art. 79, co. 5, CTS. Molto opportunamente poi nella lett. *f*), con una norma di chiusura, si impone di aggiornare le predette informazioni attraverso la pubblicazione degli "*altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o regolamento*".

Fatta eccezione per la legittimazione del notaio all'invio degli atti da lui ricevuti sancita dall'art. 22 CTS, il secondo comma dell'art. 20 in commento individua i soggetti legittimati a curare gli aggiornamenti e i depositi degli atti utilizzando la modulistica prevista dall'allegato tecnico "B" del d.m. 106/2020.

Le restanti disposizioni si preoccupano di disciplinare nel dettaglio alcune fattispecie particolari di aggiornamento delle informazioni come, ad esempio, i bilanci, i rendiconti delle raccolte fondi e del bilancio sociale; oppure le ipotesi di perdita del numero minimo dei soci per le ODV e le APS. Le altre disposizioni riguardano il procedimento di pubblicazione di dette informazioni e i poteri dell'ufficio del Runts in proposito. Pare opportuno, in questa sede, un mero rinvio alla predetta disciplina di dettaglio, ritenendo invece utile soffermarsi nei paragrafi che seguono su alcune delicate fasi dei predetti aggiornamenti.

* Professore a contratto di *Diritto del Terzo settore* nell'Universitas Mercatorum, Notaio in Latina.

2. *Il sistema dei controlli sulle modifiche degli atti e sull'aggiornamento delle informazioni*

Il primo comma dell'art. 20 in commento ribadisce che le richieste di iscrizione o deposito degli atti o di pubblicazione dei fatti previsti dalla legge, finalizzati all'aggiornamento delle informazioni presenti nel Runts, deve avvenire “*esclusivamente in via telematica, secondo le modalità previste nell'allegato tecnico A*”. A seguito della richiesta inoltrata telematicamente, il portale di Front Office del Runts, ai sensi del paragrafo 4.2. dell'allegato A al decreto attuativo, effettua i previsti controlli formali sull'istanza. In caso di superamento di tali controlli, di natura quasi esclusivamente informatica, all'Ufficio del Runts spetta di effettuare la verifica su quanto forma oggetto di pubblicazione.

In proposito occorre distinguere tra controlli: *a)* sulle modifiche degli atti costitutivi e degli statuti degli ETS non personificati e del regolamento degli enti religiosi; *b)* sulle modifiche degli atti costitutivi e degli statuti degli ETS dotati di personalità giuridica e sulle deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione, liquidazione, scioglimento; *c)* su tutti gli altri atti diversi da quelli sub *a)* e *b)*, sui fatti e sulle informazioni previste dalla legge o da regolamenti e sottoposti a pubblicità. Mentre per i controlli di cui alle lettere *a)* e *b)* l'articolo 20 detta specifiche discipline previste rispettivamente nel terzo e quarto comma del medesimo articolo, nulla risulta previsto per i controlli di cui alla lettera *c)*. Per questi ultimi, quindi, troverà applicazione la disciplina generale sul procedimento di iscrizione dettata dagli articoli 8 e, soprattutto, 9 del d.m. 106/2020. Vi è da notare che la disciplina prevista per i procedimenti speciali di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 20, in alcuni punti si discosta dalla disciplina generale del procedimento di iscrizione nel Runts. In particolare nei casi in cui il controllo risulti affidato esclusivamente all'Ufficio del Runts, come nelle ipotesi sub *a)* e *c)*, si nota qualche differenza, come ad esempio, quella relativa al termine concesso all'istante per conformarsi ai rilevati dell'Ufficio: massimo trenta giorni nella disciplina generale (art. 9, co. 3, d.m. 106/2020), sessanta giorni in quella speciale (art. 20, co. 3, d.m. 106/2020). Tale difformità si giustifica per consentire all'organo statutariamente preposto, in un tempo sufficientemente ampio, di porre rimedio alla variazione statutaria che l'Ufficio del Runts considera in contrasto con le norme del codice del terzo settore.

2.1. *segue: il diniego di iscrizione delle modifiche statutarie degli ETS non personificati e i rimedi esperibili*

Per le modificazioni statutarie degli ETS non personificati e del regolamento degli enti religiosi, ai sensi del comma 3 dell'art. 20, l'Ufficio del Runts verifica “*la conformità delle modifiche alle disposizioni del Codice applicabili alla tipologia di enti del Terzo settore di riferimento*”. Si tratta di una verifica che ha ad oggetto la conformità, ai (diversi) tipi di enti astrattamente previsti dal codice del terzo settore, sia dei nuovi *elementi*¹ dell'ente

¹ Si pensi ad esempio alle modifiche della denominazione, del patrimonio, della sede legale e così via dicendo.

che delle nuove *regole di funzionamento*² dello stesso, così come scaturenti dalla deliberazione modificativa. Detta verifica deve concludersi nel termine di sessanta giorni e al “*procedimento si applica l'art. 9 in quanto compatibile*”. Un prima questione che si pone è se in questo caso, decorso inutilmente il termine di sessanta giorni entro il quale l'Ufficio potrà consentire o negare l'iscrizione, quest'ultima può intendersi come accolta. Tenuto conto dell'espresso richiamo (art. 20, co. 3, d.m. 106/2020) alla compatibilità con la disciplina dell'art. 9 del d.m. 106/2020, potrebbe risultare dubbia l'applicazione al nostro procedimento speciale della regola generale fissata dal medesimo art. 9, per la quale, se “*allo scadere dei termini procedurali assegnati all'Ufficio non venga adottato un provvedimento espresso di iscrizione o diniego, la domanda di iscrizione si intende comunque accolta*”. In realtà tale dubbio non può porsi, ove solo si consideri che l'iscrizione per decorrenza dei termini procedurali è prevista già per l'iscrizione degli atti costitutivi degli ets (art. 47, co. 4, CTS). Per cui sarebbe difficilmente giustificabile la diversità di effetti che deriverebbe dal silenzio o dall'inattività dell'Ufficio del Runts nelle due fasi: quella costitutiva e quella modificativa degli statuti³.

Il decreto ministeriale di attuazione del Runts specifica anche che “*in caso di provvedimento di diniego, se entro sessanta giorni la variazione statutaria non sia annullata dall'organo statutariamente preposto o l'ente non abbia presentato un'istanza di migrazione in una sezione del Runts diversa da quella di iscrizione, l'Ufficio competente del Runts procede alla cancellazione dal Registro*” (art. 20, co. 3, ultima parte). L'ente del terzo settore che riceve il provvedimento di diniego di iscrizione della delibera modificativa dello statuto, in base al tenore testuale della norma, potrebbe rimediare, entro il termine di sessanta giorni, solamente con le seguenti possibilità: *a)* annullamento della delibera modificativa ritenuta illegittima dall'Ufficio del Runts; *b)* richiesta di iscrizione in una sezione del Runts diversa da quella di appartenenza. Se l'ente omette di adottare, in alternativa tra loro, una delle due soluzioni prospettate dal regolamento subirà la grave conseguenza della cancellazione dal Runts.

Una più attenta lettura della disposizione in commento, però, potrebbe condurre a differenti approdi. Innanzitutto l'annullamento non dovrebbe ritenersi l'unica modalità utilizzabile per l'eliminazione della delibera viziata. Nel sistema del diritto societario, infatti, da tempo si ammette l'istituto della *sostituzione di deliberazione invalida*⁴.

² Ossia le clausole che riguardano le regole di funzionamento dell'apparato organizzativo e corporativo dell'ente.

³ In realtà occorre pure considerare che non sarebbe consentito alla norma regolamentare di rango inferiore, come quella dell'art. 20, co. 3, derogare la regola dell'iscrizione avvenuta per decorso dei termini stabilita dalla norma primaria del codice del terzo settore (art. 47, co. 4).

⁴ Il fenomeno e i meccanismi della sostituzione delle deliberazioni assembleari invalide delle società è stato studiato in Italia soprattutto da P. REVIGLIONE, nell'opera monografica *La “sostituzione” delle deliberazioni invalide dell'assemblea di società per azioni*, Milano, 1995 e poi nell'importante saggio *La sostituzione delle deliberazioni (e decisioni) invalide nelle società di capitali*, in *Riv. dir. comm.*, 2005, p. 913. Sui poteri anche di autotutela dell'assemblea societaria, si veda. M. LIBERTINI - A. MIRONE - P. M. SANFILIPPO, *L'assemblea di società per azioni*, Milano, 2016, 389. Riguardo alla sostituzione di delibere di enti di diritto privato e, diversamente da quanto indicato nel testo, cfr. R. RORDORF, *Sostituzione di delibera di associazione non riconosciuta*, in *Le Società*, 1988, 1, 28.

Secondo l'art. 2377, penultimo comma, c.c., “*l'annullamento della deliberazione non può aver luogo, se la deliberazione impugnata è sostituita con altra presa in conformità della legge e dello statuto*”. Nel codice del terzo settore, come noto, non si rinviene alcuna disposizione al riguardo. Di fronte a tale lacuna normativa, deve ritenersi applicabile per assoluta identità di *ratio* la citata disposizione dell'art. 2377 c.c. Anche se tale disciplina risulta dettata per le società azionarie, essa riveste carattere generale, ed è perciò applicabile a fattispecie del tutto similari, quali quelle degli organi collegiali o assembleari degli enti del terzo settore⁵. L'idoneità dell'istituto della sostituzione ai fini che qui interessano, può fondarsi pure sul rilievo, recentemente affermato dalla giurisprudenza⁶, che a seguito della adozione della delibera di sostituzione, la delibera ritenuta illegittima viene privata immediatamente dei suoi effetti. Se davvero l'interesse protetto dalla disposizione del terzo comma dell'art. 20 del decreto attuativo del Runts, fosse quello di eliminare tempestivamente gli effetti di una delibera modificativa dello statuto già efficace ma illegittima, esso può validamente ritenersi soddisfatto anche attraverso l'adozione di una deliberazione sostitutiva di quella viziata.

Resta infine da chiedersi se, nel nostro caso, la cancellazione dell'ETS dal Runts possa comunque avvenire anche in presenza di una tempestiva impugnazione innanzi l'autorità giudiziaria del provvedimento di diniego di iscrizione. In tale situazione, prescindendo da eventuali provvedimenti di natura cautelare, si dovrebbe escludere il potere dell'Ufficio del Runts di cancellare l'ETS dal registro. Questa soluzione si impone per consentire agli ETS non personificati di esercitare i propri diritti con l'impugnazione del provvedimento di diniego di iscrizione. Laddove invece si consentisse comunque la cancellazione dell'ente, si negherebbe, di fatto, ogni tutela giudiziaria nell'ambito di tale procedimento pubblicitario. Si rischierebbe, in definitiva, di sottrarre dal controllo giudiziale del Tar, previsto in generale dall'art. 47, co. 6, CTS, il provvedimento negativo di iscrizione dell'Ufficio del Runts⁷.

3. *L'efficacia delle delibere modificative degli ETS personificati*

In forza del principio di carattere generale, gli effetti di un determinato atto negoziale si producono immediatamente con la sua conclusione. La legge, in considerazione degli interessi sottesi in determinate fattispecie, può disporre diversamente con

⁵ In giurisprudenza si ammette pacificamente la sostituzione di delibere di assembleari condominiali, con applicazione a detta fattispecie dell'art. 2377, penultimo comma, c.c.: Cass. Sez. II, 21 novembre 2019, n. 30479, annotata da A. CELESTE, *Sostituzione della delibera invalida impugnata e possibili statuizioni dell'assemblea regolarmente convocata*, in *Immobili&proprietà*, 2021, pp. 93 e ss.; si veda ancora Cass. Civ. 6 aprile 2018, n. 8515, in *Immobili & proprietà*, 2018, 323, con il commento di MONEGAT; Cass. Civ. 29 agosto 1998, n. 8622, in *Rep. Foro it.*, 1998, voce *Comunione e condominio*, n. 170.

⁶ Cfr. Trib. Milano, sez. impr., 22 ottobre 2020, in *Le Società*, 2021 p. 1152 e ss., con nota di R. BENCINI, *Sostituzione di deliberazione assembleare: la verifica giudiziaria*.

⁷ L'iscrizione di cancellazione, come noto, produce effetti costitutivi. Per tale ragione, dopo l'avvenuta cancellazione dell'ente, risulterebbero di nessuna utilità una (successiva) impugnazione al Tar tanto del diniego di iscrizione che una impugnazione del provvedimento di cancellazione.

l'introduzione di deroghe a tale principio. Una di queste è rinvenibile nel comma 4 dell'art. 20, d.m. 106/2020, norma di attuazione della disposizione primaria dell'art. 22, co. 6, la quale limitatamente agli ETS personificati, stabilisce che *“le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto devono risultare da atto pubblico e diventano efficaci con l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore”*. La pubblicità delle modificazioni statutarie di tali enti, oltre a produrre i tipici effetti dichiarativi assume anche natura costitutiva. Il subentro delle nuove regole organizzative a quelle modificate ci sarà solo se (e a partire dal momento in cui) sarà eseguita l'iscrizione della deliberazione modificativa nel registro unico nazionale del terzo settore. Nell'ambito degli enti del terzo settore personificati, la riconosciuta efficacia costitutiva delle delibere modificative potrebbe rilevare soprattutto nei casi in cui queste ultime attribuiscono a un organo sociale una particolare competenza deliberativa o negoziale. In casi del genere non possono ritenersi validi gli atti deliberativi o negoziali compiuti dagli organi sociali prima che la delibera modificativa sia divenuta efficace con la sua iscrizione nel Runt.

Vi è da sottolineare, così come accade con maggiore intensità nel sistema delle società di capitali, la regola sopra indicata non ha carattere assoluto, dato che si rinvencono alcune fattispecie in relazione alle quali la legge differisce l'efficacia della deliberazione modificativa a un momento successivo all'iscrizione nel Runt. Si tratta di ipotesi rinvenienti soprattutto nell'ambito delle operazioni straordinarie degli ETS come, ad esempio, per la trasformazione eterogenea, i cui effetti si producono solamente dopo il decorso dei sessanta giorni dall'ultimo degli adempimenti pubblicitari (art. 2500 novies c.c.); per la fusione e la scissione che coinvolgono tali enti e che possono essere attuate solamente dopo sessanta giorni dall'ultima delle iscrizioni delle delibere di approvazione dei relativi progetti.

4. *Le ipotesi di iscrizione o di modifiche d'ufficio*

Secondo l'ultimo comma dell'art. 20, d.m. 106/2020, l'Ufficio del Runt *“può provvedere a modificare d'ufficio informazioni o a iscrivere atti a lui pervenuti anche da altre amministrazioni o acquisiti nell'espletamento delle attività di revisione controllo”*. Sono del pari iscritti ai sensi della stessa norma gli esiti delle cc.dd. informazioni antimafia. La *ratio* della disposizione attuativa è del tutto chiara e condivisibile, anche se occorre segnalare la mancanza di una analoga previsione nel codice del terzo settore. Opportunamente però si è voluto evitare che, l'eventuale mancanza dei soggetti obbligati a promuovere il procedimento pubblicitario, possa compromettere la realizzazione degli interessi generali sottesi al sistema legale di pubblicità degli enti del terzo settore. Tenuto conto della funzione di controllo e di revisione del registro, affidata dalla legge all'Ufficio del Runt, è probabile che la norma in questione possa trovare un campo di applicazione piuttosto vasto. Quasi certamente si riterrà ammissibile qualunque ipotesi di iscrizione obbligatoria e l'inserimento nel registro di ogni informazione e/o fatto di cui l'Ufficio venga comunque a conoscenza, prescindendo anche dalle modalità che hanno originato e/o favorito tale conoscenza.

CAPO II

LA REVISIONE D'UFFICIO DEGLI ENTI ISCRITTI NEL RUNTS

ART. 21
LA REVISIONE D'UFFICIO

1. *L'attività di revisione è programmata e condotta da ciascun ufficio competente del RUNTS, secondo criteri di uniformità nell'applicazione della disciplina e di efficacia dell'azione, a scadenza triennale.*
2. *Essa è volta a verificare la permanenza dei requisiti di legge previsti per l'iscrizione al RUNTS, anche con riferimento al perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché alla specifica sezione di appartenenza. Nel corso della revisione si procede anche, ai sensi dell'articolo 48, comma 6, del Codice, all'acquisizione della informazione antimafia aggiornata, i cui esiti sono resi disponibili al RUNTS ai sensi dell'articolo 20, comma 8, di cui al presente decreto.*
3. *Ai fini della verifica di cui al comma 2, i competenti uffici del RUNTS acquisiscono le informazioni e i documenti pertinenti mediante l'utilizzo di strumenti di rilevazione da individuarsi con decreto del responsabile dell'ufficio dirigenziale di livello generale presso il quale è istituito l'Ufficio statale del RUNTS.*
4. *Qualora dall'acquisizione delle informazioni e degli atti di cui al comma 3 si renda necessario un approfondimento istruttorio, gli uffici del RUNTS, nell'espletamento dell'attività di revisione, possono effettuare verifiche in loco, anche tramite la collaborazione con altre pubbliche amministrazioni.*
5. *Nel caso di ETS contemporaneamente iscritto nella sezione Reti associative e in altra sezione, l'attività di revisione è condotta dall'Ufficio statale del RUNTS anche con riferimento a tale altra sezione.*
6. *Il presente articolo non si applica agli enti iscritti nelle sezioni di cui all'articolo 46, comma 1, lettere d) e f) del Codice.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 21

L'art. 21 del decreto attuativo del Runts completa il sistema normativo dei controlli sugli ETS. Tale attività, infatti, non si esaurisce nella fase costitutiva o modificativa di tali enti. La norma in commento attribuisce all'Ufficio del Runts un generale ed incisivo potere di controllo che non ha eguali negli altri sistemi legali di pubblicità del nostro ordinamento.

L'Ufficio del Runts deve svolgere, con cadenza triennale, una attività di revisione, programmata e improntata a criteri di uniformità nell'applicazione della disciplina e di efficacia dell'azione. Lo scopo della revisione è quello di verificare la permanenza dei requisiti legali in capo all'ente nel periodo successivo all'iscrizione. In particolare l'Ufficio dovrà verificare l'effettivo perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale stabilite dalla legge, con riferimento alla specifica sezione nella quale risulta iscritto l'ente. Nel corso di tale attività si procederà pure all'acquisizione della c.d. informazione antimafia aggiornata, i cui esiti sono comunque resi disponibili nel sistema pubblicitario.

I diversi Uffici del Runts acquisiranno tutte le informazioni predette attraverso l'utilizzo di strumenti di rilevazione da individuarsi per mezzo di un decreto del responsabile dell'ufficio dirigenziale di livello generale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Allo stato non è ipotizzabile il grado di incisività che caratterizzerà le predette attività di revisione¹. Certamente l'adozione di circolari esplicative² sarà fondamentale per realizzare l'uniformità sancita dal primo comma dell'articolo in esame. La connotazione generale che contraddistingue l'attività di revisione potrebbe generare prassi applicative disomogenee tra i diversi Uffici del Runts collocati su tutto il territorio nazionale. Tale pericolo potrà scongiurarsi solamente con l'emanazione di apposite circolari e note esplicative che consentiranno lo svolgimento delle attività ispettive e di revisione dei diversi Uffici del Runts in modo efficace ed uniforme.

* Professore a contratto di *Diritto del Terzo settore* nell'Universitas Mercatorum, Notaio in Latina.

¹ Alcuni esempi concreti dell'attività di revisione dell'Ufficio del Runts sono stati proposti da M. CAVANNA- S. LUONI, *Il Registro delle unico nazionale del terzo settore: aggiornamento, revisione, cancellazione ed effetti della pubblicità*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, n. 4/2020, p. 52

² Sull'importanza e sul ruolo della "normazione amministrativa" nell'ambito del terzo settore sia consentito rinviare a N. RICCARDELLI, *Gli atti di soft law del terzo settore: ruolo e funzione degli orientamenti nell'attuazione della riforma*, in G. Abbate (a cura di), *Gli adeguamenti statutari e il diritto transitorio del terzo settore*, Milano, 2021, pp. 155 e ss.

LA MIGRAZIONE IN ALTRA SEZIONE DEL RUNTS

1. Un Ente iscritto in una sezione del RUNTS, qualora vengano meno i requisiti per la permanenza in detta sezione, anche a seguito di modifiche statutarie, può presentare all'Ufficio competente del RUNTS domanda di essere iscritto in diversa sezione con le modalità e i termini di cui all'articolo 9 o di cui all'articolo 16, se l'ente risulti dotato di personalità giuridica.
2. La migrazione in altra sezione del RUNTS può anche essere richiesta a seguito di comunicazione dell'Ufficio competente del RUNTS da cui risultino le motivazioni per cui l'ente non è più in possesso dei requisiti per la permanenza nella sezione in cui l'ente è iscritto.
3. In caso di presentazione di una richiesta di migrazione in una diversa sezione del RUNTS, fino alla conclusione del relativo procedimento l'ente mantiene i benefici derivanti dall'iscrizione alla sezione di provenienza. Nel caso in cui il procedimento si concluda con esito positivo, l'iscrizione nella nuova sezione e la cancellazione dalla sezione di provenienza sono disposte contestualmente e senza soluzione di continuità. La migrazione in altra sezione non comporta effetti ai sensi della devoluzione del patrimonio.
4. Nel caso in cui la richiesta di migrazione in altra sezione del RUNTS non venga accolta, il competente Ufficio del RUNTS valuta la sussistenza dei requisiti necessari per la permanenza nel RUNTS previo avvio di un procedimento di cancellazione ai sensi dell'articolo 24.
5. Nel caso di ETS iscritto contemporaneamente nella sezione Reti associative e in altra sezione, l'istruttoria sulla richiesta di migrazione da quest'ultima sezione è parimenti condotta dall'Ufficio statale del RUNTS, che ne comunica l'esito all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3.
6. Per gli ETS iscritti unicamente nella sezione Reti associative, a seguito dell'istruttoria effettuata con esito favorevole sulla richiesta di migrazione ad altra sezione, l'Ufficio statale ne dà comunicazione all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente, che, successivamente all'adozione del provvedimento di cui al comma 3, diventa nuovo Ufficio competente ai sensi dell'articolo 5, comma 2. A seguito della fuoriuscita dalla sezione Reti associative sono revocate le eventuali autorizzazioni di cui all'articolo 93, comma 5, del Codice.
7. In caso di migrazione verso la sezione di cui all'articolo 46, comma 1, lettera d) del Codice si applica quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 5, comma 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112.
8. In caso di richiesta di migrazione dalla sezione di cui all'articolo 46, comma 1, lettera d) del Codice, fatti salvi i casi di cui all'articolo 12, comma 1, del presente decreto, l'istanza è trasmessa telematicamente al competente Ufficio del RUNTS che provvede all'istruttoria ai sensi rispettivamente degli articoli 8 e ss. o 16 e ss. del presente decreto. In caso positivo il provvedimento di iscrizione è adottato dal competente Ufficio del RUNTS ma i relativi effetti sono sospesi fino alla data di cancellazione dell'ente dalla sezione delle imprese sociali del Registro imprese, da richiedersi a cura dell'ETS interessato. Non si applica l'articolo 12 del decreto legislativo n. 112 del 2017, fermi restando, per gli enti costituiti in forma societaria, gli adempimenti richiesti dal codice civile.
9. Il comma precedente non si applica:
 - a) alle imprese sociali costituite in forma di cooperativa, ivi incluse le cooperative sociali;
 - b) alle società di mutuo soccorso successivamente al periodo di cui all'articolo 43 del Codice, fermo restando quanto disposto dall'articolo 12, comma 3 del presente decreto.
10. Il provvedimento che dispone la migrazione ad altra sezione del Registro è depositato al RUNTS a cura dell'Ufficio competente.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 22

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il procedimento di migrazione in una diversa sezione. La migrazione “spontanea”. – 3. La migrazione “stimolata” dall’Ufficio. – 4. Migrazione e impresa sociale; il coordinamento con il Registro delle Imprese.

1. *Introduzione*

Come noto, ai sensi dell’art. 46 del D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del terzo Settore), e poi dell’art. 3 del Decreto in commento, il RUNTS si compone di sette sezioni, di cui le prime sei – dalla lettera a) alla lettera f) – destinate ad accogliere gli enti aventi i requisiti funzionali e organizzativi previsti nel titolo V del Codice per essere annoverati fra quelli delle categorie speciali e l’ultima, identificata con la lettera g), dedicata, in via residuale, agli enti che pur avendo le caratteristiche generali per essere qualificati come ETS, non possiedono quelle specifiche richieste per le categorie speciali.

Dunque, l’ultima sezione è funzionale all’iscrizione degli enti “sui generis”, o, come definiti da parte della dottrina, “atipici”¹.

Ai sensi dell’art. 46, secondo comma, del Codice del Terzo Settore, nessun ente (ad eccezione delle reti associative) può essere contemporaneamente iscritto in due o più sezioni. Ovvero, ogni ente diverso dalle reti associative può essere iscritto in una sola sezione.

Come accennato, la possibilità di essere iscritti in una delle prime sei sezioni dipende dal possesso dei requisiti funzionali ed organizzativi tipizzanti le particolari categorie di ente del Terzo Settore previste nel Titolo V del Codice del Terzo Settore.

Ai sensi dell’art. 47 del Codice del Terzo Settore l’ufficio è tenuto a verificare la ricorrenza, oltre che delle condizioni generali per l’iscrizione al RUNTS, anche di quelle previste per l’iscrizione dell’ente nella sezione richiesta. A tal fine, a norma dell’art. 8, sesto comma, lettera a), del Decreto, nella domanda di iscrizione l’ente deve precisare la sezione in cui intende essere iscritto.

L’art. 22 in commento prevede, e disciplina, il mutamento della sezione di iscrizione dell’ente, che, per quanto detto, può conseguire solo alla perdita dei requisiti che avevano legittimato inizialmente l’iscrizione nella sezione attuale, perdita che può essere di fatto (per esempio: riduzione del numero delle persone al di sotto di sette in una APS) o conseguente a scelte organizzative sancite tramite la modifica dello statuto.

Con riferimento alle modifiche statutarie, giova forse subito evidenziare che talvolta la possibilità di migrare in altra sezione implica la trasformazione dell’ente, oppure

¹ POLETTI, *Costituzione e forme organizzative*, in *Il Codice del Terzo Settore, Commento al Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di Gorgoni, Pisa, 2018, 206.

l'acquisto della personalità giuridica con le modalità e nel rispetto delle condizioni previste nell'art. 22 del Codice del Terzo Settore.

Con sensibilità operativa, si può dire che la prima valutazione che gli amministratori dell'ente "migrante" sono chiamati a compiere è quella di coerenza del modello organizzativo in essere con quello richiesto dalla categoria speciale di ente che può essere iscritto nella diversa sezione del RUNTS in cui si intende migrare.

Per esempio, se un'impresa sociale costituita in forma di società, di qualsiasi tipo, intende migrare in una diversa sezione del RUNTS, dovrà giocoforza trasformarsi in associazione o in fondazione, come vedremo in maniera più approfondita. Allo stesso modo, se un ente, attualmente organizzato come fondazione, aspira ad iscriversi nelle sezioni a) (Organizzazioni di Volontariato) oppure b) (Associazioni di promozione sociale), dovrà trasformarsi, ai sensi dell'art. 42 bis c.c., in associazione, riconosciuta o non riconosciuta, visto quanto disposto negli artt. 32 e 35 del Codice del Terzo Settore.

Ulteriormente, un'associazione non riconosciuta che intendesse ottenere l'iscrizione nella sezione c) (Enti Filantropici), dovrebbe acquisire la personalità giuridica, con le modalità e nel rispetto delle condizioni previste nell'art. 22 del Codice del Terzo Settore.

In proposito riterrei che l'acquisto della personalità giuridica può plausibilmente conseguire anche all'iscrizione nella nuova sezione, e non essere necessariamente preventivo. Infatti, il rinvio all'art.16 del Decreto, contenuto nell'art.22 in commento, ovvero il rinvio alla stessa norma che presiede all'iscrizione nel RUNTS di enti di nuova costituzione con personalità giuridica, sembra rendere ridondante la necessità di sdoppiare in due momenti l'acquisto della qualità anzidetta e la presentazione dell'istanza di migrazione.

E' dubbio, invece, che sia possibile pervenire al medesimo risultato interpretativo qualora sia necessario procedere alla trasformazione di fondazione in associazione (o viceversa).

L'art. 42 bis c.c. prevede che tale mutamento organizzativo sia soggetto, fra l'altro, alla disciplina prevista nell'art. 2500 novies c.c.², ai sensi del quale l'efficacia della trasformazione è condizionata alla mancata opposizione dei creditori nel termine di sessanta giorni dalla pubblicità dell'atto di trasformazione, che nella fattispecie deve essere compiuta tramite il RUNTS, in forza del disposto dell'ultimo comma dell'art. 42 bis c.c.. In pendenza del termine la trasformazione non è efficace, dunque l'ente non è ancora organizzato in conformità al modello organizzativo di arrivo.

Ne deriva, agli effetti che qui interessano, che in pendenza del termine l'ente non ha ancora assunto la forma giuridica richiesta per l'iscrizione nella sezione nella quale intende migrare.

Di qui il corollario secondo il quale il procedimento di trasformazione dovrebbe essere completato prima di presentare la domanda che attiva il procedimento di mi-

² Sul punto Studio n. 78-2020/I del Consiglio Nazionale del Notariato, *Trasformazione di associazioni riconosciute e fondazioni*, a cura di Cirianni, 10; MAGLIULO, *Trasformazioni, fusione e scissione degli enti del libro primo del codice civile*, in *Riv. Not.* I, 2019, 83.

grazione, salvo quanto verrà precisato in sede di commento dell'ottavo comma della norma in oggetto, in caso di trasformazione di impresa sociale³.

2. *Il procedimento di migrazione in una diversa sezione. La migrazione "spontanea"*

L'iniziativa per conseguire il mutamento di sezione può nascere spontaneamente dall'ente medesimo, oppure essere stimolata dall'Ufficio del RUNTS competente con comunicazione motivata.

La migrazione spontanea si fonda su una domanda presentata dall'ente, "con le modalità ed i termini di cui all'art. 9" dal Decreto medesimo.

Tenuto conto che, ai sensi dell'art. 47 del Codice del Terzo Settore, l'Ufficio competente in sede di prima iscrizione è tenuto alla verifica della ricorrenza anche delle condizioni per l'iscrizione alla sezione richiesta del RUNTS, ne consegue che la presentazione di una domanda di migrazione postula un nuovo giudizio "omologatorio" dell'Ufficio stesso sulla ricorrenza delle condizioni per l'iscrizione nella nuova sezione.

Il rinvio all'art.9 del Decreto determina quindi la necessità di una verifica sia della correttezza e della completezza della domanda e della documentazione, sia della ricorrenza delle condizioni per l'iscrizione nella nuova sezione.

Poiché l'art. 9 si apre con l'inciso "ricevuta la domanda di cui all'art. 8" del Decreto medesimo, si può trarre il corollario interpretativo per cui il rinvio dell'art. 22, primo comma, all'art. 9, determina anche il rinvio implicito all'art. 8. Analogamente, il rinvio all'art. 16, determina il rinvio per quanto compatibile, all'art. 8 medesimo. Ne consegue l'estensione al procedimento di migrazione delle questioni rilevate e delle soluzioni proposte in sede di commento agli artt. 8 e 9 del Decreto, al quale si rinvia.

In pendenza dell'istruttoria, l'ente mantiene i benefici derivanti dall'iscrizione nella sezione di provenienza.

In caso di esito positivo dell'istruttoria, si dà luogo alla migrazione, ovvero si procede a iscrizione dell'ente nella nuova sezione, "senza soluzione di continuità".

La norma del terzo comma dell'art. 22 ha cura di precisare che "la migrazione in altra sezione non comporta effetti ai sensi della devoluzione del patrimonio": l'ente resta ETS, e dunque non si fa luogo alla procedura conseguente alla sua cancellazione; chiarimento coerente con l'assenza di soluzione di continuità già espressa.

Se l'esito del giudizio fosse invece negativo, il competente ufficio del RUNTS "valuta la sussistenza dei requisiti necessari per la permanenza nel RUNTS, previo avvio di un procedimento di cancellazione ai sensi dell'art. 24".

Tale disposizione deve essere tuttavia coordinata con quanto previsto nell'art. 9, terzo comma, e nell'art. 16, quarto comma, in quanto espressamente richiamati nell'art. 22, primo comma, in commento.

Riterrei che, in virtù di quanto disposto dalle norme richiamate, l'Ufficio sia tenuto a svolgere l'attività diretta a consentire all'ente di regolarizzare la domanda o di realizzare le condizioni per l'iscrizione, anche a mezzo di modifiche statutarie. In altri

³ Si rinvia in particolare a quanto precisato nella nota 7.

termini, l'avvio della procedura di cancellazione, che non è automatica, ma oggetto di "valutazione", può conseguire solo alla mancata soddisfazione delle richieste di chiarimenti, rettifiche, integrazioni, formulati dall'ufficio ai sensi dell'art. 9, terzo comma e dell'art. 16, quarto comma, entro i termini previsti dalle norme richiamate.

3. *La migrazione "stimolata" dall'Ufficio*

Come già rilevato, la migrazione può essere stimolata dall'ufficio ai sensi dell'art. 22, secondo comma, del Decreto.

Anche in tal caso rimane una richiesta volontaria, soggetta alla procedura dell'art. 9 e dell'art. 16 del Decreto.

Non può verificarsi il caso della migrazione "coatta", ovvero eseguita di ufficio, nemmeno a favore della sezione "generica" di cui alla lettera g) dell'art. 46 del Codice del Terzo Settore e dell'art. 3 del Decreto.

Potrebbe infatti accadere che un ente, pur possedendo i requisiti per essere qualificato, "genericamente", come ETS, abbia perduto quelli richiesti per la permanenza nella sezione speciale.

Nemmeno in tal caso è possibile procedere legittimamente ad una "migrazione d'ufficio", ma la scelta se recuperare le condizioni per la permanenza nella sezione speciale o richiedere la migrazione nella sezione generica rappresenta un atto di autonomia privata.

Non mi pare che l'invito dell'Ufficio possa pervenire qualora l'ente sia iscritto nella sezione generica g); in tal caso la carenza dei requisiti per la permanenza finisce per coincidere con "la carenza e il venir meno dei requisiti necessari per la permanenza nel RUNTS" ai sensi dell'art. 23, primo comma, lett. d) del Decreto.

Occorre domandarsi a quale sorte vada incontro l'ente che non reagisca a fronte della comunicazione dell'Ufficio che spieghi le ragioni per cui l'ente medesimo non è più nel possesso dei requisiti per la permanenza nella sezione in cui è iscritto.

Sarei propenso a sostenere che anche in tal caso sia doveroso aprire il procedimento di cancellazione di cui all'art. 24 del Decreto.

La conclusione è suggerita da una considerazione di ordine sistematico.

Qualora in sede di prima iscrizione, l'ente non presenti i requisiti per essere inserito nella sezione richiesta ai sensi dell'art. 8, sesto comma, lett. a), del Decreto, l'ufficio emette un provvedimento di diniego per carenza delle condizioni di legge; non iscrive in altra sezione per la quale ricorrano eventualmente i requisiti, nemmeno in quella generica di cui alla lettera g), più volte menzionata.

Le conformazione alle norme che disciplinano la categoria speciale di ETS voluta è un onere dell'ente che partecipa al concetto di sussistenza "delle condizioni previste ai fini dell'iscrizione" al RUNTS (art. 9, primo comma).

Allo stesso modo, il venir meno dei requisiti specifici per la permanenza in una sezione speciale, e quindi dei requisiti specifici connotanti la "categoria speciale" di ETS, realizza la perdita dei requisiti richiesti all'ente per essere qualificato ETS, agli effetti dell'art. 24 del Decreto, in assenza di una domanda di migrazione.

Inoltre, lo stesso art. 23 prevede, fra le cause di cancellazione, “l’inutile decorso del termine assegnato dall’Ufficio del RUNTS, con apposita diffida, per ottemperare agli obblighi di deposito degli atti, dei loro aggiornamenti e delle informazioni di cui al presente decreto”

Dunque, mi pare che all’inerzia non possa che conseguire l’avvio del procedimento disciplinato nell’art. 24 del Decreto, previa diffida all’ente a regolarizzare la sua posizione anche mediante presentazione di domanda di migrazione, a norma dell’articolo in commento.

4. *Migrazione e impresa sociale; il coordinamento con il Registro delle Imprese*

Dopo aver disciplinato le modalità di migrazione di un ETS iscritto contemporaneamente nella sezione Reti associative e in altra sezione (commi 5 e 6), l’articolo in commento, dal settimo comma, si occupa delle imprese sociali, caratterizzate dal fatto, fra l’altro, che ai sensi dell’art. 11, terzo comma, del Codice del Terzo Settore, “l’iscrizione nell’apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell’iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore”.

L’art. 22, comma 7, del Decreto dispone che la richiesta di migrazione verso la sezione “imprese sociali” di un ETS è disciplinata non dal Decreto in commento, ma da quello emanato, ai sensi dell’art. 5, ultimo comma, del D.Lgs. 3 luglio 2017, n.112, dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha per oggetto il procedimento di iscrizione di un’impresa sociale nella sezione apposita del Registro delle Imprese.

La vicenda migratoria in esame è assimilabile, sul piano della qualificazione, alla costituzione di un’impresa sociale, e determina la soggezione dell’ente in primo luogo alla disciplina del D.lgs.112/2017, secondo la gerarchia delle fonti stabilita nell’art. 1, comma 5 di quest’ultima legge.

L’art. 5 del D.Lgs. 112/2017 richiede, fra l’altro, che l’atto costitutivo dell’impresa sociale sia redatto per atto pubblico, qualunque sia il modello organizzativo scelto per l’esercizio dell’attività: adattando la prescrizione al momento storico in cui viene richiesta la migrazione, che non coincide con quello della costituzione dell’ente, già operante, il precetto formale dovrà essere rispettato assumendo una delibera dell’organo competente per le modifiche statutarie (l’assemblea nelle associazioni; il consiglio di amministrazione o il diverso organo previsto ai sensi dell’art. 24, ultimo comma del Codice del Terzo Settore nelle fondazioni, e, riterrei, nei comitati) verbalizzata da notaio.

Detta delibera avrà per oggetto l’approvazione di uno statuto adeguato alle norme imperative previste nel D.Lgs. 112/2017.

Non è necessario, invece, che sia deliberata la trasformazione in un tipo organizzativo diverso dal modello scelto per esercitare fino a quel momento l’attività di ETS, modello che, provenendo da una sezione diversa da quella contrassegnata con la lettera d) nell’art. 46 del Codice del Terzo Settore, non potrà che consistere in un’associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o in una fondazione, o in un comitato.

Infatti, l'art. 1 del D.Lgs. 112/2017 consente che la qualifica di impresa sociale sia acquisita da "tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile": dunque, potrà assumere la qualifica di impresa sociale, migrando nella relativa sezione, anche un'associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o una fondazione, o un comitato.

Qualora invece si intenda procedere a migrazione in senso opposto, dalla sezione d) a diversa sezione del RUNTS, perdendo la qualifica di impresa sociale, ai sensi dell'ottavo comma dell'art. 22 in commento occorre trasmettere telematicamente un'istanza al competente Ufficio del RUNTS, che "provvede all'istruttoria ai sensi rispettivamente degli articoli 8 e ss. o 16 e ss. del presente decreto".

Dunque, l'istanza deve possedere i requisiti di contenuto e gli allegati prescritti dalle norme da ultimo richiamate. Il rinvio agli articoli seguenti a quelli espressamente richiamati conduce alla piana conclusione che anche nella fattispecie si applica quanto previsto nell'art. 9 del Decreto, come in ogni altra ipotesi di migrazione; si rinvia pertanto alle considerazioni esposte in precedenza ed in sede di commento all'art. 9.

In caso di esito positivo dell'istruttoria, gli effetti dell'iscrizione nella nuova sezione restano sospesi fino alla data di cancellazione dell'ente dalla sezione speciale del Registro delle Imprese, per ottenere la quale deve attivarsi l'ente interessato (art. 22, comma 8); non si applica dunque, nel caso specifico, la previsione del comma 10, ai sensi del quale "il provvedimento che dispone la migrazione ad altra sezione del Registro è depositato al RUNTS a cura dell'Ufficio competente".

Assai opportuna, sul piano della certezza del diritto, è la disapplicazione espressa ed integrale dell'art. 12 del D.Lgs. 112/2017⁴.

Infatti, qualora l'ente che intende migrare dalla sezione d) del RUNTS verso altra sezione fosse organizzato in forma di società, sarebbe presupposto necessario, in quanto condizione per l'iscrizione, la trasformazione in associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o in fondazione (o in comitato), in ossequio a quanto disposto nell'art. 4, primo comma, del Codice del Terzo Settore.

La disapplicazione dell'art. 12 del D.Lgs. 112/2017 esclude, in primo luogo, che nella fattispecie occorra l'autorizzazione prevista nel quarto comma della medesima disposizione, e, ulteriormente, il rispetto delle condizioni previste nel primo e nel terzo comma.

Soprattutto, in ragione della disposta disapplicazione, il mutamento di sezione nell'ambito del RUNTS non è qualificabile come "perdita volontaria della qualifica di impresa sociale" agli effetti di quanto previsto nell'art. 12, quinto comma, del D.Lgs. 112/2017: dunque, non sorgerà alcun obbligo devolutivo, in coerenza con quanto sancito nel terzo comma dell'art. 22 in commento, quantomeno qualora l'impresa sociale non sia costituita in forma di cooperativa, anche sociale, come vedremo.

Significativa, sotto il profilo sistematico, è la precisazione che per gli enti costituiti in forma societaria restano fermi "gli adempimenti richiesti dal codice civile" (comma 8, inciso finale).

⁴ Seppur con il dubbio che un decreto ministeriale attuativo possa disporre la disapplicazione ad una fattispecie di una norma di legge, come tale di rango superiore nella gerarchia delle fonti.

Come accennato, la migrazione di tali enti in diversa sezione del RUNTS presuppone la loro trasformazione⁵.

Dal punto di vista sistematico viene in rilievo quanto previsto nell'art. 2500, secondo e terzo comma, c.c., letto in combinato disposto con l'art. 42 bis, ultimo comma, c.c..

Ai sensi della prima disposizione richiamata, l'atto di trasformazione è soggetto alle forme di pubblicità relative al tipo adottato "nonché alla pubblicità richiesta per la cessazione dell'ente che effettua la trasformazione" (art. 2500, secondo comma, c.c.); "la trasformazione ha effetto dall'ultimo degli adempimenti di cui al comma precedente" (art. 2500, secondo comma, c.c.)⁶. Ai sensi dell'art. 42 bis, ultimo comma, c.c. gli atti relativi alle trasformazioni, alle fusioni e alle scissioni per i quali il libro V del Codice Civile prevede l'iscrizione nel Registro delle Imprese sono iscritti, nel caso di enti del Terzo settore, nel RUNTS.

Alla lettura combinata delle norme richiamate consegue che la trasformazione è efficace una volta completati entrambi gli adempimenti, di iscrizione in un registro e di cancellazione dall'altro: dunque, di iscrizione nella nuova sezione del RUNTS e di cancellazione dal Registro delle Imprese, da richiedersi a cura dell'ente, ai sensi dell'art. 22, comma 8, del Decreto in commento. Mi pare che la conclusione sia confortata dalla lettera dell'art. 11, terzo comma, del Codice del Terzo Settore ("l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore") che, agli effetti della qualifica di impresa sociale, assegna prevalenza all'iscrizione presso il Registro delle Imprese, cosicché agli effetti di quanto previsto nell'art. 2500 secondo comma c.c., il mutamento pubblicitario non può considerarsi circoscritto nell'ambito del medesimo registro pubblico, come accadrebbe, per esempio, in caso di trasformazione fra società, oppure fra enti del I Libro del codice civile.

Pertanto, in ragione di quanto previsto dal comma 8 dell'art. 22 in commento (per il quale gli effetti del provvedimento di iscrizione nella nuova sezione del RUNTS "sono sospesi fino alla data di cancellazione dell'ente dalla sezione delle imprese sociali nel Registro delle Imprese"), gli effetti dell'iscrizione nella nuova sezione del RUNTS e gli effetti della trasformazione dell'ente da società in associazione o fondazione finiscono per coincidere temporalmente.⁷

⁵ La *sedes materiae* non consente di affrontare la questione della qualificazione della trasformazione in oggetto come omogenea od eterogenea; mi sia solo consentito di precisare, assertivamente, che la perseveranza dello scopo non lucrativo mi induce a propendere per l'omogeneità, che significa che la vicenda modificativa non è soggetta alla disciplina dell'art. 2500 novies c.c.

⁶ In argomento, fra gli altri, BUFFA DI PERRERO, *Commento all'art. 2500*, in *Commentario alla riforma delle società*, diretto da Marchetti, Bianchi, Ghezzi, Notari, *Trasformazione – Fusione – Scissione*, art. 2498 – 2506 quater, Milano, 2006, 82-83; CAGNASSO, *Sub art. 2500*, in Cottino, Bonfante, Cagnasso, Montalenti, *Il nuovo diritto societario, Commentario*, ***, Bologna, 2004, 2234; CAVANNA, *La trasformazione delle società*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da Rescigno, 2^a ed., *Impresa e Lavoro*, II, Torino, 2008, 207; CESARONI, *Sub art. 2500*, in *Il nuovo diritto delle società*, a cura di Maffei Alberti, Padova, 2005, IV, 2467; MALTONI, *La disciplina generale della trasformazione*, in MALTONI - TASSINARI, *La trasformazione delle società*, Milano, 2005, 28.

⁷ Come rilevato, la questione degli effetti della migrazione si interseca con quella degli effetti della trasformazione. In proposito assume rilevanza anche la qualificazione della trasformazione come omogenea o eterogenea, stante il disposto dell'art.2500 novies c.c.. La previsione dell'art.42 bis c.c., secondo

La disciplina del comma 8 in commento non si applica, in primo luogo, alle imprese sociali costituite in forma di cooperativa, comprese le cooperative sociali, così come peraltro loro non si applica nemmeno la disciplina dell'art. 12 del D.lgs.112/2017, stante l'*incipit* del primo comma.

Dunque, l'impresa sociale in forma di cooperativa (anche sociale) non può presentare istanza di migrazione in una sezione del RUNTS diversa da quella contrassegnata con la lettera d) nel catalogo dell'art. 46 del Codice del Terzo Settore.

Mi pare che la ragione sia di natura sistematica e sia da ravvisarsi nell'inapplicabilità dell'art. 12 del D.Lgs. 112/2017 alle cooperative che siano imprese sociali, comprese le cooperative sociali: quella scelta determina, fra l'altro, e soprattutto, la sottrazione delle imprese sociali così organizzate all'obbligo devolutivo disciplinato nel quinto comma dell'art. 12 citato, anche in punto di beneficiari, e la soggezione delle stesse alla sola disciplina del Codice Civile e delle leggi speciali in materia di cooperazione⁸.

Ne deriva che in caso di trasformazione di una società cooperativa in un diverso tipo organizzativo, a prescindere dall'appartenenza di quest'ultimo al novero degli enti del V Libro o a quello degli enti del I Libro del codice civile, si applica quanto disposto nell'art. 2545 undecies c.c., con obbligo di devoluzione ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

La migrazione ad altra sezione del RUNTS, che presuppone la trasformazione, non può allora, coerentemente, attuarsi ai sensi del comma 8 dell'art. 22 in commento, finché l'impresa sociale conserva la forma organizzativa di cooperativa.

Al fine di migrare dovrà preventivamente trasformarsi in impresa sociale di diversa forma, applicando la richiamata disciplina del codice civile e devolvendo il patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione; una volta assunta la nuova forma organizzativa potrà presentare istanza di migrazione ai sensi della norma in commento.

la quale anche la trasformazione da associazione in fondazione e viceversa, pur se fra enti privi di scopo e quindi funzionalmente omogenea, è soggetta alla disciplina dell'art.2500 novies c.c., ha rimesso in discussione la tesi secondo la quale l'eterogeneità deve essere misurata assumendo come riferimento non la struttura dell'ente, ma il suo scopo. Ne consegue che anche la trasformazione da società impresa sociale a fondazione o associazione può essere considerata soggetta alla previsione dell'art.2500 novies c.c., con la conseguenza che l'efficacia sarà sospesa per 60 giorni dalla iscrizione della delibera di trasformazione nel registro delle imprese (sul punto Studio n.128-2020 I del Consiglio Nazionale del Notariato, "Trasformazione, fusione e scissione degli enti esercenti imprese sociali" estensore Federico Magliulo, par.4). Ne deriva che la cancellazione da quest'ultimo, anche agli effetti della migrazione, potrà conseguire al decorso del termine sopra indicato. Se alla cancellazione non si pervenisse per effetto dell'opposizione di qualche creditore, anche la migrazione in altra sezione resterebbe sospesa. Mi pare che il meccanismo della doppia iscrizione renda possibile procedere all'istruttoria di cui all'art.22 in funzione della migrazione anche se il procedimento di trasformazione non si è ancora esaurito. Ai sensi del comma in commento, infatti, in ogni caso gli effetti del provvedimento che accoglie l'istanza di migrazione sono sospesi, e dipendono dalla volontà della parte interessata che è onerata a chiedere la cancellazione dal registro delle imprese, senza che sia imposto un termine all'adempimento dell'onere.

⁸ Il tema è fortemente dibattuto: si rinvia allo Studio n. 128-2020 I del Consiglio Nazionale del Notariato, "Trasformazione, fusione e scissione degli enti esercenti imprese sociali" estensore Federico Magliulo.

La tesi esposta è confortata, ulteriormente, dalla disapplicazione del comma 8 previsto, sempre nel comma 9 dell'art. 22, per le società di mutuo soccorso, ma solo una volta decorso il periodo di cui all'art. 43 del Codice del Terzo Settore, ovvero il periodo di tre anni in cui è consentito a dette società di trasformarsi in associazione ETS senza devolvere il patrimonio.

Una volta decorso il termine di grazia richiamato, il comma 8 non può essere applicato: dunque, per la stessa ragione per la quale è disapplicato rispetto alle imprese sociali in forma di cooperativa.

Infine, la norma del comma 8 non trova applicazione laddove si applichi l'art. 12, primo comma, del medesimo Decreto, che contiene una disciplina peculiare riferita alle società di mutuo soccorso.

TITOLO IV
LA CANCELLAZIONE DAL RUNTS

I PRESUPPOSTI DELLA CANCELLAZIONE DAL RUNTS

1. *La cancellazione dal RUNTS è disposta dal competente Ufficio del RUNTS nei seguenti casi:*

- a) presentazione di istanza motivata di cancellazione da parte dell'ente che intende rinunciare alla qualifica di ETS, continuando ad operare ai sensi del codice civile;*
- b) deposito del bilancio finale di liquidazione o dell'ordine dell'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 20 delle disposizioni di attuazione del codice civile;*
- c) acquisizione da parte dell'ufficio di provvedimenti definitivi adottati dalla competente autorità giudiziaria o tributaria da cui consegue una situazione incompatibile con la permanenza dell'Ente nel RUNTS;*
- d) accertamento d'ufficio, anche derivante da attività svolta da altre amministrazioni, comprese le ipotesi di cui all'articolo 94, comma 2, del Codice, della carenza o del venir meno dei requisiti necessari per la permanenza nel RUNTS; se l'accertamento deriva da attività svolte da altre amministrazioni, gli esiti delle stesse devono avere caratteri di definitività; rientrano tra gli accertamenti d'ufficio le verifiche riguardanti le informazioni antimafia di cui all'articolo 48, comma 6 del Codice;*
- e) inutile decorso del termine assegnato dall'Ufficio del RUNTS, con apposita diffida, per ottemperare agli obblighi di deposito degli atti, dei loro aggiornamenti e delle informazioni di cui al presente decreto.*

2. *In caso di ETS iscritto contemporaneamente nella sezione Reti associative e in altra sezione del RUNTS, il venir meno dei requisiti per una sola delle sezioni non costituisce causa di cancellazione dal Registro.*

IL PROCEDIMENTO DI CANCELLAZIONE DAL RUNTS

1. *Il provvedimento di cancellazione è adottato dall'Ufficio competente del RUNTS. Nel caso di ETS iscritto contemporaneamente nella sezione Reti associative e in altra sezione, l'istruttoria sulla cancellazione dal RUNTS è condotta dall'Ufficio statale del RUNTS. Sono fatte salve le disposizioni in materia di imprese sociali, anche costituite in forma di cooperative sociali, nonché quelle in materia di società di mutuo soccorso per gli enti iscritti all'apposita sezione del Registro imprese.*

2. *Nel caso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera a), l'Ufficio competente del RUNTS, acquisita la delibera assunta dal competente organo dell'ente procede alla cancellazione dal Registro, fermo restando quanto previsto dall'articolo 50, comma 2 del Codice.*

3. *Nel caso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera b), l'Ufficio di cui al comma 1 dispone la cancellazione dal RUNTS una volta adempiuti gli obblighi di devoluzione ai sensi dell'articolo 9 del Codice.*

4. *Nei casi di cui all'articolo 23, comma 1, lettere c) e d), l'Ufficio competente avvia il procedimento di cancellazione dandone comunicazione motivata all'ente. Entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione l'Ente può far pervenire le proprie osservazioni o documentazione che l'Ufficio competente deve valutare prima di adottare il provvedimento di cancellazione.*

5. *Entro lo stesso termine di cui al comma precedente, in alternativa, l'ente può, in presenza*

delle condizioni di legge, presentare una richiesta di migrazione in altra sezione del RUNTS ai sensi dell'articolo 22 del presente decreto.

6. Il procedimento di cancellazione deve concludersi entro i sessanta giorni successivi alla ricezione da parte dell'Ufficio competente delle osservazioni formulate dall'ente o, in mancanza, successivi alla scadenza dei trenta giorni di cui al comma 4 o del termine assegnato con diffida, nel caso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera e). In caso di richiesta di migrazione, il procedimento si interrompe e riprende a seguito dell'emanazione del provvedimento che rigetta la richiesta. In caso di approvazione della richiesta di migrazione il procedimento di cancellazione si estingue.

7. Nel caso di ETS iscritto contemporaneamente nella sezione Reti associative e in altra sezione, l'istruttoria sulla cancellazione dal RUNTS è condotta dall'Ufficio statale del RUNTS. Nei casi di cui all'articolo 23, comma 2, qualora la carenza dei requisiti riguardi l'altra sezione, l'Ufficio statale comunica all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente l'esito dell'istruttoria ai fini dell'adozione del provvedimento di cancellazione dell'ente da tale sezione. Qualora la carenza riguardi la sezione di cui all'articolo 46, comma 1, lettera e), procede alla cancellazione dalla stessa. Per effetto del provvedimento di cancellazione dalla sezione Reti associative e con la medesima decorrenza l'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS operante sul territorio ove l'ente ha la propria sede legale diviene Ufficio competente del RUNTS, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del presente decreto.

8. Il provvedimento di cancellazione è depositato al RUNTS a cura dell'Ufficio competente.

9. Avverso il provvedimento di cancellazione dal RUNTS, è ammesso ricorso avanti al tribunale amministrativo regionale competente per territorio. Avverso i provvedimenti dell'Ufficio statale del RUNTS è competente il TAR del Lazio.

ART. 25

CONSEGUENZE DELLA CANCELLAZIONE DAL RUNTS

1. Fermo restando quanto previsto in caso di estinzione o scioglimento, ai sensi dell'articolo 9 del Codice, qualora l'ente intenda, dopo la cancellazione dal RUNTS, continuare ad operare, è tenuto a devolvere preventivamente il patrimonio ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Codice, limitatamente all'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui è stato iscritto al RUNTS. Per gli enti di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice, la devoluzione riguarda esclusivamente gli incrementi del patrimonio destinato, realizzati negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel RUNTS.

2. A seguito della ricezione del provvedimento di cancellazione, gli amministratori sono tenuti a trasmettere all'Ufficio competente del RUNTS la richiesta di parere sulla base dell'atto di conclusione della liquidazione o delle scritture contabili da cui risulti la consistenza del patrimonio residuo oggetto di devoluzione.

3. In caso di atti di devoluzione del patrimonio residuo compiuti in assenza o in difformità dal parere dell'Ufficio competente del RUNTS si applicano gli articoli 9 e 91, comma 2, del Codice.

4. A seguito della cancellazione dal RUNTS, per gli enti che abbiano conseguito la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361 del 2000 e la cui iscrizione nel Registro delle persone giuridiche sia stata sospesa ai sensi dell'articolo 22, comma 1-bis, del Codice, l'Ufficio del RUNTS competente, entro 15 giorni dall'adozione, comunica il provvedimento di cancellazione alla Prefettura o alla Regione o Provincia autonoma competente.

5. La cancellazione dal RUNTS delle Società di Mutuo Soccorso, in caso di scioglimento o di perdita della qualifica, determina la devoluzione secondo le disposizioni di cui all'articolo 8, comma 3, della legge 15 aprile 1886, n. 3818.

6. Per le imprese sociali e per le cooperative sociali si applicano le norme speciali relative a tali tipologie di enti.

7. La cancellazione dal RUNTS comporta l'illegittimità dell'utilizzo nella denominazione sociale e nei rapporti con i terzi degli acronimi e delle locuzioni di cui all'articolo 12 del Codice e alle analoghe disposizioni riguardanti specifiche tipologie di enti. L'illegittimità riguarda anche l'utilizzo di acronimi e locuzioni diverse da quelle relative alla sezione di effettiva iscrizione.

8. La cancellazione dal RUNTS non preclude una nuova successiva iscrizione in esso da parte del medesimo ente.

ANTONIO FICI*

COMMENTO AGLI ARTICOLI 23-25

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I presupposti della cancellazione. – 3. Il procedimento di cancellazione. – 3.1. Disposizioni particolari in materia di reti associative iscritte in due sezioni del RUNTS. – 4. Gli effetti, diretti ed indiretti, della cancellazione. – 5. La disciplina particolare di imprese sociali e SoMS.

1. *Introduzione*

La cancellazione dal RUNTS è fattispecie del tutto speculare a quella dell'iscrizione nel medesimo registro, sicché è del tutto naturale attendersi che essa generi effetti esattamente contrari a quelli derivanti dall'iscrizione¹ e che consegua ad atti o fatti di contenuto opposto rispetto a quelli che determinano la registrazione. Così, se all'iscrizione nel RUNTS è condizionato l'acquisto della qualifica di ente del terzo settore (o di una qualifica particolare, come ODV, APS, ecc.), la cancellazione dal RUNTS ne causa invece la perdita.

Il Codice del terzo settore ("CTS") dedica alla cancellazione dal RUNTS alcune specifiche disposizioni contenute nell'articolo 50. Si individuano innanzitutto gli atti e i fatti che possono provocare la cancellazione (comma 1); si dispone poi in merito alle conseguenze patrimoniali della cancellazione per carenza dei requisiti (comma 2); si contempla quindi l'ipotesi della richiesta di migrazione in altra sezione del RUNTS quale atto che può evitare la cancellazione dal RUNTS per mancanza dei requisiti di iscrizione nella sezione di appartenenza (comma 3); si ammette infine la possibilità di ricorso al TAR territorialmente competente avverso il provvedimento di cancellazione (comma 4).

Il d.m. 106/2020 in commento, secondo uno schema molto simile a quello della fonte primaria², dapprima individua in maniera analitica i presupposti per la cancellazione dal RUNTS (art. 23); successivamente disciplina il procedimento di cancellazione (art. 24); e si occupa infine dei suoi effetti (art. 25).

2. *I presupposti della cancellazione*

Consideratane la natura ed il precipuo ruolo ad esso assegnato dal legislatore, cioè disciplinare la procedura d'iscrizione e la gestione del RUNTS (art. 53, comma 1,

* Avvocato e Professore Associato di Diritto privato nell'Università di Roma "Tor Vergata"; Direttore scientifico di Terzjus - Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale.

¹ Su cui cfr. il nostro commento all'art. 7 in questo *Volume*.

² Lo nota anche BOSETTI, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, in GORGONI (a cura di), *Il Codice del terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, 2^a ed., Pisa, 2021, 408 s.

CTS), il d.m. 106/2020, nell'individuare i presupposti per la cancellazione di un ETS dal RUNTS, non poteva che attenersi alle previsioni della fonte primaria.

Così, anche nel d.m., come nel CTS, le circostanze da cui la cancellazione di un ente dal RUNTS può scaturire sono sostanzialmente le tre di seguito elencate.

a) La prima, cui fa riferimento l'art. 23, comma 1, lett. a), d.m. 106/2020, è la richiesta di cancellazione avanzata dallo stesso ente, il quale, per qualsiasi motivo – che la legge richiede però che venga indicato nell'istanza da presentarsi al competente Ufficio del RUNTS –, intenda rinunciare alla qualifica di ETS e voglia pertanto (come aggiunge il d.m. 106/2020, riprendendo la formula presente nell'art. 50, comma 2, CTS) “continuare ad operare ai sensi del codice civile”.

Ciò dimostra inequivocabilmente la natura di qualifica o status della fattispecie soggettiva (secondaria) “ente del terzo settore”, rispetto alla fattispecie soggettiva (primaria) dell'ente giuridico, che da un punto di vista logico-giuridico preesiste alla prima.

Infatti, un ente costituito secondo le regole proprie di un tipo legale del codice civile (associazione, fondazione, ecc.) può decidere (sin dalla sua costituzione oppure anche in un momento successivo) di assumere la qualifica di ente del terzo settore iscrivendosi nel RUNTS. Allo stesso modo, il medesimo ente può decidere di rinunciare alla qualifica cancellandosi dal RUNTS. Se quella di ETS è qualifica opzionale, la cancellazione dal RUNTS non può che determinare esclusivamente la perdita di tale qualifica, e non già anche lo scioglimento o l'estinzione dell'ente, che sono vicende regolate dalle disciplina del tipo e non già da quella dello status³. L'ente che perde la qualifica di ETS continua dunque giuridicamente ad esistere secondo le regole proprie del “tipo legale” di riferimento, ovverosia della forma giuridica nella quale è costituito. In questo senso, la formula “continuare ad operare ai sensi del codice civile”, presente nel CTS, svolge solo una funzione esclusivamente chiarificatrice.

b) La seconda, cui fa riferimento l'art. 23, comma 1, lett. b), d.m. 106/2020, è l'estinzione o lo scioglimento dell'ente iscritto nel RUNTS, a qualunque causa dovuti.

È evidente infatti che un ente il quale, secondo le regole del proprio tipo legale di riferimento (associazione, fondazione, ecc.), cessa di esistere, poiché sciolto o estinto, non possa mantenere la qualifica di ETS. La qualifica di ETS (fattispecie secondaria) presuppone un ente giuridico (fattispecie primaria) che possa assumerla su di sé, sicché la sopravvenuta inesistenza giuridica dell'ente non può che travolgere anche la qualifica da esso posseduta. Da qui la cancellazione d'ufficio dell'ente dal RUNTS.

c) La terza, cui fa riferimento l'art. 23, comma 1, lett. c), d) ed e), d.m. 106/2020, è la mancanza dei requisiti necessari alla permanenza nel RUNTS, e costituisce la fattispecie più complessa e delicata.

³ Nella disciplina dello status potrebbero tuttavia essere contenute previsioni facoltizzanti lo scioglimento dell'ente, la cui giustificazione si deve al fatto che la perdita dello status può essere determinante per un ente che nasca allo specifico scopo di possederlo. È il caso, ad esempio, dell'art. 22, comma 5, CTS, là dove prevede che la diminuzione del patrimonio minimo di oltre un terzo possa condurre al legittimo scioglimento dell'ente: cfr. POLETTI, *Scioglimento*, in GORGONI (a cura di), *Il Codice del terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, cit., 301.

Diverse sono, in linea di principio, le situazioni che possono concretizzarla, anche perché i “requisiti di permanenza” non coincidono con i “requisiti di iscrizione”, rientrando nei primi, o meglio nella carenza dei primi, anche le violazioni accertate delle diverse regole di comportamento imposte dal CTS agli ETS. Queste regole, infatti, non generano, a ben vedere, “doveri di comportamento”, bensì oneri il cui assolvimento è necessario per mantenere l’iscrizione nel RUNTS e dunque la qualifica di ETS.

Si pensi, ad esempio, all’obbligo di redigere il bilancio d’esercizio in conformità alla modulistica definita nell’apposito decreto ministeriale (art. 13, comma 3, CTS, e d.m. 5 marzo 2020). Cosa accade se un ente iscritto nel RUNTS, oltretutto un ente del terzo settore, non rispetti questo obbligo? La conseguenza ultima non può che essere la cancellazione dal RUNTS (senza estinzione o scioglimento dell’ente), a dimostrazione del fatto che i diversi obblighi di comportamento previsti dal CTS tecnicamente non sono “doveri” bensì (anch’essi) “oneri” di qualificazione.

Le ipotesi specifiche di cui alle lettere c), d) ed e) dell’art. 23, comma 1, d.m. 106/2020, finiscono pertanto per confluire in quella generale della “carenza di requisiti di permanenza nel RUNTS”. È questa situazione, infatti, e solo questa, che può determinare, se accertata, la cancellazione di un ETS dal RUNTS per provvedimento dell’autorità competente. A tal fine, l’accertamento del difetto, originario o sopravvenuto, dei requisiti può conseguire all’acquisizione di provvedimenti definitivi di altre autorità (lett. c) o ai controlli effettuati dagli Uffici del RUNTS o da altre amministrazioni (lett. d), ma ciò che alla fine rileva è che sia accertata la violazione delle norme di configurazione della fattispecie “ente del terzo settore”, poiché su tale violazione si fonda la legittimità del provvedimento di cancellazione dal RUNTS.

A tal fine, l’istituto della diffida, previsto sia dal CTS (art. 48, comma 4) sia dal d.m. in commento (art. 23, comma 1, lett. e) con esclusivo riguardo all’ipotesi di mancato o incompleto deposito o aggiornamento di atti o informazioni, potrebbe avere un’applicazione generalizzata, anche alla luce di quanto disposto dall’art. 21-ter, comma 1, l. 241/1990.

Opportunamente, l’art. 23, comma 2, d.m. 106/2020, chiarisce che se un ente è iscritto in due sezioni del RUNTS (ciò che è consentito soltanto alle reti associative), la perdita dei requisiti di permanenza in una delle due sezioni non determina la cancellazione dell’ente (cioè della rete associativa) dal RUNTS qualora continuino a sussistere i requisiti di permanenza nell’altra sezione del RUNTS. Così, ad esempio, se una rete associativa APS, cioè un ente contemporaneamente iscritto nelle sezioni b) ed e) del RUNTS, perde i requisiti per la permanenza nella sezione b) (ad esempio, perché non riesce a rispettare gli oneri relativi alla composizione della base sociale previsti dall’art. 35, comma 3, CTS), ma non già anche quelli per la permanenza nella sezione e), essa non sarà cancellata dal RUNTS, ma soltanto dalla sezione b) di quest’ultimo.

3. *Il procedimento di cancellazione*

La cancellazione è disposta con proprio provvedimento dal competente Ufficio del RUNTS (art. 24, comma 1, d.m. 106/2020), che poi – sebbene l’articolo in commento

non lo specifichi – s’individua con le medesime modalità dell’Ufficio competente per l’iscrizione, anche se in concreto l’Ufficio che cancella un ente potrebbe non essere il medesimo Ufficio che lo abbia precedentemente registrato⁴.

Il provvedimento deve essere depositato al RUNTS dall’Ufficio che lo abbia adottato (art. 24, comma 8, d.m. 106/2020).

Contro tale provvedimento è ammesso ricorso innanzi al TAR competente per territorio, che per i provvedimenti dell’Ufficio statale del RUNTS è il TAR del Lazio (art. 24, comma 9, d.m. 106/2020).

Il procedimento di cancellazione è molto semplice nel caso di istanza proveniente dall’ente iscritto. In tal caso, l’Ufficio del RUNTS si limita ad acquisire la delibera assunta dal competente organo dell’ente (che dovrebbe essere l’assemblea nel caso di associazioni, considerato che la perdita della qualifica necessariamente comporta ed implica una modifica dello statuto, e il consiglio di amministrazione nel caso di fondazioni, salva diversa disposizione statutaria in particolare nelle fondazioni di partecipazione) e dispone quindi la cancellazione dell’ente dal RUNTS. Rimane naturalmente salvo l’obbligo di devoluzione patrimoniale, da adempiersi successivamente alla cancellazione (art. 24, comma 2, d.m. 106/2020)⁵.

Nel caso in cui, invece, causa di cancellazione dal RUNTS sia l’estinzione o lo scioglimento dell’ente iscritto, l’adempimento dell’obbligo di devoluzione patrimoniale ex art. 9 CTS deve precedere il provvedimento di cancellazione, cui dunque quest’ultimo deve intendersi condizionato (art. 24, comma 3, d.m. 106/2020)⁶.

Il procedimento si fa più articolato allorché causa ipotizzata di cancellazione sia la mancanza dei requisiti necessari alla permanenza nel RUNTS. In questo caso, l’Ufficio competente dà avvio al procedimento di cancellazione dandone comunicazione motivata all’ente ed invitandolo a contro-dedurre entro 30 giorni dalla ricezione, anche mediante la produzione di documenti (art. 24, comma 4, d.m. 106/2020). In questi trenta giorni a sua disposizione, l’ente potrebbe anche chiedere di migrare in altra sezione del RUNTS al fine di evitare il provvedimento di cancellazione (art. 24, comma 5, d.m. 106/2020). La richiesta di migrazione sospende il procedimento di cancellazione fino all’eventuale decisione, e lo estingue se di accoglimento (art. 24, comma 6, d.m. 106/2020).

Il procedimento di cancellazione deve concludersi entro 60 giorni decorrenti dalla replica dell’ente o, in mancanza, dalla scadenza del termine di 30 giorni per poter repli-

⁴ Per diverse ragioni l’Ufficio che dispone la cancellazione potrebbe essere diverso da quello che abbia invece disposto l’iscrizione dell’ente. Tra queste ragioni figura il trasferimento della sede legale dell’ente in altra regione o provincia autonoma, che determina il trasferimento della competenza dell’Ufficio del RUNTS. Sul punto cfr. il nostro commento all’art. 5 in questo *Volume*.

⁵ La devoluzione disinteressata del patrimonio nel caso di cancellazione riguarda soltanto l’incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l’ente è stato iscritto nel RUNTS (art. 50, comma 2, CTS), e non già l’intero patrimonio, come avviene invece nel caso in cui l’ente si scioglie o estingue in costanza d’iscrizione nel RUNTS (art. 9 CTS). Là dove la cancellazione riguardi un “ramo” di ente religioso, la devoluzione riguarda esclusivamente gli incrementi del patrimonio destinato, realizzati negli esercizi in cui l’ente religioso è stato iscritto, per il suo “ramo”, nel RUNTS (art. 25, comma 1, d.m. 106/2020).

⁶ In questo caso, intervenendo la cessazione dell’ente durante la sua iscrizione nel RUNTS, la devoluzione disinteressata del patrimonio riguarda l’intero patrimonio residuo (art. 9 CTS).

care o del maggior termine assegnato con diffida per adempiere obblighi di deposito al RUNTS ed aggiornamento di atti ed informazioni (art. 24, comma 6, d.m. 106/2020)⁷.

3.1. *Disposizioni particolari in materia di reti associative iscritte in due sezioni del RUNTS*

Con riferimento alle reti associative si è già sottolineato che, qualora iscritte anche in un'altra sezione del RUNTS oltre la sezione e) loro propria, l'eventuale perdita dei requisiti di permanenza in una sola sezione ovviamente non ne determina la cancellazione dal RUNTS (art. 23, comma 2, d.m. 106/2020). La loro cancellazione presuppone invece la perdita dei requisiti di permanenza in entrambe le sezioni in cui sono iscritte.

Dall'art. 24, commi 1 e 7, d.m. 106/2020, si ricava che, anche nel caso di reti associative iscritte in due sezioni, l'istruttoria sulla cancellazione debba essere effettuata dall'Ufficio statale, che è funzionalmente competente in materia di reti associative e di gestione della sezione e) del RUNTS. Sarà dunque l'Ufficio statale ad accertare anche i requisiti di permanenza nella sezione ulteriore rispetto alla e) in cui la rete associativa si trovi eventualmente iscritta. Ciò, del resto, è in linea con quanto avviene nel caso di iscrizione, dal momento che l'Ufficio statale del RUNTS verifica sia i requisiti per l'iscrizione della rete associativa nella sezione e) che i requisiti per l'iscrizione della medesima nell'altra sezione del RUNTS in cui essa chieda di essere iscritta (art. 10, comma 4, d.m. 106/2020).

Quanto invece all'Ufficio competente ad emettere il provvedimento di cancellazione dal RUNTS delle reti associative iscritte in due sezioni, deve distinguersi tra:

a) perdita dei requisiti per la permanenza nel RUNTS e dunque in entrambe le sezioni di iscrizione, nel qual caso il provvedimento di cancellazione è di competenza dell'Ufficio statale del RUNTS; e

b) perdita dei requisiti per la permanenza nella sola sezione diversa dalla e) in cui la rete associativa si trovi iscritta, nel qual caso il provvedimento è di competenza dell'Ufficio regionale o provinciale autonomo competente per territorio, che lo emette però sulla base dell'istruttoria svolta dall'Ufficio statale del RUNTS (art. 24, comma 7, d.m. 106/2020).

Ovviamente, là dove la rete associativa perda soltanto i requisiti per la permanenza nella sezione e) del RUNTS, ma non anche quelli relativi alla permanenza nell'altra sezione in cui sia iscritta, essa verrà cancellata dalla sezione e) ma non già dal RUNTS. Ciò determinerà, come chiarisce l'art. 24, comma 7, il passaggio all'Ufficio regionale o provinciale autonomo della competenza sull'ente in precedenza qualificato come rete associativa (art. 24, comma 7, d.m. 106/2020).

4. *Gli effetti, diretti ed indiretti, della cancellazione*

L'art. 25 del d.m. 106/2020 non è di tenore esattamente opposto all'art. 7 del medesimo decreto. Si dà dunque per scontato che la cancellazione dal RUNTS determini la perdita

⁷ Questo termine, ai sensi dell'art. 48, comma 4, CTS, non può essere superiore a 180 giorni.

della qualifica di ETS (che ovviamente si potrebbe riacquistare iscrivendosi nuovamente nel RUNTS: art. 25, comma 8, d.m. 106/2020). Non potrebbe, del resto, essere diversamente. Diventerà di conseguenza illegittimo – come ricorda il d.m. in commento – l'utilizzo da parte dell'ente cancellato degli acronimi e delle locuzioni ETS, ODV ecc., anche se diversi da quelli relativi alla sezione nel quale l'ente era precedentemente iscritto (art. 25, comma 7).

L'art. 25, invece, preferisce soffermarsi su alcuni effetti ulteriori della perdita della qualifica di ETS (il che, forse, giustifica il termine “conseguenze”, piuttosto che quello, tecnicamente più preciso, “effetti”, presente nella sua rubrica), tra cui in particolare l'obbligo di devoluzione patrimoniale di cui all'art. 50, comma 2, CTS, di cui integra la disciplina.

Il contenuto di questo obbligo è già delineato dalla fonte primaria: riguarda esclusivamente l'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel RUNTS. L'art. 25, comma 1, d.m. 106/2020, si limita a declinarlo con specifico riguardo agli enti religiosi. Là dove la cancellazione riguardi un “ramo” di ente religioso, la devoluzione deve avere ad oggetto gli incrementi del patrimonio destinato, realizzati negli esercizi in cui l'ente religioso è stato iscritto, per il suo “ramo”, nel RUNTS.

Quanto alle modalità di suo adempimento, l'art. 50, comma 2, CTS, rinvia invece all'art. 9 CTS, che disciplina l'obbligo devolutivo in caso di estinzione o scioglimento dell'ente. Occorre pertanto il preventivo parere del competente Ufficio del RUNTS (da rendersi entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta, decorsi i quali il parere s'intende reso positivamente) e il destinatario della devoluzione deve essere un altro ETS scelto dall'ente (o, in mancanza, la Fondazione Italia Sociale).

L'art. 25, comma 2, d.m. 106/2020, stabilisce che, a seguito della ricezione del provvedimento di cancellazione, gli amministratori dell'ente sono tenuti a trasmettere all'Ufficio competente del RUNTS la richiesta di parere sulla base dell'atto di conclusione della liquidazione o delle scritture contabili da cui risulti la consistenza del patrimonio residuo oggetto di devoluzione.

L'art. 25, comma 3, d.m. 106/2020, richiama invece le conseguenze della devoluzione effettuata in assenza o in difformità dal parere dell'Ufficio del RUNTS, sotto il profilo sia della nullità civilistica degli atti di devoluzione (art. 9 CTS), sia delle sanzioni amministrative a carico di rappresentanti legali ed amministratori (art. 91, comma 2 CTS).

La cancellazione dal RUNTS può avere conseguenze anche sulla personalità giuridica. Al riguardo è però necessario tenere distinte due diverse situazioni.

i) La prima è quella degli enti che abbiano acquisito la personalità giuridica iscrivendosi al RUNTS ai sensi dell'art. 22, comma 1, CTS.

Sebbene il d.m. 106/2020 non lo precisi, la cancellazione dal RUNTS di questi enti dovrebbe determinare, a loro carico, la perdita della personalità giuridica e della conseguente autonomia patrimoniale perfetta. Ciò anche in analogia con quanto previsto dall'art. 22, comma 5, CTS, là dove fa riferimento alla “trasformazione” e alla “prosecuzione dell'attività in forma di associazione non riconosciuta” quali possibili vie per risolvere il problema della riduzione del patrimonio minimo oltre la soglia consentita. Conseguentemente, l'associazione che con l'iscrizione al RUNTS abbia richiesto ed ottenuto anche la personalità giuridica, una volta cancellata dal RUNTS dovrà considerarsi associazione non riconosciuta (nulla toglie, ovviamente, che possa

ri-ottenere la personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361/2000 o mediante una nuova iscrizione al RUNTS ai sensi dell'art. 22, comma 1, CTS). Invece, per quanto riguarda la fondazione ETS cancellata dal RUNTS, essa dovrebbe “trasformarsi” in associazione non riconosciuta, ove si ammetta che una fondazione priva di riconoscimento non sia giuridicamente concepibile⁸.

ii) La seconda è quella degli enti che, al momento dell'iscrizione nel RUNTS, erano già in possesso della personalità giuridica ottenuta ai sensi del d.P.R. 361/2000.

In questo caso, l'Ufficio del RUNTS competente, entro 15 giorni dall'adozione del provvedimento di cancellazione, è tenuto a comunicarlo a quella Prefettura o Regione o Provincia autonoma che tiene il Registro delle persone giuridiche nel quale si trovava iscritto l'ente al momento della sua registrazione nel RUNTS (art. 25, comma 4, d.m. 106/2020). L'ente dunque ricomincerà a usufruire della personalità giuridica “sospesa” durante il periodo di sua permanenza nel RUNTS⁹. Qui, pertanto, nessuna vicenda trasformativa è necessaria.

5. *La disciplina particolare di imprese sociali e SoMS*

Alle imprese sociali e alle SoMS iscritte nel registro delle imprese (nella sezione “imprese sociali”) si applicano, in punto di cancellazione dal Registro delle imprese, regole particolari cui il d.m. 106/2020 fa espresso rinvio al fine di escludere queste tipologie organizzative del terzo settore dal suo ambito di applicazione. Ciò vale sia per il procedimento di cancellazione (art. 24, comma 1), sia con riguardo agli effetti della cancellazione (art. 25, comma 6). Le fonti di riferimento saranno dunque il d.lgs. 112/2017 per le imprese sociali (e prima ancora la l. 381/1991 per le cooperative sociali) e la l. 3818/1886 per le SoMS.

Di particolare interesse è però la disposizione di cui all'art. 25, comma 5, d.m. 106/2020, secondo cui “la cancellazione dal RUNTS delle Società di Mutuo Soccorso, in caso di scioglimento o di perdita della qualifica, determina la devoluzione secondo le disposizioni di cui all'articolo 8, comma 3, della legge 15 aprile 1886, n. 3818”.

Sebbene unicamente con riguardo alle SoMS di cui all'art. 44, comma 2, CTS, da tale disposizione sembrerebbe ricavarsi che l'iscrizione nel RUNTS sia per queste SoMS non solo un requisito di qualificazione (come ETS), ma anche (ed ancor prima) un requisito tipologico che contribuisce a definire il tipo “società di mutuo soccorso”. Non possono dunque darsi SoMS di cui all'art. 44, comma 2, CTS, non iscritte nel RUNTS, e se la SoMS è un tipo autonomo di ente giuridico, l'iscrizione nel RUNTS costituisce (almeno per una parte delle SoMS) condizione di esistenza quali SoMS.

⁸ Pone infatti la questione, risolvendola nel medesimo senso indicato nel testo, DINACCI, *Lo scioglimento, l'estinzione e la liquidazione degli Enti del Terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, n. 1/2020, 26 s.

⁹ Detto altrimenti, a seguito della cancellazione si “riespanderà” la personalità giuridica originaria, anche se non è chiaro se ciò avverrà contestualmente alla cancellazione oppure in seguito alla comunicazione dell'Ufficio del RUNTS, ciò che sembra più fondato: cfr. in questo senso DE GIORGI e LAUDONIO, *Le persone giuridiche*, II, 3^a ed., in *Trattato di diritto privato* a cura di Iudica e Zatti, Milano, 2020, 699.

TITOLO V
LA PUBBLICITÀ E L'ACCESSO AI DATI DEL REGISTRO

ART. 26
EFFICACIA DELLA PUBBLICITÀ

1. *Gli atti, le informazioni e i provvedimenti di cui agli articoli 8, commi 5 e 6, 10, comma 2, 14 commi 1 e 3, 16, commi 2 e 6, 20, commi 1 e 7, 22, comma 10, e 24, comma 8, sono resi conoscibili ai terzi attraverso la pubblicazione al RUNTS. Gli atti sono opponibili ai terzi dopo la pubblicazione, a meno che l'ente non provi che i terzi ne erano a conoscenza.*
2. *Per le operazioni compiute entro il quindicesimo giorno dalla pubblicazione di cui al comma 1, gli atti non sono opponibili ai terzi che provino di essere stati impossibilitati ad averne conoscenza.*
3. *La consultazione del Registro avviene da parte dei terzi in via telematica, attraverso il portale dedicato. Le pubbliche amministrazioni possono accedere anche in modalità interoperabile tramite la messa a disposizione di servizi standardizzati a titolo non oneroso ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Le stesse non possono richiedere agli ETS atti o documenti già depositati al RUNTS in conformità con le disposizioni di cui al presente decreto.*
4. *Le modalità di consultazione e le relative limitazioni sono specificamente individuate nell'allegato tecnico A.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 26

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Efficacia dichiarativa e interferenze tra RUNTS e registro delle imprese. – 3. Efficacia dichiarativa, depositi e annotazioni.

1. *Cenni introduttivi.*

La norma si occupa – secondo quanto preannunciato dalla sua rubrica – della “efficacia della pubblicità”; più precisamente, si occupa dell’efficacia *dichiarativa* della pubblicazione nel RUNTS, posto che altre norme del d.m. 106/2020 delineano l’efficacia costitutiva della pubblicità al fine dell’acquisto della qualifica di ente del terzo settore (art. 7, co. 1, primo periodo) e dell’acquisto della personalità giuridica (art. 7, co. 1, secondo periodo) ¹.

Tutti questi profili, in realtà, sono già oggetto di precise disposizioni della normazione primaria. Le due disposizioni appena richiamate, infatti, non fanno altro che esplicitare quanto si ricava rispettivamente dall’art. 4, co. 1 (ove si dice che sono enti del terzo settore quelli “iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”) e dall’art. 22 (“secondo cui le associazioni e le fondazioni del terzo settore “possono [...] acquistare la personalità giuridica mediante l’iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore”) del Codice del terzo settore.

Quanto alle disposizioni del presente articolo dedicate all’efficacia dichiarativa, esse non fanno altro che riprodurre le previsioni contenute nell’art. 52 d. lgs. 117/2017, nelle quali si legge che “gli atti per i quali è previsto l’obbligo di iscrizione, annotazione ovvero di deposito presso il Registro unico nazionale del Terzo settore sono opponibili ai terzi soltanto dopo la relativa pubblicazione nel Registro stesso, a meno che l’ente provi che i terzi ne erano a conoscenza” (co. 1); e che “per le operazioni compiute entro il quindicesimo giorno dalla pubblicazione di cui al comma 1, gli atti non sono opponibili ai terzi che provino di essere stati nella impossibilità di averne conoscenza” (co. 2).

Da questo punto di vista, le previsioni di cui si compongono i primi due commi dell’articolo in commento sono sostanzialmente superflue. Né va sopravvalutato il contenuto precettivo dell’enunciato contenuto nel primo comma, là dove afferma che la pubblicazione nel RUNTS serve a rendere “conoscibili ai terzi” gli atti pubblicati ², dal momento che la funzione informativa è propria di qualunque sistema pubblicitario: la conoscibilità, insomma, è il risultato minimo comune ad ogni forma di pub-

* Professore Ordinario di Diritto commerciale nell’Università di Sassari, Componente del Comitato scientifico di *Terzjus*.

¹ Sul punto RICCARDELLI, in questo *Commentario*, *sub* artt. 15-19, §§ 2 e 2.1

² Precisandosi poi nel co. 3 che i terzi possono consultare il registro per via telematica, attraverso il

blicità³. Funzione istituzionale della pubblicità è infatti quella di consentire ai terzi l'accesso a determinate informazioni, sicché non si sarebbe comunque potuto dubitare che (anche) a ciò serva, prima di tutto, la pubblicazione nel RUNTS⁴.

2. *Efficacia dichiarativa e interferenze tra RUNTS e registro delle imprese.*

Com'è noto, l'efficacia dichiarativa è quella prevista in via generale nei primi due commi dell'art. 2193 c.c. per la pubblicità attuata tramite il registro delle imprese; e si compendia nella regola secondo cui, dal momento dell'iscrizione, gli atti soggetti a pubblicità sono opponibili ai terzi (co. 2: così detta efficacia positiva) ed in quella secondo cui, in caso di mancata loro iscrizione, tali atti possono essere opposti ai terzi solamente provando che questi ne erano effettivamente a conoscenza (c. 1; così detta efficacia negativa).

Il citato art. 52, co. 1, d. lgs. 117/2017, esprime in sintesi entrambe le regole appena riassunte; e lo stesso fa il primo comma della norma qui commentata.

Il punto è tuttavia che, in ragione di ciò, ogni volta che si abbia a che fare con un ente del terzo settore iscritto nel registro delle imprese queste disposizioni vengono a interferire con quelle del codice civile da esse ricalcate. Sia l'art. 52 d. lgs. 117/2017 sia l'art. 2193 c.c., infatti, subordinano alla prova dell'effettiva conoscenza da parte dei terzi l'opponibilità degli atti che non siano iscritti nel registro *cui ciascuna di esse si riferisce*, il che comporta che, per evitare di dover dare questa prova, è necessario che l'atto risulti iscritto in entrambi i registri⁵. Sotto questo profilo dunque, ad esempio, l'impresa sociale costituita in forma di società di capitali viene a trovarsi in una posizione più gravosa rispetto a quella delle altre società di capitali, perché la così detta conoscenza legale derivante dall'iscrizione nel registro delle imprese non è più incondizionata ma è subordinata all'avvenuta iscrizione anche nel RUNTS⁶.

Il soggetto tenuto agli adempimenti pubblicitari in entrambi i registri, insomma, dovrà espletarli tutti per poter conseguire il risultato dell'opponibilità⁷, che per quan-

portale dedicato; e rinviandosi nel co. 4 all'allegato tecnico A per la disciplina delle modalità di consultazione e delle eventuali limitazioni.

³ GABRIELLI, *La trascrizione immobiliare*, nel *Trattato di dir. civ.* diretto da Sacco, Milanofiori Assago, 2012, 1 ss., 61 ss.; IBBA, *Il registro delle imprese*, nel *Trattato di dir. priv.* a cura di Iudica e Zatti, Milano, 2021, 1, 289.

⁴ Diversa dai terzi indeterminati è, rispetto all'accesso alle informazioni pubblicate nel RUNTS, la posizione delle pubbliche amministrazioni, le quali possono accedere a quelle informazioni anche a titolo non oneroso, secondo modalità individuate con apposite convenzioni fra il Ministero del lavoro e le amministrazioni stesse (co. 3; nonché art. 29, co. 4).

⁵ IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 639 ss.; ID., *Il registro delle imprese*, cit., 358 ss.

⁶ Così IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., 629 s.; ID., *Il registro delle imprese*, cit., 350 s.; MARASÀ, *L'imprenditore*, nel *Commentario Schlesinger-Busnelli-Ponzanelli*, Milano, 2021, 313; dubbiosi sul punto LUONI-CAVANNA, *Il Registro unico nazionale del terzo settore: aggiornamento, revisione, cancellazione ed effetti della pubblicità*, in *Terzo sett., non profit e coop.*, 4/2020, 58.

⁷ Opponibilità, intendo, non subordinata alla spesso difficile prova della conoscenza, da parte del terzo, dell'atto non iscritto.

to detto si realizzerà solamente nel momento in cui si perfeziona l'ultimo degli adempimenti richiesti⁸.

Ma non solo. La duplicazione degli strumenti pubblicitari crea il rischio che essi diffondano informazioni discordanti; rischio che nel nostro caso si rivela particolarmente elevato, se solo si considera la diversa velocità nell'aggiornamento dei due registri. Basta pensare che il termine di legge fra la presentazione della domanda e l'iscrizione è di cinque giorni per il registro delle imprese e di sessanta giorni per il RUNTS⁹.

La diffusione di dati fra loro discordanti crea naturalmente un problema di tutela dell'affidamento dei terzi; problema che potrebbe forse essere risolto consentendo sì all'ente interessato di opporre il dato che compare in un registro, fatta salva però la possibilità per i terzi di invocare il dato, eventualmente a loro più favorevole, presente nell'altro¹⁰. Ciò considerando espressione di un principio generale una regola di origine comunitaria introdotta una decina d'anni fa nel sistema del registro delle imprese¹¹; regola dettata per il caso di contrasto fra il testo di un atto societario in lingua italiana e quello in lingua straniera, vale a dire fra un atto oggetto di una pubblicità obbligatoria e un atto oggetto di una pubblicità facoltativa, ma che parrebbe corretto applicare - direi quasi *a fortiori* - nel nostro caso, in cui due o più strumenti di pubblicità legale diffondono, tramite adempimenti tutti obbligatori¹², informazioni tra loro difformi.

I problemi, peraltro, non sono ancora finiti, se si ha riguardo alle previsioni contenute nel secondo comma della norma che si commenta (riproduttiva, come si è detto, del secondo comma dell'art. 52, co. 2, d. lgs. 117/2017). In base ad esse, infatti, l'efficacia dichiarativa subisce un temperamento rispetto alle operazioni compiute nei primi quindici giorni dall'iscrizione; temperamento che però nel sistema del registro delle imprese è previsto solamente per gli atti delle società di capitali¹³.

Se dunque pensiamo a un'associazione o fondazione del terzo settore iscritta anche nel registro delle imprese, e immaginiamo che una limitazione dei poteri di rappresen-

⁸ Ciò significa che, per effetto della previsione contenuta nell'art. 52, 1° co., d.lgs. 117/2017, la così detta conoscenza legale derivante *ex lege* dall'iscrizione, espressamente sancita nel sistema della pubblicità d'impresa dall'art. 2193, 2° co. (secondo cui dal momento dell'iscrizione i terzi non possono più invocare la loro eventuale ignoranza dell'atto iscritto), non è più incondizionata, richiedendo essa l'avvenuta iscrizione anche nel RUNTS.

⁹ Cfr. per il registro delle imprese l'art. 11, co. 8, d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581 (ma v. anche, per le iscrizioni richieste "sulla base di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata" e non concernenti società per azioni, l'art. 20, co. 7-*bis*" d.l. 24 giugno 2014, n. 91); e per il RUNTS l'art. 47, co. 3, d.lgs. 117/2017.

¹⁰ Così ho prospettato in IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., 631; e in ID., *Il registro delle imprese*, cit., 354.

¹¹ Mi riferisco alla disciplina contenuta nei co. 5 e 6 dell'art. 2250 c.c.

¹² Circostanza che potrebbe indurre a dubitare dell'applicabilità, nel caso nostro, del temperamento che consente alla società di sottrarsi ai vincoli discendenti dal testo assoggettato a pubblicità facoltativa, invocato dal terzo, dimostrando che questi era a conoscenza del testo assoggettato a pubblicità obbligatoria (art. 2250, co. 5, parte finale).

¹³ Più precisamente, per gli atti delle società per azioni (art. 2448, co. 2, c.c.), pur essendo attendibile (per le ragioni illustrate in IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., 303), malgrado il mancato richiamo, la sua applicabilità anche alle società a responsabilità limitata.

tanza degli amministratori sia violata dopo dieci giorni dalla sua iscrizione ¹⁴, quella limitazione risulterebbe opponibile secondo la disciplina del registro delle imprese ma non secondo quella del RUNTS.

In definitiva, dunque, l'attribuzione di effetti dichiarativi alle iscrizioni avvenute nel RUNTS, interferendo con la disciplina dell'efficacia dichiarativa prevista nell'art. 2193 c.c., dà luogo – con riferimento agli enti soggetti a iscrizione nel registro delle imprese – a un concorso di sistemi pubblicitari che sarebbe stato preferibile evitare ¹⁵.

3. *Efficacia dichiarativa, depositi e annotazioni.*

L'art. 52, co. 1, d. lgs. 117/2017 riferisce l'effetto dell'opponibilità agli “atti per i quali è previsto l'obbligo di iscrizione, annotazione ovvero di deposito” nel RUNTS, e fa discendere tale effetto dalla “pubblicazione” ¹⁶ nel registro stesso.

Nel sistema del registro delle imprese, peraltro, l'efficacia dichiarativa è ricollegabile in via generale solo alle iscrizioni e non anche ai depositi (cfr. infatti l'art. 2193 c.c.); regola che viene ribadita anche di fronte a un enunciato (quello dell'art. 2448 c.c.) che parrebbe smentirla, del quale non a caso può considerarsi consolidata un'interpretazione correttiva ¹⁷. Ciò spiega, ad esempio, il pacifico convincimento secondo cui il deposito dei bilanci delle società di capitali non rende opponibili, ma solo conoscibili, i dati in essi contenuti ¹⁸.

Ciò va ricordato in quanto è ragionevole ritenere che lo stessa valga anche in relazione al RUNTS, dovendo dunque escludersi l'efficacia dichiarativa del deposito dei bilanci (cfr. l'art. 13, co. 7, d. lgs. 117/2017) e dovendo più in generale riferirsi l'efficacia dichiarativa ai soli atti che siano oggetto di iscrizione nel RUNTS.

¹⁴ Dieci giorni la cui decorrenza sarà diversa a seconda della data in cui ognuna delle due iscrizioni sia avvenuta.

¹⁵ Più ampio sviluppo del discorso in IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., 622 s., 628 ss., 636 ss.; e in ID., *Il registro delle imprese*, cit., 341 ss. e spec. 349 ss.

¹⁶ Termine che è poi ripreso nel primo comma dell'articolo che si commenta, e sulla cui atecnicità si rinvia a IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., 57 s.

¹⁷ Cfr. IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., 324 s.

¹⁸ I riferimenti in IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., 322 s., 324.

TITOLO VI

**LA TENUTA DEL REGISTRO: PROTOCOLLAZIONE, CONSERVAZIONE,
DEPOSITO DEGLI ATTI E REGISTRAZIONE**

PROTOCOLLAZIONE E CONSERVAZIONE DELLE ISTANZE

1. *Tutte le comunicazioni riguardanti il RUNTS in arrivo e in partenza da ciascun Ufficio del RUNTS sono contraddistinte da un numero di protocollo assegnato dal protocollo generale dell'Amministrazione presso cui è istituito l'Ufficio, o della sua Area Organizzativa Omogenea, che provvede altresì alla conservazione delle istanze e degli atti e documenti in formato digitale.*
2. *Ad ogni ente che si iscrive al RUNTS viene associato un numero di repertorio progressivo, univoco nazionale e non modificabile al quale sono associati i numeri di protocollo delle comunicazioni di cui al comma precedente. A partire dalla data di ricezione dell'istanza al RUNTS decorrono i tempi dettati dal Codice per lo svolgimento dell'istruttoria.*
3. *La comunicazione del trasferimento di sede in altra Regione o Provincia autonoma non comporta variazioni al numero di repertorio assegnato all'ente del Terzo settore iscritto al RUNTS.*
4. *Ogni atto e documento deve essere prodotto nel formato indicato nell'allegato tecnico A al fine di garantirne l'immodificabilità e la tracciatura di tutte le operazioni nel sistema informatico.*
5. *La conservazione degli atti e dei documenti di cui al comma 3, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo n. 82 del 2005, è assicurato da ciascuna Amministrazione.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 27*

SOMMARIO: 1. Il protocollo e le Aree Organizzative Omogenee. – 2. Il numero di repertorio. – 3. La conservazione dei documenti.

1. *Il protocollo e le Aree Organizzative Omogenee*

L'efficienza dell'azione amministrativa è uno dei presupposti per la crescita e lo sviluppo della P.A. per rispondere alle esigenze dei cittadini sempre più orientati all'utilizzo delle nuove tecnologie.

Che per la P.A. l'utilizzo delle nuove tecnologie rappresenta un nuovo punto cardine per il raggiungimento degli obiettivi di governance, imparzialità ed economicità dell'azione amministrativa.

Particolare rilevanza assume la previsione contenuta nell'art. 3-bis all'interno della legge 7 agosto 1990, n. 241 e rubricata "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" *che ha definito il principio dell'uso generalizzato della telematica da parte delle pubbliche amministrazioni, non solo per le loro comunicazioni interne, ma anche per quelle con altre amministrazioni e con i privati.*

Nell'ambito degli interventi legislativi, significativo è quanto previsto dall'art. 53 comma 5 del DPR 445/2000 e rubricato "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" (di seguito T.U.) che definisce inoltre che "sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici. Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione".

Il protocollo nelle pubbliche amministrazioni rappresenta quindi un sistema di registrazione delle comunicazioni attraverso le quali le amministrazioni pubbliche registrano il transito dei documenti tra l'esterno e l'interno.

Tali presupposti, applicati alla P.A. in generale sono fatti propri anche con riferimento alle comunicazioni tra l'ente e l'Ufficio competente del RUNTS.

Con riferimento alla struttura e al contenuto che la registrazione di protocollo deve rispettare e garantire, il medesimo articolo del citato T.U. mette in risalto il principio di immutabilità degli elementi che formano la registrazione stessa.

La disciplina in materia di documentazione amministrativa ha trovato poi una importante evoluzione andando a definire le regole tecniche, i criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione e segnatura di protocollo.

* A cura di Unioncamere-Infocamere.

Particolare rilevanza assume l'articolo 3 del DPCM 3 dicembre 2013 e rubricato "Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40 -bis , 41, 47, 57 -bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005" all'interno del quale viene stabilito che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito del proprio ordinamento provvedano, tra l'altro, a:

a) individuare le aree organizzative omogenee (di seguito A.O.O.) e i relativi uffici di riferimento;

b) nominare, in ciascuna delle aree organizzative omogenee il responsabile della gestione documentale (o il coordinatore della gestione documentale nel caso di amministrazioni con più aree organizzative omogenee).

Segnatamente quindi ogni messaggio ricevuto o spedito da una A.O.O. corrisponde un'unica operazione di registrazione di protocollo, secondo quanto previsto dall'art. 53 del TU.

Alla registrazione di protocollo vengono associate le ricevute generate dal sistema di protocollo informatico e, nel caso di registrazione di messaggi di posta elettronica certificata spediti, anche i dati relativi alla consegna rilasciati dal sistema di posta certificata correlati al messaggio oggetto di registrazione.

La centralità del RUNTS e le norme soprariportate hanno reso quindi necessario l'adozione per il Registro di una casella di posta elettronica certificata unica su tutto il territorio nazionale, attraverso la quale viene inoltrata all'indirizzo PEC del protocollo delle singole Amministrazioni, ossia all'A.O.O. dell'Amministrazione competente per il RUNTS, ovvero alla casella di posta elettronica definita da ciascuna Amministrazione, i documenti transitanti per la piattaforma informatica del RUNTS che dovranno essere protocollati e conservati a cura degli uffici.

2. *Il numero di repertorio*

Il RUNTS è un archivio informatico unitario in cui è raccolto e registrato un insieme di atti e di informazioni omogenee e predefiniti per tutti gli enti. Esso si compone di dati strutturati in formato elaborabile e di documenti elettronici. Dati e documenti ne compongono il patrimonio informativo.

Il concetto legato all'unicità e l'omogeneità del Registro è altresì rappresentato dal Numero di Repertorio attribuito all'ente. Esso è unico su tutto il territorio nazionale, ed invariante nel tempo per il dato ente, anche in caso di trasferimento di competenza ad altra Amministrazione regionale/provinciale autonoma. Lo stesso accompagnerà indissolubilmente il singolo ente e fungerà da numero di fascicolo all'interno del RUNTS per tutti i suoi adempimenti.

Infatti, eventuali ulteriori documenti o adempimenti da protocollare per il dato ente, avranno sempre lo stesso numero di Repertorio e di Codice fiscale dell'ente (CF).

L'attribuzione all'ente di un unico numero di repertorio che accompagni indissolubilmente l'ente e lo identifica all'interno del Data Base dei dati strutturati e degli atti con ulteriori riflessi semplificativi sulla protocollazione e conservazione delle istanze presentate al RUNTS.

L'Ufficio competente del RUNTS, ricevuta la PEC con i documenti, attribuisce il numero di protocollo a quanto ricevuto, contestualmente al proprio numero di fascicolo. Il numero di fascicolo dell'Amministrazione ricevente è associato sia al Numero di Repertorio trasmesso, sia al Codice fiscale dell'ente (CF), in modo da consentire una intuitiva e semplificata ricerca dei documenti nell'archivio di conservazione dell'Amministrazione.

3. *La conservazione dei documenti*

La gestione documentale dei procedimenti amministrativi riveste un'importanza crescente all'interno del processo telematico ed è fondamentale per garantire la corretta amministrazione dei documenti, dalla produzione alla conservazione all'interno del processo stesso.

I documenti informatici che gli enti comunicano al RUNTS attraverso apposita istanza telematica devono trovare idonea collocazione all'interno dei sistemi di archiviazione dell'Amministrazione competente e garantire il rispetto delle Regole Tecniche di cui al d.p.c.m. del 3 dicembre 2013 emanate ai sensi dell'art. 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Tali regole tecniche dettano e argomentano i requisiti dei nuovi sistemi di conservazione digitale per garantire l'autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità e reperibilità sia dei documenti informatici che dei fascicoli di documenti informatici.

Non solo, il tema legato alla conservazione a norma non riguarda soltanto il "mero" profilo informatico relativo al sistema informatico adottato dall'Amministrazione, ma è esteso anche con riferimento ai modelli organizzativi, ai ruoli e alle responsabilità all'interno dell'Amministrazione identificando le figure del produttore dei documenti, dell'utente e del responsabile della conservazione.

L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) inoltre definisce le modalità operative per realizzare l'attività di conservazione, ovvero:

- natura e funzione del sistema;
- modelli organizzativi;
- ruoli e funzioni dei soggetti coinvolti;
- descrizione del processo di conservazione;
- profili professionali dei responsabili impiegati nel processo di conservazione.

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a conservare tutti i documenti formati nell'ambito della loro azione amministrativa. Anche il registro giornaliero di protocollo, a partire dall'11 ottobre 2015, in base all'articolo 7, comma 5 delle Regole tecniche per il Protocollo informatico, deve essere inviato in conservazione entro la giornata lavorativa successiva.

Con Determinazione n. 455/2021 l'AgID ha adottato il Regolamento che definisce i nuovi criteri per la fornitura del servizio di conservazione dei documenti informatici, fissando in un apposito allegato i requisiti generali nonché i requisiti di qualità, di sicurezza e organizzazione necessari per la fornitura del servizio.

Il Regolamento integra quanto già definito nell'ambito delle Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione del documento informatico, emanate a settembre 2020.

FUNZIONALITÀ TELEMATICHE E CONTROLLI BLOCCANTI

1. *Attraverso il Portale del RUNTS sono rese disponibili all'ente - previa registrazione e autenticazione - le funzionalità telematiche di compilazione e invio delle istanze, deposito atti, integrazione delle istanze, di visualizzazione degli stati di avanzamento dell'istruttoria e di consultazione dei dati.*
2. *Nell'allegato tecnico A sono altresì individuati i controlli aventi carattere bloccante disposti all'atto della compilazione del modello e tali da non consentire l'invio dello stesso, o impedirne la ricezione da parte dell'Ufficio del RUNTS destinatario.*
3. *Ad ogni invio di istanze e comunicazioni, l'utente riceve riscontro dell'avvenuta ricezione e protocollazione di quanto trasmesso, secondo le modalità individuate dall'allegato tecnico A.*
4. *Le funzionalità di compilazione e invio delle istanze tramite il Portale del RUNTS, sono disponibili negli orari ivi pubblicati.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 28*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Predisposizione e trasmissione dell'istanza telematica – 3. Ricezione e istruttoria dell'istanza telematica.

1. *Premessa*

Il RUNTS è un pubblico Registro telematico e in quanto tale prevede specifici adempimenti di comunicazione - in carico agli enti e prescritti dal CTS - espressamente individuati e regolamentati.

Gli adempimenti del RUNTS si sostanziano in istanze telematiche (c.d. pratiche) presentate al Registro – e il cui contenuto è definito negli appositi tracciati previsti negli allegati tecnici - ai fini dell'iscrizione, modifica e cancellazione degli enti.

Le regole tecniche sopra citate individuano dettagliatamente i modelli, i tracciati informatici, gli atti ed i documenti da allegare all'istanza.

Dal punto di vista dell'operatività dell'ente, le modalità di comunicazione telematica dell'istanza al Registro si possono inquadrare in tre distinte fasi:

- la predisposizione;
- la trasmissione;
- la ricezione e l'istruttoria dell'ufficio ai fini dell'iscrizione dei dati nel Registro.

2. *Predisposizione e trasmissione dell'istanza telematica*

L'allegato A richiama anzitutto l'univocità – su tutto il territorio nazionale - della procedura di accreditamento da parte degli utenti del RUNTS. Tale procedura avviene attraverso gli strumenti di autenticazione SPID, CIE o altre tecnologie espressamente previste dal CAD.

L'utilizzo degli strumenti di autenticazione predetti garantisce di individuare altresì il soggetto titolato alla sottoscrizione dell'istanza con firma digitale di tipo CA-DES e degli allegati contenuti in essa e di procedere all'invio.

La trasmissione dell'istanza al RUNTS ad opera del soggetto titolato avviene per il tramite della piattaforma telematica: durante la fase di predisposizione e sottoscrizione dell'istanza, il Portale effettua alcuni controlli c.d. “formali” sull'istanza.

Tali controlli sono automatici e vengono applicati all'istanza prima dell'invio della medesima al RUNTS: essi rappresentano un primo livello di verifica della congruenza formale dei contenuti dell'istanza rispetto a quanto previsto dal Decreto. I controlli formali quindi assolvono a una duplice finalità: da un lato garantire all'ente di poter

* A cura di Unioncamere-Infocamere.

beneficiare di un sistema di allerta che consenta a quest'ultimo di poter provvedere a correggere eventualmente l'errore materiale in sede di predisposizione della pratica e, dall'altro, all'Ufficio competente del RUNTS di poter effettuare le verifiche nel merito dei contenuti e velocizzare l'attività di istruttoria.

Superati i controlli formali predetti e meglio definiti nell'allegato tecnico A, l'ente può procedere con l'invio dell'istanza al RUNTS tramite le funzioni messe a disposizione dal Portale.

3. Ricezione e istruttoria dell'istanza telematica

Il flusso della pratica telematica segue un iter procedurale ben definito: essa, una volta spedita dall'ente tramite le funzioni del Portale, viene ricevuta dal sistema informatico nazionale del RUNTS.

Il sistema informatico, una volta ricevuta l'istanza, applica una ulteriore serie di controlli formali volti per lo più a verificare la c.d. consistenza dell'istanza ossia il rispetto del tracciato informatico affinché la pratica sia disponibile nella componente di Back Office dell'Ufficio competente del RUNTS per l'avvio dell'attività di istruttoria dell'addetto.

Pertanto, ricevuta la pratica dal sistema informatico nazionale del RUNTS e completati positivamente gli ulteriori controlli automatici viene rilasciata la ricevuta all'ente avente la finalità di attestare la ricezione dell'istanza al Registro.

Da questa fase e fino al completamento dell'istruttoria della pratica (o al suo rifiuto), sono attivi tutti i servizi e le funzioni di colloquio - per il tramite della piattaforma informatica del RUNTS - con l'ente per tenerlo aggiornato in tempo reale delle fasi di avanzamento della pratica fino alla sua conclusiva gestione.

In caso di istanza non corretta o incompleta o in caso di richiesta di chiarimenti, l'Ufficio competente del RUNTS richiede l'integrazione attraverso le funzionalità di scrivania di Back Office all'ente. La richiesta è visibile - in tempo

reale - all'interno della scrivania dell'utente in corrispondenza dell'istanza inviata. Come previsto anche dalle richiamate norma sulla protocollazione ogni comunicazione da e verso l'ente viene protocollata.

TITOLO VII

**LE MODALITÀ DI COMUNICAZIONE DEI DATI TRA IL RUNTS,
IL REGISTRO IMPRESE E LE ALTRE AMMINISTRAZIONI**

MODALITÀ DI COMUNICAZIONE TRA IL RUNTS E IL REGISTRO IMPRESE
E TRA RUNTS E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. *La comunicazione al RUNTS dei dati relativi agli ETS iscritti nella sezione speciale delle imprese sociali o comunque iscritti nel Registro Imprese avviene secondo le modalità definite nell'allegato tecnico A.*
2. *L'aggiornamento dei dati relativi agli ETS di cui al precedente comma, ad opera del soggetto avente titolo, avviene mediante la presentazione di apposita istanza telematica al Registro delle imprese. Quest'ultimo, in automatico, provvede ad aggiornare anche i dati dell'ETS nel RUNTS.*
3. *Il richiedente, limitatamente ai soli dati previsti nel presente decreto e per i quali non vi sia la disponibilità a procedere con l'aggiornamento di cui al comma precedente, presenta istanza di integrazione e aggiornamento al RUNTS nelle modalità specificamente individuate nell'allegato tecnico A.*
4. *La comunicazione dei dati tra il RUNTS e le pubbliche Amministrazioni avviene, al di fuori del caso di cui ai commi precedenti, secondo modalità individuate dalle convenzioni stipulate tra il Ministero e le medesime Amministrazioni.*
5. *Ferme restando, per gli enti iscritti nell'apposita sezione "Imprese sociali" del Registro delle imprese, le modalità di interlocuzione con le Amministrazioni competenti definite dalla normativa in materia di Registro delle imprese, i terzi possono accedere a statuti, bilanci e informazioni di cui al presente decreto relativi alle imprese sociali nelle modalità definite nell'allegato tecnico A.*
6. *Il deposito dei bilanci da parte degli enti del terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale, ai sensi dell'articolo 13, commi 4 e 5, assolve l'obbligo di deposito presso il RUNTS.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 29*

SOMMARIO: 1. La sezione speciale delle imprese sociali iscritte nel Registro delle imprese. – 2. L'aggiornamento dei dati degli ETS. – 3. La comunicazione tra Registro delle imprese e RUNTS. – 4. La consultazione dei dati e delle informazioni delle imprese sociali.

1. *La sezione speciale delle imprese sociali iscritte nel Registro delle imprese*

La disciplina che regola le imprese sociali trova origine nella Legge 13 giugno 2005, n. 118, contenente “Delega al Governo concernente la disciplina dell’impresa sociale” che ha dato una chiara definizione di “impresa sociale” ossia “*l’organizzazione privata senza scopo di lucro che esercita in via stabile e principale un’attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale*”.

L’introduzione dell’impresa sociale ha rappresentato un’innovazione legislativa importante per l’ordinamento civilistico italiano dando quindi la possibilità agli enti del terzo settore e alle società non-profit di svolgere attività di natura imprenditoriale con finalità sociali.

Con il decreto attuativo alla legge delega – il decreto legislativo 23 marzo 2006, n. 155 – è stata sancita, tra l’altro, la modalità per l’ottenimento della qualifica di impresa sociale: la qualifica può essere acquisita dalle organizzazioni private che esercitano in via stabile e principale un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi di utilità sociale, mediante l’iscrizione nell’apposita sezione speciale delle imprese sociali del Registro delle imprese.

Nel panorama normativo che ha dato origine alla disciplina delle “imprese sociali” è bene sottolineare l’inciso che vede l’impresa sociale stessa da intendersi non come una nuova forma giuridica, bensì come una qualifica che viene attribuita a forme giuridiche già esistenti per le quali si applicano le norme previste e le modalità consuete per l’iscrizione nel Registro delle imprese.

Muovendo dal contesto normativo fondante, l’avvento del Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, ha di fatto abrogato – con l’art. 19 – il D.Lgs. 23 marzo 2006, n. 155 ed ha introdotto importanti elementi di novità alla disciplina, fermo restando l’ottenimento della qualifica di “impresa sociale” mediante l’iscrizione nell’apposita sezione speciale del Registro delle imprese.

In questa sede è opportuno riportare il Decreto a firma congiunta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 16 marzo 2018 e che definisce gli atti da depositare presso l’ufficio del Registro delle imprese, e relative modalità di presentazione, da parte delle imprese sociali.

* A cura di Unioncamere-Infocamere.

In esso sono contenute in particolare le disposizioni volte a definire i termini e le modalità con le quali le imprese sociali che risultano iscritte nell'apposita sezione si adeguano ai sensi dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 2017, i relativi controlli che l'ufficio del Registro delle imprese che riceve la domanda presentata dall'organizzazione che esercita l'impresa sociale svolge e l'acquisto "di diritto" della qualifica di "impresa sociale" per le cooperative sociali e i loro consorzi.

2. *L'aggiornamento dei dati degli ETS*

Il quadro normativo rappresentato nel precedente paragrafo si presta a meglio comprendere il ruolo dell'Ufficio del Registro delle imprese nell'ambito della disciplina che regola le imprese sociali e i rapporti con l'ufficio del RUNTS.

Come è noto la Legge 19 dicembre 1993, n. 580 e s.m.i. e rubricata "Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura" stabilisce, all'art. 8, che presso ogni Camera di commercio è istituito l'ufficio del Registro delle imprese di cui all'art. 2188 c.c. specificando inoltre che la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione avviene secondo tecniche informatiche tali da assicurare la completezza ed organicità della pubblicità per tutte le imprese soggette ad iscrizione nel medesimo.

Ogni adempimento amministrativo che ha quale destinatario il Registro delle imprese è inoltre individuato in base al principio di tipicità e tassatività ricavati dall'art. 2188 c.c. a norma del quale il Registro delle imprese è istituito "per le iscrizioni previste dalla legge (2136, 2195 ss., 2200, 2411; 17, 142, 197 l. fall.)" identificando nella pubblicità del Registro il mezzo per garantire la trasparenza informativa per gli imprenditori, per il mercato e per i terzi su atti, fatti e vicende organizzative che coinvolgono l'impresa.

Dal punto di vista operativo le istanze di iscrizione al Registro delle imprese consistono in un modello telematico che ne definisce le specifiche tecniche ossia i dettagli tecnico-operativi e contenutistici. Tali modelli telematici sono adottati con il decreto 18 ottobre 2013 recante "*Approvazione delle specifiche tecniche per la creazione di programmi informatici finalizzati alla compilazione delle domande e delle denunce da presentare all'Ufficio del Registro delle imprese per via telematica o su supporto informatico*".

Considerato quanto sopra esposto il Decreto Ministeriale n. 106 del 15 settembre 2020 e l'allegato tecnico A recepiscono quindi le specifiche norme che definiscono i contenuti e l'iter procedurale dell'adempimento di iscrizione e modificazione delle imprese sociali riconoscendo nell'ufficio del Registro delle imprese la competenza amministrativa per la ricezione dell'istanza di iscrizione nell'apposita sezione.

3. *La comunicazione tra Registro delle imprese e RUNTS*

Come esaminato nel precedente paragrafo, l'istanza di iscrizione o di modificazione dell'impresa sociale nell'apposita sezione speciale è presentata al competente ufficio del Registro delle imprese.

È pur vero che l'avvenuta iscrizione in tale sezione speciale determina altresì *de iure* l'iscrizione nella sezione d) delle imprese sociali nel RUNTS.

A tal proposito il citato decreto interministeriale del 16 marzo 2018 e richiamato all'interno dell'allegato tecnico A prevede infatti che “*dell'avvenuta iscrizione nell'apposita sezione del Registro delle imprese sia comunicata da quest'ultimo all'ufficio del Registro unico nazionale competente, che provvede a cancellare l'ente iscritto come impresa sociale dall'altra sezione del Registro unico nazionale del Terzo settore con la medesima decorrenza dell'iscrizione nel registro delle imprese.*”.

È opportuno in questa sede precisare che tale assunto andava ad anticipare l'effettiva attuazione del RUNTS pertanto, in via transitoria, ha trovato applicazione l'art. 101, comma 3, del decreto legislativo n. 117 del 2017.

Tuttavia, superata la transitorietà della disposizione suddetta, si prevede che l'iscrizione nelle sezione d) del RUNTS venga *de facto* assolta da parte dell'ufficio del Registro delle imprese il quale aggiorna, con tempestività, il RUNTS comunicando i dati informativi e gli atti in possesso (previsti tra quelli definiti nel Decreto attuativo ed elencati in dettaglio nell'allegato A).

Come già è stato premesso è opportuno ricordare che i dati iscritti nel Registro delle imprese relativi alle imprese sociali rispondono ai principi di tassatività e tipicità e sono definiti nella modulistica approvata dal Ministero dello Sviluppo Economico. Ne deriva quindi che, una minima quota parte di dati che caratterizzano l'impresa sociale nel RUNTS e che sono previsti nel Decreto attuativo, non siano ricompresi nella modulistica predetta. Tali dati quindi, ad uso esclusivo dell'impresa sociale per l'assolvimento delle finalità previste per l'iscrizione nel RUNTS, vengo aggiornati a cura dell'Ente presentando apposita domanda di aggiornamento dati all'ufficio competente del RUNTS utilizzando la modulistica contenuta nell'allegato B e limitatamente ai soli dati elencati nell'allegato A.

4. *La consultazione dei dati e delle informazioni delle imprese sociali*

I dati e le informazioni delle imprese sociali iscritte nell'apposita sezione speciale del Registro delle imprese e, contestualmente, iscritte alla sezione d) del RUNTS sono consultabili tramite quest'ultimo limitatamente al set definito nel Decreto attuativo e definiti nei relativi allegati tecnici.

Con particolare riferimento ai bilanci e agli statuti che le imprese sociali e – più in generale – degli Enti del terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale che sono tenuti a depositare nel RUNTS, resta ferma la centralità del Registro delle imprese quale amministrazione depositaria di tali atti e documenti.

Resta inteso che i documenti soprariportati sono resi disponibili all'interno del RUNTS da parte del Registro delle imprese il quale - parimenti ai dati dell'impresa sociale - provvede ad aggiornarli ogniqualvolta intervengano modificazioni.

TITOLO VIII
IL POPOLAMENTO INIZIALE DEL RUNTS

AVVIO DEL PROCESSO DI POPOLAMENTO INIZIALE DEL RUNTS - ODV
E APS

1. L'Ufficio di livello dirigenziale generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali presso cui è istituito l'Ufficio statale del RUNTS, sulla base dello stadio di realizzazione del sistema telematico, individua con apposito provvedimento il termine a decorrere dal quale ha inizio il processo di trasferimento al RUNTS dei dati relativi agli enti iscritti nei registri delle ODV e delle APS delle regioni e province autonome e nel registro nazionale delle APS. Il termine è pubblicato sul sito istituzionale del Ministero e ne viene data comunicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 30

SOMMARIO: 1. Individuazione del termine iniziale di operatività del RUNTS. – 2. Il decreto direttoriale 26 ottobre 2021, n. 561.

1. *Individuazione del termine iniziale di operatività del RUNTS*

L'intero titolo ottavo del decreto ministeriale n. 106 del 15 settembre 2020 (in seguito anche “decreto RUNTS”) è dedicato a quella prima fase di funzionamento del Registro unico nazionale del terzo settore che viene definita come “popolamento iniziale” del registro.

Nei precedenti articoli è stato evidenziato come questo sia realizzato su base telematica e come tutte le procedure inerenti, di iscrizione, di modifica, di aggiornamento o di cancellazione, seguano il medesimo sistema. Il Decreto direttoriale del 29 luglio 2021 n. 344¹, all'art. 3, definisce il RUNTS un archivio informatico unitario “che si compone di dati strutturati in formato elaborabile e di documenti elettronici che ne compongono il patrimonio informativo”.

Per dare inizio alla fase finale della riforma² è quindi essenziale che l'intero sistema telematico sia giunto ad uno stadio di maturazione tale da poter essere operativo sull'intero territorio nazionale; devono essere pienamente efficienti sia gli uffici statali, regionali e provinciali, sia le funzioni di “front office” e di “back office”. Il primo è costituito da un portale telematico, unico sul territorio nazionale, che consente agli enti di inviare le istanze di iscrizione e le comunicazioni di aggiornamento dati, di depositare atti o chiedere la cancellazione dal RUNTS; inoltre attraverso questo portale ciascun ETS può verificare lo stato di avanzamento dei procedimenti avviati mediante le istanze trasmesse al RUNTS nel rispetto della modulistica e delle specifiche tecniche stabilite dagli allegati del decreto in commento. Infatti ogni ente, attraverso il portale, dopo necessaria autenticazione, ha la possibilità di accedere alla sezione “scrivania utente” al fine di consultare la sua posizione con riferimento alle pratiche e alle richieste integrative dallo stesso inviate al RUNTS nonché trasmettere gli eventuali ulteriori documenti richiesti dall'ufficio. Dal momento che le comunicazioni tra l'ufficio del

* Notaio in Seregno (MB); Coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano.

¹ Che sostituisce l'allegato A, le appendici 1 e 2 dell'allegato B e le appendici 1 e 2 dell'allegato C del decreto 15 settembre 2020 del Ministro del Lavoro delle Politiche sociali, così come previsto all'articolo 40 del medesimo decreto.

² In realtà per l'integrale completamento della riforma del Terzo settore è necessario attendere tutti i decreti attuativi indicati nel d.lgs. 117/2017 recante il Codice del Terzo Settore, nonché, sotto il profilo fiscale, l'autorizzazione della Commissione europea (art. 101, comma 10, CTS) che, ad oggi, deve ancora essere richiesta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

RUNTS e gli enti avvengono in modalità telematica attraverso operazioni di gestione e di interscambio tra il portale di front office e la scrivania di back office, primaria importanza assume l'indirizzo PEC dell'ente, che infatti dovrà essere comunicato all'atto dell'invio della richiesta di iscrizione e poi tenuto costantemente aggiornato.

La funzione del "back office" è invece inerente la gestione telematica interna del registro, e risponde all'esigenza di istruire e gestire le istanze e le richieste pervenute dagli enti, di notificare i relativi provvedimenti, e di monitorare la posizione di ciascun ente iscritto nel RUNTS.

Questo spiega la locuzione "sulla base dello stadio di realizzazione del sistema telematico" indicata nell'articolo in commento, in quanto tale elemento è essenziale e propedeutico per dare avvio al nuovo registro.

Si avverte fortemente l'esigenza della sua operatività sia per accelerare la fase finale dell'intera riforma sia per evitare la discriminazione tra gli enti che, ai sensi dell'art. 101, comma 3, CTS, sono già considerati ETS e quelli che non possono ottenere tale qualifica in quanto impossibilitati ad iscriversi nel RUNTS.

L'art. 30 individua le modalità con cui deve rendersi noto il momento in cui la struttura completa è capace di svolgere le funzioni cui è preposta e di prestare l'importante servizio di ricezione, conservazione, controllo e pubblicazione dati per cui è stata ideata.

Il D-Day è importante per l'intero Terzo settore perché:

- indica la decorrenza della operatività del RUNTS e pertanto da quella data gli enti, già costituiti o da costituirsi, che intendano acquisire la qualifica di Enti del Terzo Settore (ETS)³ e che non siano già iscritti nei registri settoriali di ODV o APS, possono accedere alla iscrizione nel relativo registro⁴;
- stabilisce la data dalla quale calcolare il termine entro il quale le regioni e le province autonome devono trasmettere al RUNTS dati e documenti delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri da loro gestiti;
- individua quali organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale debbano essere trasigrate, indicandole come quelle già iscritte nei relativi registri il giorno antecedente;
- determina la data dopo la quale gli enti di nuova costituzione che intendano conseguire la personalità giuridica mediante iscrizione al RUNTS devono avvalersi della procedura disciplinata dall'art. 22, CTS, e dall'art. 16 del decreto in commento;
- determina la data dopo la quale fondazioni e associazioni già iscritte nel Registro delle Persone Giuridiche ai sensi del D.P.R. 361/2000 possono ottenere

³ Ricordiamo che uno degli elementi essenziali per rivestire la qualifica di ETS è essere iscritti al RUNTS come previsto dall'art. 4, comma 1, CTS.

⁴ Ivi compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui all'art. 4, comma 3, CTS, che intendano applicare le norme del d.lgs. 117/2017 limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'art. 5, comma 1, CTS.

la qualifica di ETS avvalendosi della procedura disciplinata dall'art. 22, CTS, come previsto dall'art. 17 del decreto in commento;

- determina l'abrogazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, agli articoli 7, 8, 9 e 10 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, nonché il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali 14 novembre 2001, n. 471⁵.

Questo ultimo effetto della operatività del RUNTS comporta che vengano definitivamente abrogate le residue norme che disciplinavano i registri settoriali preesistenti con la conseguenza che non potranno più esistere ODV o APS che non siano iscritte nelle sezioni del RUNTS loro dedicate.

Il provvedimento ministeriale che indica questo termine non poteva che essere emanato dall'Ufficio di livello dirigenziale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, dicastero di riferimento dell'intero terzo settore, presso il quale è istituito l'Ufficio statale del RUNTS. L'art. 45, CTS, stabiliva infatti che fosse lo stesso Ministero ad individuare, "nell'ambito della dotazione organica dirigenziale non generale disponibile a legislazione vigente", la propria struttura competente, indicata come "Ufficio statale del Registro unico nazionale del Terzo settore".

La pubblicità del termine si realizza tramite pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

2. *Il decreto direttoriale 26 ottobre 2021, n. 561*

Quando questo commento era già in bozze, è stato pubblicato il tanto atteso decreto direttoriale che, ai sensi dell'articolo 30, individua nel 23 novembre 2021 la data di avvio del RUNTS.

Per una sintesi degli effetti della fissazione di questo termine si rinvia all'apposito commento in questo *Volume*.

⁵ Portante il regolamento che disciplina le procedure di iscrizione e di cancellazione delle associazioni di promozione sociale a carattere nazionale nell'apposito registro nazionale, istituito a norma dell'articolo 7, comma 1, della legge 7 dicembre 2000, n. 383. Vengono quindi abrogate le residue norme che disciplinavano i registri delle ODV e APS.

LA TRASMIGRAZIONE DEI DATI DAI REGISTRI DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

1. Entro i novanta giorni successivi al termine di cui all'art. 30, i competenti uffici delle regioni e delle province autonome comunicano telematicamente al RUNTS, con le modalità e sulla base del formato di cui all'allegato tecnico C, i dati in loro possesso relativi alle APS e alle ODV già iscritte nei rispettivi registri al giorno antecedente il suddetto termine, per le quali non siano in corso procedimenti di cancellazione.
2. I dati delle APS e delle ODV aventi procedimenti di iscrizione o di cancellazione pendenti al giorno antecedente il termine di cui all'art. 30 sono comunicati telematicamente al RUNTS in caso di esito favorevole degli stessi.
3. Per ciascuno degli enti di cui al comma 1, i competenti uffici delle regioni e delle province autonome trasferiscono altresì telematicamente al RUNTS, ai fini del deposito, entro il medesimo termine di cui al comma 1, copia dell'atto costitutivo e dell'ultimo statuto in loro possesso. La documentazione ulteriore relativa a ciascun ente nonché atti e documenti degli enti per i quali è stata disposta la cancellazione dai registri antecedentemente all'avvio del trasferimento di dati e informazioni, rimane agli atti dell'Ufficio di provenienza. Qualora l'amministrazione non sia più in possesso dell'atto costitutivo e lo stesso non sia reperibile presso l'ente interessato, per gli enti privi di personalità giuridica è applicabile l'art. 8, comma 5, lettera a).
4. Ciascun ufficio regionale o provinciale del RUNTS, prese in carico le informazioni riguardanti gli enti aventi la sede legale nella propria regione o provincia autonoma, verifica, entro centottanta giorni, la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione degli enti di propria competenza. Nel caso in cui le informazioni disponibili sulla base dati siano incomplete, richiede all'ente le informazioni e documenti mancanti. La richiesta è trasmessa dall'Ufficio competente all'indirizzo di posta elettronica certificata dell'ente, o, in mancanza, all'indirizzo mail del medesimo. L'elenco degli enti per i quali sono pendenti richieste di informazioni e documenti è reso disponibile sul portale del RUNTS. Il procedimento è sospeso fino alla ricezione delle informazioni e dei documenti richiesti per non oltre sessanta giorni, decorrenti dalla data di pubblicazione dei riferimenti del destinatario sull'elenco di cui al periodo precedente. Nel caso in cui l'invio della richiesta sia avvenuto all'indirizzo di posta elettronica certificata dell'ente e l'Ufficio non abbia ricevuto l'avviso di avvenuta consegna, ove l'ente interessato entro quindici giorni dall'avvenuto inserimento nell'elenco abbia richiesto un nuovo invio della comunicazione, i sessanta giorni decorrono dall'effettuazione del secondo invio. All'atto del popolamento iniziale del RUNTS, per le ODV e le APS che associano soggetti diversi dalle persone fisiche, il requisito di cui rispettivamente agli articoli 32, comma 2, e 35, comma 3, del Codice è verificato sulla base della qualifica che gli enti associati possedevano alla data del giorno antecedente il termine di cui all'art. 30 del presente decreto.
5. Gli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui all'art. 4, comma 3, del Codice, devono trasmettere, ai sensi del comma 3 del presente articolo, qualora non sia stato precedentemente depositato presso il registro da cui provengono i dati, il regolamento contenente gli elementi di cui all'art. 14, comma 1. Tale regolamento sostituisce l'atto costitutivo e lo statuto.
6. L'omessa trasmissione delle informazioni e dei documenti richiesti, entro sessanta giorni, comporta la mancata iscrizione dell'ente nel RUNTS. La mancata iscrizione è comunicata all'indirizzo di posta elettronica certificata dell'ente. Di essa è altresì data notizia sul portale del RUNTS, in un'apposita lista degli enti non iscritti. Nel caso di cui al presente comma l'Ufficio non è tenuto a comunicare anticipatamente all'ente inadempiente, ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, i motivi ostativi all'iscrizione.

7. Nel caso in cui la verifica dei requisiti si concluda positivamente, l'ufficio competente del RUNTS con apposito provvedimento dispone l'iscrizione dell'ente nella sezione corrispondente. Il provvedimento è comunicato all'ente interessato. Qualora con unico provvedimento venga disposta l'iscrizione di più enti, ciascuno di essi ne riceve comunicazione.

8. Nel caso in cui dalla verifica dei requisiti emergano motivi ostativi all'iscrizione, l'ufficio competente del RUNTS ne dà comunicazione all'ente, assegnandogli rispettivamente dieci giorni per formulare eventuali controdeduzioni o per manifestare la propria intenzione di procedere alla regolarizzazione della situazione e sessanta giorni per dare prova dell'avvenuta regolarizzazione. L'omesso riscontro entro dieci giorni o la mancata regolarizzazione entro sessanta è causa di mancata iscrizione dell'ente nel RUNTS. La comunicazione di cui al primo periodo determina l'interruzione dei tempi procedurali, che ricominciano a decorrere allo scadere rispettivamente del primo o del secondo termine di cui al secondo periodo del presente comma, o, se antecedente, dalla ricezione della ulteriore documentazione. Della decisione finale dell'amministrazione è data comunicazione all'ente.

9. Qualora, nell'ipotesi di cui al comma precedente, l'Ufficio competente del RUNTS accerti la presenza di motivi ostativi all'iscrizione nella sezione del RUNTS nella sezione delle APS o in quella delle ODV, ma la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione in altra sezione del Registro stesso, ne dà comunicazione all'ente, individuando la sezione proposta e assegnandogli rispettivamente dieci giorni per presentare le proprie controdeduzioni o per manifestare la propria volontà di ottenere l'iscrizione nella diversa sezione e, se necessario, sessanta giorni per porre in essere eventuali regolarizzazioni. La comunicazione determina l'interruzione dei tempi procedurali, che ricominciano a decorrere dallo scadere dei dieci o dei sessanta giorni assegnati o, se antecedente, dalla ricezione della ulteriore documentazione. Della decisione finale dell'amministrazione è data comunicazione all'ente.

10. Nei casi di cui ai commi 6, 7 e 8, qualora l'Ufficio competente del RUNTS non si sia definitivamente pronunciato con un provvedimento espresso allo scadere dei termini procedurali, l'ente deve comunque essere iscritto nella corrispondente sezione delle ODV o delle APS, a seconda della tipologia di registro dal quale sono pervenuti al RUNTS i dati comunicati.

11. Fino al perfezionamento dell'iscrizione o all'emanazione del provvedimento di mancata iscrizione, gli enti iscritti nei registri delle ODV e delle APS di cui al comma 1 continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva qualifica.

12. Ai fini del popolamento iniziale della sezione di cui all'art. 46, lettera e), del Codice, il competente ufficio del Ministero comunica all'Ufficio statale del RUNTS le informazioni circa le ODV che, avendo attestato il possesso dei requisiti di cui all'art. 41, commi 1 e 2, del Codice, sono state già coinvolte nel procedimento di richiesta ed erogazione dei contributi previsti dall'art. 76 dello stesso Codice. L'Ufficio statale del RUNTS, acquisita la comunicazione, procede entro centottanta giorni ad acquisire da tali enti, integrandole con i dati presenti nella base informativa del RUNTS, le informazioni necessarie a verificare i requisiti di cui all'art. 41 del Codice e, in particolare, i requisiti di onorabilità del rappresentante legale e degli amministratori di cui al comma 5 del medesimo articolo. Al procedimento di cui al presente comma si applicano, in quanto compatibili, i commi da 3 a 11 del presente articolo. L'Ufficio statale del RUNTS, con le medesime modalità, verifica i requisiti per l'iscrizione nell'ulteriore sezione di cui all'art. 46, comma 1, lettera a) del Codice; in caso positivo comunica all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente il provvedimento d'iscrizione nella sezione Reti associative, ai fini dell'automatica iscrizione dell'ente nella sezione ulteriore, con pari decorrenza. A seguito dell'iscrizione nella sezione Reti associative e per il perdurare di questa, l'Ufficio statale del RUNTS è considerato Ufficio competente del RUNTS ai sensi dell'art. 5, comma 2 del presente decreto.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 31

SOMMARIO: 1. Affinità tra ODV e APS e disciplina comune. – 2. Caratteri peculiari delle due categorie di enti. — 3. Adeguamento al Codice del terzo settore. – 4. Procedura di iscrizione. – 5. Un caso speciale di reti associative.

1. *Affinità tra ODV e APS e disciplina comune*

Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale si differenziano da tutti gli altri enti del terzo settore in quanto maggiormente vicine alla figura ideale di ente non profit, sia per la loro caratteristica struttura democratica, sia per la gratuità del loro agire e per la spiccata rilevanza del lavoro volontario di cui si avvalgono.

Questi forse i motivi per cui risultano privilegiate dal legislatore¹ che ne ha sempre riconosciuto la considerevole importanza sociale. Anche la disciplina loro dedicata dal codice del terzo settore si rileva essere molto simile; vi si legge infatti che entrambi gli enti:

- devono rivestire la forma di associazione riconosciuta o non riconosciuta;²
- devono possedere al momento della costituzione, e mantenere durante la loro vita, un numero minimo di associati stabilito in sette persone fisiche o in tre associazioni, che siano rispettivamente organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale, con obbligo di integrare tale numero minimo entro un anno, qualora dovesse successivamente ridursi;
- devono inserire nella loro denominazione, rispettivamente, la locuzione organizzazione di volontariato o l'acronimo ODV, oppure la locuzione associazione di promozione sociale o l'acronimo APS, con il divieto di utilizzo di tali locuzioni o acronimi da parte di altri enti; senza che sia però necessario riportare nella loro denominazione l'acronimo ETS o la locuzione Enti del terzo settore³;

* Notaio in Seregno (MB); Coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano.

¹ Si ricorda che, prima della entrata in vigore del CTS, a ciascuna delle due categorie di enti era dedicata una legge speciale che stabiliva agevolazioni fiscali e facilitazioni nei rapporti con la pubblica amministrazione (rispettivamente la legge 11 agosto 1991 n. 266 per le ODV e la legge 7 dicembre 2000 n. 383 per le APS) e che lo stesso CTS detta per ciascuna di queste categorie delle specifiche discipline civilistiche e fiscali.

² Questa limitazione di forma costituisce una novità rispetto alla legge quadro sul volontariato (del 11 agosto 1991, n. 266), ora abrogata, che lasciava la libertà di scegliere la forma giuridica ritenuta più adeguata al raggiungimento degli scopi dell'ente (da qui il nome "organizzazione" che è rimasto anche nel codice del Terzo settore);

³ Si vedano in proposito le massime della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano 16.1.2018 n. 1 e 2.

- devono avvalersi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti loro associati;
- possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura solo quando ciò sia necessario al loro funzionamento per lo svolgimento dell'attività di interesse generale e per il perseguimento delle loro finalità; in ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al 50% del numero dei volontari (oppure, per le APS, al 5% del numero degli associati);
- gli atti costitutivi o gli statuti possono prevedere che anche altri enti del terzo settore siano associati, tuttavia il loro numero non può essere superiore al 50% del numero, rispettivamente, delle ODV o delle APS iscritte come associate.

Dalle norme sopra elencate si evince che possono essere associati degli enti in oggetto unicamente persone fisiche, rispettivamente altre ODV o APS o anche altri ETS con il limite numerico indicato; pertanto non sarebbe legittima la persistenza di enti lucrativi nella compagine associativa. Questo divieto è dettato solo per gli enti in oggetto, e li differenzia dagli altri ETS per i quali non ci sono vincoli di partecipazione da parte di altri enti non profit o anche di enti lucrativi⁴.

Una differenza tra le due categorie di enti può essere trovata nei soggetti a favore dei quali vengono rivolte le loro prestazioni. Infatti connotato essenziale delle ODV è la etero-destinazione della loro attività che deve svolgersi “prevalentemente a favore di terzi”, mentre le APS prestano la loro opera in particolare a favore di propri associati o dei loro familiari; il legislatore tuttavia in entrambi i casi utilizza il principio della prevalenza, pertanto non è escluso che anche le APS possano beneficiare soggetti estranei alla compagine associativa⁵.

2. *Caratteri peculiari delle due categorie di enti*

Le ODV sono tuttavia “più strutturate”⁶ rispetto alle APS.

Gli art. 32, 33 e 34, CTS, che le disciplinano, prevedono che per l'attività di interesse generale da loro svolta possano ricevere unicamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute, che devono anche essere documentate (art. 33, comma 3, CTS). L'unica eccezione si ha nel caso dello svolgimento di attività secondarie e strumentali che pertanto possono essere remunerate anche in termini superiori al solo rimborso delle spese⁷. Pertanto per autofinanziarsi le ODV potranno esercitare anche attività

⁴ Si veda in proposito la risposta al quesito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 5 febbraio 2020 n. 1082.

⁵ In proposito FICI e RENNA, in *Riforma in movimento, 1° rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia*, Terzjus report, 2021, p. 82 e LOFFREDO *Gli enti del terzo settore* Milano, 2018.

⁶ FICI definisce il modello delle associazioni di promozione sociale come “modello organizzativo a più bassa definizione legislativa” in: *I presupposti negoziali dell'amministrazione condivisa*, op. cit.

⁷ In proposito si ricorda il recente decreto ministeriale 19 maggio 2021, n. 107 (G.U. serie generale n. 177 del 26 luglio 2021) portante il regolamento ai sensi dell'art. 6, CTS, concernente l'individuazione dei criteri e limiti delle attività diverse.

lucrative, ma unicamente nei termini di strumentalità e secondarietà di cui all'art. 6, CTS e nei limiti previsti dalle disposizioni del decreto ministeriale 19 maggio 2021, n. 107⁸.

Siccome nella relazione di missione (o in una annotazione in calce al rendiconto per cassa o nella nota integrativa al bilancio) l'organo amministrativo deve documentare il carattere secondario e strumentale delle attività lucrative dell'ETS, per l'attività svolta dalla ODV con remunerazione superiore alle spese dovrà essere tenuta una contabilità separata al fine di consentire un controllo sul rispetto dei limiti proporzionali contenuti nel decreto n. 107 sopra indicato⁹.

Questa norma non è riportata per le associazioni di promozione sociale, per le quali quindi è da ritenere possibile il percepimento di una somma superiore alle spese realmente sostenute a fronte dell'erogazione dei servizi da loro prestati.

Un'altra caratteristica speciale delle ODV si trova nei requisiti per la nomina dei membri del consiglio di amministrazione; infatti, unicamente per gli enti di questa categoria (art. 34, CTS), è stabilito che i consiglieri debbano essere scelti tra gli associati e che agli stessi non possa essere attribuito alcun compenso salvo il rimborso delle spese

⁸ "Regolamento ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 117 del 2017, concernente l'individuazione di criteri e limiti delle attività diverse".

⁹ Si riportano gli articoli 2 e 3 del decreto 19 maggio 2021, n. 107:

Articolo 2 (Natura strumentale delle attività diverse)

1. Le attività diverse di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si considerano strumentali rispetto alle attività di interesse generale se, indipendentemente dal loro oggetto, sono esercitate dall'ente del Terzo settore, per la realizzazione, in via esclusiva, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite dall'ente medesimo.

Articolo 3 (Natura secondaria delle attività diverse)

1. Le attività diverse di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si considerano secondarie rispetto alle attività di interesse generale qualora, in ciascun esercizio, ricorra una delle seguenti condizioni:

- a) i relativi ricavi non siano superiori al 30% delle entrate complessive dell'ente del Terzo settore;
- b) i relativi ricavi non siano superiori al 66% dei costi complessivi dell'ente del Terzo settore.

2. Nel documentare, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, il carattere secondario delle attività di cui all'articolo 6, l'organo di amministrazione dell'ente del Terzo settore evidenzia il criterio a tal fine utilizzato tra quelli di cui al comma 1.

3. Ai fini del computo della percentuale di cui al comma 1, lettera b), rientrano tra i costi complessivi dell'ente del Terzo settore anche:

a) i costi figurativi relativi all'impiego di volontari iscritti nel registro di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, calcolati attraverso l'applicazione, alle ore di attività di volontariato effettivamente prestate, della retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81;

b) le erogazioni gratuite di denaro e le cessioni o erogazioni gratuite di beni o servizi, per il loro valore normale;

c) la differenza tra il valore normale dei beni o servizi acquistati ai fini dello svolgimento dell'attività statutaria e il loro costo effettivo di acquisto.

4. Ai fini del computo delle percentuali di cui al comma 1 non sono considerati, né al numeratore né al denominatore del rapporto, i proventi e gli oneri generati dal distacco del personale degli enti del Terzo settore presso enti terzi.

documentate effettivamente sostenute per l'attività prestata nello svolgimento della loro carica a favore della associazione di volontariato.

Con riferimento alle APS, confermando quanto già stabilito nell'art. 2, co. 3, della L. 383/2000, il d.lgs. 117/2017 afferma che non possono assumere tale qualifica quegli enti che stabiliscano delle discriminazioni di qualsiasi natura per l'ammissione degli associati, che prevedano il trasferimento della quota associativa o che colleghino la partecipazione alla APS con la titolarità di azioni o quote di partecipazioni societarie. In realtà nessun ETS può assumere dei criteri discriminatori per la selezione dei propri associati¹⁰. Tuttavia per le APS si è voluto sottolineare questo principio, unitamente all'indipendenza dell'ente da qualsiasi forma di legame e/o controllo da parte di enti lucrativi.

3. *Adeguamento al Codice del Terzo settore*

L'art. 101, comma 3, CTS, stabilisce che l'iscrizione nei registri speciali di ODV e APS attualmente ancora in vigore e tenuti presso le Regioni e Province autonome nonché, per le APS a carattere nazionale nel registro tenuto dal Ministero del lavoro viene equiparata alla iscrizione nel registro unico nazionale del terzo settore; da ciò consegue quindi che per questi enti c'è un'anticipazione sia della qualifica di ente del terzo settore sia della nuova disciplina civilistica ed in parte anche fiscale, contenuta nel codice.

Il secondo comma dello stesso articolo dispone inoltre che le ODV, le APS e le ONLUS devono adeguarsi alle disposizioni inderogabili contenute nello stesso codice del terzo settore entro il termine, più volte prorogato, ed attualmente fissato al 31 maggio 2022¹¹ e precisa che: *“Entro il medesimo termine, esse possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili o di introdurre clausole che escludono l'applicazione di nuove disposizioni derogabili mediante specifica clausola statutaria”*¹².

La richiesta di adeguamento riguarda sia le associazioni non riconosciute che quelle che abbiano conseguito la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. 361/2000 e, oltre a dimostrare la volontà dell'ente di mantenere la propria qualifica e diventare così ETS, ha l'evidente scopo di facilitare l'iscrizione al RUNTS al momento della trasmigrazione prevista dall'art. 54, CTS¹³.

¹⁰ Si veda in proposito la nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 6 febbraio 2019 n. 1309.

¹¹ Il termine inizialmente stabilito nel CTS per l'adeguamento era fissato al 3 febbraio 2019 ed è stato successivamente prorogato più volte; ultimamente il decreto legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge con l. 29 luglio 2021, n. 108 lo ha portato al 31 maggio 2022.

¹² Per un approfondimento degli adeguamenti necessari ai fini della iscrizione al RUNTS si rinvia alla circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 20 del 27 dicembre 2018 con relativa tabella allegata che contiene l'elenco delle materie oggetto di modifica e della natura obbligatoria, derogatoria o facoltativa di ogni singolo adeguamento con conseguente indicazione del quorum deliberativo necessario per ciascuna modifica.

¹³ Per una più ampia disamina delle modalità di adeguamento degli statuti di ODV e APS vedasi

Questo articolo stabilisce un altro importante aspetto comune alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale: soltanto queste due categorie di enti non profit verranno automaticamente trasferite al nuovo registro dagli attuali registri settoriali presso i quali sono iscritte ed il meccanismo di tale passaggio è esattamente quello analiticamente disciplinato dall'art. 31 in commento.

4. *Procedura di iscrizione*

L'allegato "C" del decreto RUNTS disciplina in particolare le modalità di trasferimento al RUNTS dei dati, degli atti e dei documenti dai registri delle associazioni di promozione sociale nazionale, delle regioni e province autonome, dai registri delle organizzazioni di volontariato delle regioni e delle province autonome e dall'anagrafe delle ONLUS, ai sensi dell'articolo 53, CTS.

La norma in commento stabilisce che le amministrazioni preposte alla tenuta dei registri di ODV e APS, entro novanta giorni dalla data di operatività del nuovo registro, devono inviarti i dati e i documenti delle associazioni che risultano iscritte in tali registri il giorno precedente.

Gli unici documenti che devono essere inviati sono l'atto costitutivo e l'ultimo statuto depositato nel registro settoriale; si tratta tuttavia di elementi che potrebbero mancare. Infatti nel caso in cui l'atto costitutivo non fosse reperibile né presso il registro di appartenenza né presso lo stesso ente, è possibile che quest'ultimo, a mezzo del suo legale rappresentante, depositi presso l'ufficio del RUNTS una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi del DPR 445/2000, con la quale attesti la insussistenza o la irrecuperabilità dell'atto costitutivo¹⁴. È bene ricordare che per la costituzione delle associazioni non riconosciute non è prevista una forma vincolata e il ricorso a questa procedura potrebbe verificarsi con una certa frequenza, soprattutto per enti la cui costituzione risale nel tempo.

Quanto ai dati è necessario che vengano inviati almeno i dati minimi indicati nel citato allegato "C"¹⁵ o massivamente, cioè trasmettendo contemporaneamente informazioni e documenti inerenti una pluralità di enti, oppure singolarmente.

Non devono essere inviati i dati inerenti associazioni in corso di iscrizione o di cancellazione; tra queste fanno parte le APS già costituite ma non ancora iscritte in quanto attive da meno di un anno. In entrambi i casi l'invio dovrà avvenire successivamente, una volta completata positivamente la procedura. Infatti rimarranno depositati presso gli uffici che attualmente tengono i rispettivi registri di ODV e APS non solo

IANNACCONE, *Gli adeguamenti di particolari tipologie di enti: ODV e APS*, in *Gli adeguamenti statutari e il diritto transitorio del terzo settore*, Milano, 2021 p. 37, ss.

¹⁴ Si ripete qui la formula già utilizzata dal precedente art. 8 per la iscrizione al RUNTS di enti senza personalità giuridica e privi di qualifiche speciali.

¹⁵ Più esattamente per ciascun ente dovranno pervenire al nuovo registro almeno i seguenti dati: la denominazione, il codice fiscale, la qualifica posseduta dall'ente nel registro di provenienza, un contatto telefonico, la sede legale, le generalità ed il codice fiscale del rappresentante legale.

tutta la documentazione degli enti trasmigrati che non viene inviata al RUNTS, come ad esempio gli statuti portanti modifiche avvenute successivamente all'atto costitutivo ma già superate da uno statuto più recente debitamente depositato e quindi oggetto dell'invio "obbligato", ma anche tutte le posizioni inerenti gli enti la cui cancellazione sia perfezionata prima "dell'avvio del trasferimento di dati e informazioni", locuzione che sembra riferirsi al termine di operatività iniziale del RUNTS.

Con riferimento all'esito favorevole della cancellazione dell'ente dal registro di originaria appartenenza, dal momento che un soggetto cancellato non sarà mai iscritto nel nuovo registro, è probabile che in questo caso si intenda come esito favorevole quello in cui il procedimento di deprezzamento non vada a buon fine e l'ente rimanga iscritto nell'originario registro, rendendosi quindi soggetto alla procedura di trasmigrazione.

Una volta avvenuto l'invio, l'ufficio regionale o provinciale competente per sede che prende in carico la pratica di iscrizione entro 180 giorni dovrà verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione e quindi la completezza e correttezza dei dati pervenuti. È in questa fase che viene controllato il numero minimo delle persone fisiche associate nonché la qualifica e il numero degli enti associati, requisiti che gli enti devono avere il giorno precedente quello indicato dall'art. 30.

Il quinto comma dell'art. 31 precisa che, in caso di enti religiosi civilmente riconosciuti, va verificato che tra i documenti pervenuti sia presente il regolamento contenente tutti gli elementi che l'art. 14 del decreto RUNTS ritiene necessari per l'iscrizione, in quanto detto regolamento sostituisce di fatto l'atto costitutivo e lo statuto. Qualora detto regolamento non fosse stato depositato nel registro da cui proviene il "ramo" dell'ente religioso, e quindi non sia stato inviato all'Ufficio RUNTS competente, spetta allo stesso ente religioso trasmettere il regolamento conforme alle indicazioni dell'art. 14, primo comma del decreto, anche senza una formale richiesta dell'Ufficio. In realtà, la possibilità che un ente religioso assuma la qualifica di ODV o di APS è piuttosto rara, mentre è più frequente trovare la costituzione di un "ramo" ONLUS di enti ecclesiastici costituito ai sensi dell'art. 10, comma 9, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460¹⁶.

La verifica dell'ufficio può avere tre differenti esiti.

Quello positivo in cui l'ufficio, conclusa positivamente la sua verifica, dispone l'iscrizione dell'ente nella relativa sezione, dandone comunicazione all'associazione interessata.

Il secondo si ha qualora l'ufficio ritenga di avere avuto informazioni incomplete relativamente all'ente che deve iscrivere e pertanto faccia richiesta della documentazione mancante alla stessa associazione, scrivendo al suo indirizzo di posta elettronica certificata. In attesa della definizione del procedimento l'ente è considerato "sospeso" e viene inserito in un elenco disponibile sul portale del RUNTS; dalla data dell'inserimento in questo elenco decorrono i sessanta giorni di tempo nei quali l'ente deve trasmettere quanto richiesto. In caso di sua inerzia, alla quale è da ritenere equiparato un adempimento incompleto o errato della documentazione richiesta, l'associazione non viene iscritta e la mancata iscrizione viene comunicata all'ente

¹⁶ Ed infatti troveremo la medesima norma anche nell'art. 34 del decreto RUNTS, dedicato alle ONLUS nella fase di iscrizione al RUNTS. In proposito SIMONELLI, *L'impatto della Riforma del Terzo Settore sugli enti religiosi: prospettive, vantaggi e criticità*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, n. 3/2019.

con le modalità sopra indicate ed anche resa pubblica mediante l'inserimento nella lista degli enti non iscritti presente sul portale del RUNTS. L'ufficio non è tenuto a comunicare le motivazioni del rifiuto in quanto lo ha già fatto con la richiesta della documentazione mancante.

Ma il decreto considera anche il caso in cui l'indirizzo di posta elettronica certificata già fornito dall'ente e utilizzato dall'ufficio per la richiesta delle ulteriori informazioni non sia più attivo o comunque non più utile per una valida comunicazione con la conseguenza che l'ufficio non riceva l'avviso della relativa consegna. Dal momento che viene comunque fatta la pubblicazione dell'associazione nell'elenco dei sospesi reso pubblico sul portale del RUNTS, l'ente, qualora intenda evitare la mancata iscrizione, è tenuto a richiedere un nuovo invio della comunicazione, dopo il quale soltanto decorreranno i sessanta giorni disponibili per far pervenire i documenti occorrenti. Si chiede quindi un'attiva partecipazione degli enti soggetti alla trasmigrazione, i quali non sono esentati dal monitorare gli elenchi che il RUNTS rende disponibili sul proprio portale; una eventuale inerzia nel caso in esame potrebbe portare alla loro esclusione dalla iscrizione. Una volta pervenuti all'Ufficio RUNTS gli ulteriori documenti richiesti, inizierà a decorrere lo stesso termine procedimentale di 180 giorni stabilito per svolgere la verifica di idoneità dell'ente alla sua iscrizione.

La terza possibile soluzione si ha qualora l'ufficio competente del RUNTS verifichi la sussistenza di motivi ostativi all'iscrizione; un esempio potrebbe essere quello in cui l'ente abbia un numero di associati inferiore a quello minimo richiesto dalla legge. Verificatasi tale ipotesi, l'ufficio ne dà comunicazione all'ente assegnandogli dieci giorni per trasmettere eventuali osservazioni oppure per esprimere in modo manifesto l'intenzione di regolarizzare la propria posizione entro i successivi sessanta giorni e quindi la propria volontà di assumere la qualifica di ETS.

Come sopra visto, l'inerzia dell'ente a rispondere alle richieste dell'ufficio, sia se relativa alla necessaria dichiarazione nei dieci giorni successivi alla comunicazione, sia se relativa al decorso del termine dei successivi 60 giorni concessi per provare l'avvenuta regolarizzazione, determina la mancata iscrizione che sarà comunicata nei termini già esposti.

Tuttavia qualora l'ufficio del RUNTS, verificata l'esistenza di motivi ostativi, dovesse constatare che l'ente abbia i requisiti per essere iscritto in altra sezione del registro, unitamente alla richiesta con la quale si chiede all'ente di presentare le sue controdeduzioni, viene individuata e proposta la sezione alternativa. Anche in questo caso l'ente avrà a disposizione dieci giorni per comunicare la propria intenzione e, ove necessario, sessanta giorni per regolarizzarsi.

Per gli enti con personalità giuridica occorre una riflessione ulteriore: qualora questi enti, pur essendosi adeguati nel termine previsto dall'art. 101 comma 2, CTS, non avessero ottenuto l'approvazione dell'autorità governativa cui sono soggetti ai sensi dell'art. 2, D.P.R. n. 361/2000¹⁷, le modifiche statutarie pur se deliberate non sareb-

¹⁷ Si sono verificati casi in cui l'autorità amministrativa si è dichiarata incompetente al controllo dello statuto adeguato al CTS in adempimento dell'obbligo ex art. 101, comma 2, CTS. Emblematico è quello su cui si è pronunciato il Tar della Regione Campania Sez. I, con la sentenza pubblicata in data 30 luglio 2019 n. 4190, inerente una richiesta di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato.

bero efficaci e pertanto lo statuto aggiornato non si sarebbe potuto depositare nei registri settoriali delle ODV e APS; in questo caso lo statuto trasmesso al RUNTS dalla Regione o dalla provincia autonoma competente, come previsto dal terzo comma dell'articolo in commento, non potrà che essere quello precedente l'adeguamento (in quanto l'ultimo depositato) e tale circostanza potrebbe essere considerata motivo ostativo all'iscrizione. In conseguenza di ciò questi enti potrebbero ricevere da parte dell'ufficio del RUNTS la richiesta di manifestare la propria intenzione di procedere alla regolarizzazione e di voler mantenere l'attuale qualifica con l'iscrizione nella sezione loro dedicata. Dovranno pertanto adoperarsi per rispondere che intendono essere ETS e depositare nei termini previsti il nuovo statuto adeguato che dovrà essere preventivamente "omologato" dal notaio (che in quel momento, divenuto operativo il RUNTS, è competente al controllo) per la verifica della sussistenza delle condizioni di legge e del patrimonio minimo.

In proposito è stato ipotizzato¹⁸ che l'ente, senza attendere la comunicazioni dell'ufficio RUNTS, possa ritornare dal notaio per chiedere allo stesso di verificare la sussistenza delle condizioni di legge per assumere la qualifica di ETS, ivi compreso il patrimonio minimo. Il notaio, verificato con esito positivo la sussistenza di tali condizioni, sarebbe tenuto a depositare la decisione di adeguamento da lui verbalizzata nel RUNTS entro i 20 giorni successivi come previsto dall'art. 22, comma 2, CTS. Si realizzerebbe una sorta di "accesso volontario" anche per gli enti soggetti alla trasmigrazione di cui all'art. 54, CTS, in modo da evitare di attendere i tempi indicati dall'art. 31¹⁹.

Tuttavia è stata avanzata anche una diversa soluzione²⁰ che, argomentando dall'art. 16 del decreto in commento, evita di ricorrere a un nuovo atto di deposito di documentazione presso il notaio, il quale potrebbe richiedere l'iscrizione dell'ente che si fosse adeguato prima dell'istituzione del RUNTS, depositando, unitamente alla copia del verbale portante la modifica con relativo statuto aggiornato alla disciplina del codice del terzo settore, un'attestazione della verifica della sussistenza di tutti i requisiti necessari per ottenere l'iscrizione.

Si osserva inoltre che, nel silenzio del legislatore e del decreto RUNTS, le ODV e APS con personalità giuridica sarebbero gli unici ETS personificati per i quali non è espressamente prevista la verifica del notaio alla idoneità alla iscrizione, di cui all'art. 22,

¹⁸ IANACCONE in *Gli adeguamenti di particolari tipologie di enti: ODV e APS*, op. cit. p. 67 e ss..

¹⁹ "Una soluzione potrebbe essere quella che, in sede di verbalizzazione per atto pubblico della delibera di adeguamento assunta in attesa della operatività del RUNTS e portante le relative modifiche statutarie, l'ente deliberasse anche in ordine ad una delega conferita al Presidente (o altro membro del CdA) affinché, qualora alla data della operatività del nuovo registro non fosse ancora intervenuta l'approvazione della Prefettura/Regione, il Presidente possa chiedere al notaio di procedere ai controlli di cui all'art. 22, CTS ed al successivo deposito nel nuovo registro. Infatti in quel momento, il notaio avrà già la competenza per farlo... contestualmente andrà anche redatta e consegnata al notaio una situazione patrimoniale, aggiornata almeno ai centoventi giorni precedenti il deposito, per consentirgli di verificare la sussistenza patrimoniale che dovrà emergere dal patrimonio netto". In tal senso IANACCONE op. cit.

²⁰ RICCARDELLI, *Il procedimento di iscrizione degli ETS nel decreto attuativo del RUNTS* («Terzo settore, non profit e cooperative IV 2020, 20-41: 34») dove l'autore affronta acutamente anche il problema della composizione del patrimonio che il dm RUNTS ritiene debba avere caratteristiche di liquidità e disponibilità anche qualora formato da beni diversi dal denaro.

CTS. È legittimo chiedersi se il legislatore abbia volontariamente stabilito questa diversità di trattamento rispetto a tutti gli altri enti che, già muniti di personalità giuridica o che intendano ottenerla con l'iscrizione al RUNTS, devono comunque ricorrere al preventivo controllo notarile o se non sia una lacuna che verrà rilevata in sede di iscrizione con la richiesta di rivolgersi nuovamente al notaio per la preventiva verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla legge, ivi compresa quella del patrimonio minimo.

In caso di mancata iscrizione, l'ente perde la qualifica di ODV o di APS e rimane un ente non profit estraneo anche alla categoria degli ETS, disciplinato dagli artt. 14 ss. c.c., ferma restando la possibilità che successivamente scelga di diventare ETS iscrivendosi ad una delle altre sezioni dello stesso registro.

Dalla norma in esame risulta pertanto che, durante questa fase di popolamento iniziale, attraverso il Portale di accesso al RUNTS si rendono accessibili quattro elenchi di enti²¹:

- quelli per i quali è pendente una richiesta di integrazione o rettifica documentale ai fini della prosecuzione del procedimento di iscrizione;
- quelli per i quali si è perfezionata l'iscrizione al RUNTS;
- quelli per i quali è stato adottato un provvedimento di diniego a conclusione della istruttoria finalizzata alla iscrizione²²;
- quelli iscritti per decorrenza dei termini procedurali, di cui tratteremo tra poco.

La procedura sin qui esposta rende evidente come l'adeguamento preventivo, senza attendere la richiesta dell'ufficio del RUNTS, sia sempre conveniente per ODV e APS perché, qualora in sede di iscrizione venissero loro richiesti adeguamenti alle norme inderogabili della nuova normativa, questi dovranno essere deliberati in un tempo limitato (sessanta giorni) e con le maggioranze previste per le modifiche statutarie, in quanto dopo il termine stabilito dall'art. 101, comma 2, CTS non potranno più essere utilizzati i quorum agevolati ivi previsti, con grave disagio delle associazioni che presentano una larga base associativa.

L'art. 31 stabilisce inoltre che l'ufficio del RUNTS è sempre tenuto a comunicare all'ente l'esito del procedimento, sia in caso di mancata iscrizione, causata dalla mancanza o carenza della documentazione necessaria, sia in caso di iscrizione, sia infine in caso di decisione successiva alla richiesta di regolarizzazione dell'ente per il superamento di motivi ostativi, che potrà essere sia positiva che negativa. Qualora in questi casi l'ufficio non provvedesse in modo definitivo e nei termini procedurali con un provvedimento espresso da comunicare all'ente interessato, quest'ultimo deve essere comunque iscritto nella sezione dedicata alla sua categoria: un caso di silenzio accoglimento. Con questa previsione si vuole garantire un'uscita dalla situazione di incertezza nella quale potrebbero venirsi a trovare le associazioni, decorso il periodo stabilito per la loro iscrizione, senza che sia stata loro comunicata una pronuncia conclusiva. Dal combinato disposto

²¹ L'allegato C al decreto in commento, inerente la trasmigrazione nel RUNTS, al punto 7 dichiara che attraverso il portale sono accessibili i tre elenchi di enti qui riportati.

²² È possibile che l'ente passi dall'elenco dei "sospesi" a quello dei "non iscritti". Per una più ampia e più approfondita esposizione del procedimento di iscrizione: RICCARDELLI, *Il procedimento di iscrizione degli ETS nel decreto attuativo del RUNTS*, Terzo Settore non profit e cooperative IV 2020, p. 20-41.

del comma 5 dell'art. 9 e del comma 10 dell'art. 31 nonché da quanto indicato al paragrafo 5.4 dell'Allegato A²³, si evince l'esistenza del quarto "elenco" in cui vengono temporaneamente iscritti gli enti per i quali sono decorsi i termini procedurali. Infatti in mancanza di un provvedimento di iscrizione²⁴ l'ente non può essere iscritto nel RUNTS; tuttavia, in forza di questo "silenzio accoglimento", acquista la qualifica di ETS. Si rende quindi necessario far conoscere ai terzi la sua appartenenza alla categoria ed a tal fine verrà fornita, mediante la pubblicazione di questo elenco una pubblicità "minima"²⁵. L'iscrizione in questo elenco costituisce una fase temporanea che dovrà essere superata con l'emanazione del provvedimento di iscrizione. Resta aperta la possibilità che l'ufficio, verificato un impedimento dell'ente a divenire ETS, fatta la dovuta iscrizione, lo cancelli poi con la procedura prevista dall'art. 24.

Inoltre, dimostrando nuovamente la volontà di favorire queste categorie di enti ed al fine di non lasciare periodi in cui, in pendenza del controllo, gli stessi non risultino iscritti in alcun registro, il comma 11 stabilisce che gli enti già iscritti nei precedenti registri continuino a beneficiare dei diritti derivanti da quella iscrizione fino al termine della procedura sin qui esaminata.

Si ricorda infine che le organizzazioni di volontariato sono ONLUS di diritto²⁶ e come tali non sono soggette alla iscrizione nella relativa anagrafe. Siccome l'iscrizione nel RUNTS determina la perdita della qualifica di ONLUS come previsto dall'art. 101, comma 8, CTS, nel momento in cui, in seguito al procedimento di trasmigrazione sopra esposto vengono iscritte nel nuovo registro, non potrebbero più godere delle agevolazioni previste per le ONLUS ma sarebbero interamente disciplinate dal codice del terzo settore²⁷.

Sarebbe auspicabile che l'Agenzia delle entrate si esprimesse in proposito dichiarando che le ODV soggette a trasmigrazione ex art. 54 CTS potranno continuare ad avvalersi delle norme fiscali dettate per le ONLUS se non ancora sostituite dalle nuove disposizioni fiscali stabilite dal CTS.

Le APS ONLUS, pur essendo disciplinate dal CTS, sono temporaneamente soggette anche alla disciplina dettata del d.lgs. n. 460/1997. In sede di adeguamento, non potendo realizzarlo se non conformemente al nuovo codice, devono tenere presente che l'adozione di uno statuto adeguato immediatamente efficace, in forza della trasmigrazione automatica, comporterà l'iscrizione al RUNTS con conseguente perdita della qualifica di ONLUS.

Quindi, qualora volessero mantenere sino alla sua abrogazione la normativa fiscale prevista dal d. lgs. n. 460/1997, dovrebbero anche loro, come tutte le ONLUS, adeguarsi al nuovo codice in ottemperanza a quanto richiesta dall'art. 101, comma 2, CTS, assumendo

²³ Dove si legge che "i soggetti iscritti per decorrenza dei termini, in assenza di provvedimento, sono inseriti in un'apposita lista secondo quanto descritto al paragrafo 7. I dati e gli atti degli enti in parola vengono resi disponibili come presentati nelle relative istanze qualora abbiamo superato i controlli formali di accettazione".

²⁴ Che è sempre necessario come emerge dall'art. 9 comma 2 richiamato dai successivi artt. 10 e 14 nonché nell'art. 31 comma 7 richiamato nei successivi artt. 32 e 33.

²⁵ Ed esattamente quella indicata al paragrafo 5.4 dell'Allegato A.

²⁶ Ai sensi dell'art. 10, comma 8, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.

²⁷ Per una più approfondita disamina della situazione delle ONLUS si rimanda al commento di SEPIO all'art. 34, in questa opera.

il nuovo statuto con efficacia sospesa sino al termine iniziale dell'art. 104, comma 2, CTS. In tal caso, al momento del passaggio automatico al RUNTS, l'ufficio le troverebbe non adeguate alla nuova normativa e pertanto non le iscriverebbe; l'ente però manterrebbe la sua qualifica di ONLUS e, una volta superato il citato termine indicato dall'art. 104, avrebbe tempo tre mesi per fare domanda di iscrizione nella sezione APS del RUNTS. L'ente si trova a fare una scelta: se prevale la convenienza di restare ONLUS deve adeguarsi con termine sospeso, se invece gli conviene non perdere la qualifica di APS dovrà adottare uno statuto conforme alla disciplina del CTS con efficacia immediata, consapevole che dalla iscrizione automatica al RUNTS non sarà più ONLUS con tutte le conseguenze del caso.

In caso di diniego di iscrizione vale quanto previsto all'art. 9 ultimo comma del decreto n. 106/2020: pertanto l'ente può fare ricorso al TAR competente per territorio. La norma non si esprime sulla possibilità dell'ente rifiutato di richiedere un provvedimento di autotutela che rimuova la decisione con la quale è stata negata l'iscrizione. Sarà probabilmente necessario attendere che sul punto si crei una prassi che definisca la possibilità di ottenere un riesame della legittimità del provvedimento assunto dall'ufficio del RUNTS, senza l'intervento del giudice.

Infine una riflessione sulla durata dell'intera procedura, partendo dalla data iniziale come resa pubblica ai sensi dell'art. 30.

Le Regioni e le province autonome hanno di tempo tre mesi da tale data per comunicare telematicamente i dati delle ODV e APS all'ufficio del RUNTS; gli uffici competenti entro centottanta giorni devono verificare che sia tutto in regola; in caso di esito negativo ne fanno comunicazione all'ente che a sua volta ha altri sessanta giorni per procurare i documenti mancanti. L'intera durata del procedimento è di poco meno di un anno. Per quanto la volontà del ministero sia quella di limitare la durata della trasmigrazione stabilendo, come sopra già esaminato, che, qualora l'ufficio non provveda nei termini procedurali con un provvedimento espresso da comunicare all'ente interessato, quest'ultimo dovrebbe essere comunque iscritto nella sezione dedicata alla sua categoria, il "passaggio" non sarà troppo breve.

5. *Un caso speciale di reti associative*

Come tutte le ODV anche le reti formate da tali enti e in possesso dei requisiti di cui alle lettere a) e b) dell'art. 41²⁸, primo comma, CTS, sono soggette alla trasmigrazione prevista dall'art. 54, CTS; la loro iscrizione avverrà nella sezione del RUNTS

²⁸ Art. 41 Reti associative

1. Le reti associative sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, che:

a) associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore, o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome;

b) svolgono, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

dedicata alle reti associative. Qualora queste reti abbiano già iniziato il procedimento per ottenere i contributi di cui all'art. 76, CTS, trattandosi di risorse finanziarie di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, spetta a questo dicastero comunicare le informazioni in suo possesso all'ufficio statale del RUNTS, competente per la iscrizione delle reti associative. La norma non stabilisce un termine entro il quale vada fatta la comunicazione, malgrado il successivo articolo 32 indichi in trenta giorni il termine per l'invio, all'ufficio statale, dei dati delle APS a carattere nazionale, anche in quel caso al fine del popolamento iniziale della sezione inerente le reti associative.

Una volta acquisiti i relativi dati la procedura avviene come già esaminato per le singole ODV e APS. Tuttavia va ricordato che le reti associative fanno eccezione alla regola per la quale nessun ente può essere contemporaneamente iscritto in due sezioni²⁹; quindi la rete di ODV potrà essere iscritta sia nella sezione delle reti associative sia in quella delle organizzazioni di volontariato. Ne consegue che la verifica dell'ufficio statale cui sono stati inviati i dati della rete coinvolta dal contributo ministeriale dovrà investire anche la sussistenza delle condizioni per assumere la qualifica di ODV³⁰.

Resta da chiarire quale debba essere la compagine associativa della rete per poter assumere l'ulteriore qualifica di ODV; se cioè si applica anche alla rete la possibilità che lo statuto preveda l'ammissione di altri enti del terzo settore o altri enti comunque senza scopo di lucro, a condizione che il loro numero non superi il 50% delle ODV associate alla rete oppure se non sia necessario che tutti gli enti associati alla rete siano ODV. E' preferibile la prima ipotesi con l'applicazione della percentuale prevista per i singoli enti anche per le reti, le quali pertanto dovranno avere almeno due terzi di ODV tra i loro associati³¹.

In caso di esito positivo del controllo, l'ufficio statale del RUNTS comunicherà all'ufficio del RUNTS territorialmente competente l'iscrizione della rete nella sezione di cui all'art. 46, primo comma lettera e), CTS, per ottenere l'automatica e contemporanea iscrizione anche alla sezione relativa alle ODV (di cui alla lettera a)).

Si noti come per le reti in esame, così come nel caso delle APS a carattere nazionale disciplinato dal successivo articolo 32, la verifica della sussistenza dei requisiti specifici della rete nella sua qualifica di ODV, (o di APS) sia di competenza del medesimo ufficio statale, in coerenza con quanto stabilito all'art. 10, decreto RUNTS. Questa norma infatti prevede che quando la rete associativa intenda essere iscritta anche presso altra sezione del RUNTS, l'istanza sia presentata in maniera unitaria all'ufficio statale di questo registro che effettua anche le verifiche relative ai requisiti necessari all'iscrizione nell'ulteriore sezione.

Ferma restando la doppia iscrizione, l'ufficio competente per la rete resta comunque quello statale come precisato dall'art. 5, comma 1, decreto RUNTS.

²⁹ Come previsto dal secondo comma dell'art. 46, CTS.

³⁰ Oltre a quelle necessarie per l'iscrizione della rete associativa nella relativa sezione del RUNTS; tra queste la norma ricorda che costituisce condizione per l'iscrizione il fatto che i rappresentanti legali e gli amministratori non abbiano riportato condanne penali passate in giudicato per reati che comportano interdizione dai pubblici uffici, ai sensi dell'art. 41, comma 5, CTS.

³¹ Così FICI e RENNA in *Riforma in movimento*, 1° rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia, Tertius report, 2021 p. 89.

LA TRASMIGRAZIONE DEI DATI DAL REGISTRO NAZIONALE DELLE
APS - APS NAZIONALI

1. Entro i trenta giorni successivi al termine di cui all'art. 30, l'Ufficio che gestisce il Registro nazionale delle APS comunica telematicamente al RUNTS, con le modalità e sulla base del formato di cui all'allegato tecnico C, i dati delle APS nazionali già iscritte al giorno antecedente il suddetto termine, per le quali non siano in corso procedimenti di cancellazione. L'Ufficio individua distintamente gli enti iscritti al Registro nazionale delle APS ai quali risulti affiliato un numero non inferiore a cento enti iscritti al medesimo Registro nazionale le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome, ai fini del popolamento iniziale della sezione di cui all'art. 46, lettera e).
2. I dati delle APS nazionali aventi procedimenti di iscrizione o di cancellazione pendenti al giorno antecedente il termine di cui all'art. 30 sono comunicati telematicamente al RUNTS in caso di esito favorevole degli stessi.
3. Per ciascuno degli enti di cui al comma 1, l'Ufficio che gestisce il Registro nazionale delle APS trasferisce telematicamente al RUNTS, ai fini del deposito, entro i novanta giorni successivi al termine di cui all'art. 30, copia dell'atto costitutivo e dell'ultimo statuto in suo possesso. La documentazione ulteriore relativa a ciascun ente nonché atti e documenti degli enti per i quali è stata disposta la cancellazione dai registri antecedentemente all'avvio del trasferimento di dati e informazioni, rimane agli atti dell'Ufficio di provenienza. Qualora l'amministrazione non sia più in possesso dell'atto costitutivo e lo stesso non sia reperibile presso l'ente interessato, per gli enti privi di personalità giuridica è applicabile l'art. 8, comma 5, lettera a), del presente decreto.
4. L'Ufficio statale del RUNTS, una volta prese in carico le informazioni relative agli enti di propria competenza, procede entro centottanta giorni ad acquisire da tali enti, integrandole con i dati presenti nella base informativa del RUNTS, le informazioni necessarie a verificare il soddisfacimento dei requisiti di cui all'art. 41 del Codice, inclusi i requisiti di onorabilità del rappresentante legale e degli amministratori di cui al comma 5 del medesimo articolo. Al procedimento di cui al presente comma si applicano, in quanto compatibili, i commi da 3 a 11 dell'art. 31. L'Ufficio statale del RUNTS verifica inoltre con le medesime modalità i requisiti per l'iscrizione nell'ulteriore sezione di cui all'art. 46, comma 1, lettera b) del Codice; in caso positivo comunica all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente il provvedimento d'iscrizione nella sezione Reti associative, ai fini dell'automatica iscrizione dell'ente nella sezione ulteriore, con pari decorrenza.
5. Ciascun ufficio competente del RUNTS, una volta prese in carico le informazioni relative agli enti aventi la sede legale nella propria regione o provincia autonoma, con esclusione di quelli di cui al comma 4, procede alle verifiche con le modalità di cui all'art. 31. Si applicano per quanto compatibili i commi da 3 a 11 dell'art. 31.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 32

L'art 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, portante la disciplina delle associazioni di promozione sociale, ad oggi quasi integralmente abrogata dall'art. 102, comma 1, CTS¹, istituiva un registro nazionale per le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale attive in almeno cinque regioni e in almeno venti province del territorio nazionale. La norma non richiedeva quindi che si trattasse di associazioni di secondo livello cui partecipassero un determinato numero di enti ma soltanto un'attività diffusa sul territorio. È tuttavia evidente che questi enti costituiscono delle potenziali reti associative.

Questa la ratio per cui l'articolo 32 del decreto RUNTS in commento stabilisce che l'ufficio di cui al citato articolo 7, istituito presso il Ministero del Lavoro entro trenta giorni dall'inizio della operatività del RUNTS comunichi al RUNTS i dati delle APS nazionali già iscritte il giorno precedente l'operatività del nuovo registro.

Il termine di trenta giorni, molto più breve di quello previsto per le altre APS, è forse motivato dal ridotto numero delle APS nazionali, mentre i successivi termini riconosciuti all'ufficio del RUNTS per espletare le necessarie verifiche, ed in genere per l'intera procedura, rimangono quelli già esaminati nel precedente articolo 31, per espresso richiamo dei commi dal 3 all'11 dello stesso.

Dalla lettura del primo comma dell'art. 32 si evince che spetta all'“Ufficio” depositario del registro nazionale APS una prima verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dalla lettera a), primo comma dell'art. 41, CTS in ordine alla sua posizione di futura rete associativa. In proposito si ricorda che caratteristiche essenziali delle reti, oltre lo svolgimento dell'attività di coordinamento, tutela, rappresentanza promozione o supporto dei propri associati, siano una larga base associativa (in numero non inferiore a 100 enti del terzo settore o, in alternativa, in almeno venti fondazioni del terzo settore) nonché la presenza attiva in almeno cinque regioni o province autonome. Il decreto richiede che l'Ufficio “individui distintamente” le potenziali reti tra le altre APS nazionali al fine del popolamento iniziale della sezione “reti associative” del RUNTS.

In ogni caso lo stesso Ufficio nazionale delle APS dovrà spedire i dati di tutte le APS nazionali che abbiano o meno le caratteristiche per essere reti associative ETS; una interpretazione restrittiva che intendesse far inviare unicamente i dati delle APS

* Notaio in Seregno (MB); Coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano.

¹ Si ricorda in proposito che sono ancora vigenti e saranno abrogati soltanto a decorrere dalla data di operatività del RUNTS gli artt. 7, 8, 9 e 10 inerenti i registri Statali, regionali e provinciali delle APS.

munito delle caratteristiche di cui alla lettera a) art. 41, CTS rischierebbe di non far mai confluire nel RUNTS le APS nazionali prive di tali caratteristiche ma dotate di quelle richieste per essere iscritte nella sezione dedicata alle APS e ciò in aperto contrasto con il progetto di trasmigrazione stabilito dall'art. 54, CTS. Questi ultimi enti potrebbero infatti essere delle associazioni di "secondo livello" cui partecipano altre APS o altri enti non lucrativi nella percentuale consentita dall'art. 35, comma 3, CTS e pertanto idonei ad assumere la qualifica di APS.

Anche in questo caso, come già esaminato nel precedente articolo del decreto RUNTS, i dati di APS nazionali in fase di iscrizione o di cancellazione andranno inviati solo successivamente in caso di chiusura positiva del procedimento.

Entro i novanta giorni dal medesimo termine iniziale, l'ufficio del registro nazionale delle APS dovrà inviare "ai fini del deposito" all'ufficio statale del RUNTS i documenti delle APS nazionali consistente nell'atto costitutivo e nello statuto più aggiornato in suo possesso². In mancanza dell'atto costitutivo è possibile ricorrere, come già osservato per ODV e APS nel commento al precedente art. 31, al deposito presso l'ufficio del RUNTS di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi del DPR 445/2000, con la quale si attesti la insussistenza o la irrecuperabilità dell'atto costitutivo.

Resterà nel registro nazionale delle APS tutta la documentazione che non sia l'atto costitutivo e lo statuto attuale, come ad esempio gli statuti portanti modifiche avvenute successivamente alla costituzione ma già superate da uno statuto più recente debitamente depositato e quindi oggetto dell'invio "obbligato" ed anche tutte le posizioni inerenti le APS nazionali la cui cancellazione sia perfezionata prima "dell'avvio del trasferimento di dati e informazioni".

Come già osservato nel commento al precedente art. 31, con riferimento all'esito favorevole della cancellazione dell'ente dal registro nazionale delle APS, dal momento che un soggetto cancellato non sarà mai iscritto nel nuovo registro, è preferibile ritenere che in questo caso si intenda come esito favorevole quello in cui il procedimento di depennamento non vada a buon fine e l'ente rimanga iscritto nell'originario registro, rendendosi quindi soggetto alla procedura di trasmigrazione.

Una volta assunti i dati e documenti della rete, l'ufficio statale del RUNTS, nei successivi 180 giorni, procede a verificare la sussistenza dei requisiti necessari per l'iscrizione dell'ente nella sezione reti associative; inoltre, stante la possibilità per le reti, unico caso tra gli ETS, di essere iscritte contestualmente in due diverse sezioni del RUNTS (ai sensi dell'art. 46, comma 2, CTS), la verifica riguarderà altresì i requisiti per essere iscritta nella sezione APS. Questa previsione, come già osservato, è coerente con quanto stabilito all'art. 10 del decreto RUNTS, dove si prevede che quando la rete associativa intenda essere iscritta anche presso altra sezione del RUNTS l'istanza sia presentata in maniera unitaria all'ufficio statale di questo registro che effettua anche le verifiche relative ai requisiti necessari all'iscrizione nell'ulteriore sezione.

A tal fine l'ufficio statale del RUNTS dovrà richiedere all'ente l'integrazione dei dati in suo possesso, compresi i requisiti di onorabilità dei rappresentanti legali e degli

² Le modalità tecniche di invio restano sempre quelle indicate nell'allegato "C" del decreto RUNTS.

amministratori, resi necessari per tutte le reti associative dall'art. 41, comma 5, CTS. Il procedimento si svolge con le modalità già esaminate nel precedente articolo 31 per le ODV e APS, cui si rinvia, e potrà pertanto concludersi con l'iscrizione oppure con l'inserimento dell'ente nella lista dei non iscritti.

In caso di verifica positiva per l'iscrizione in entrambe le sezioni, l'Ufficio statale è tenuto a comunicare all'ufficio regionale competente per sede l'avvenuta iscrizione nella sezione dedicata alle reti associative affinché si provveda con pari decorrenza, alla automatica iscrizione anche in quella delle APS.

L'ultimo comma dell'articolo 32 disciplina il procedimento di iscrizione al RUNTS di quelle APS nazionali che non abbiano le caratteristiche per assumere la qualifica di reti associative e di APS; per questi enti il procedimento di verifica, iscrizione, richiesta di ulteriore documentazione è disciplinato con le modalità stabilite dal precedente articolo 31.

Può infatti verificarsi il caso in cui l'ente venga iscritto in una sola delle due sezioni, ad esempio in quella dedicata alle reti associative e non nella seconda dedicata alle APS, perché non esattamente in linea con le disposizioni degli articoli 35 e 36, CTS dettati in modo specifico per le associazioni di promozione sociale³. Allo stesso modo come già sopra indicato, in mancanza delle caratteristiche numeriche e/o di estensione territoriale l'ente potrebbe essere iscritto soltanto alla sezione di cui alla lettera b) primo comma art. 46, CTS.

E' anche possibile che l'ufficio, qualora rilevi la insussistenza dei requisiti sia per l'iscrizione nella sezione delle reti associative sia per quella delle APS, individui una differente sezione cui l'ente possa iscriversi, presumibilmente come associazione complessa⁴ di secondo livello.

³ Un caso potrebbe essere quello in cui lo statuto non riporti i soggetti a favore dei quali deve svolgersi l'attività dell'ente oppure qualora la denominazione non contenga la locuzione associazione di promozione sociale o l'acronimo APS, trattandosi di elementi non richiesti dalla precedente normativa.

⁴ Per una più ampia disamina sulle associazioni complesse si veda GALGANO in *Le categorie generali, le persone, la proprietà. Diritto civile e commerciale*. Volume primo. Padova, 1999, terza edizione, pagg. 259 e ss.

LA TRASMIGRAZIONE DEI DATI DAL REGISTRO NAZIONALE DELLE APS
– ARTICOLAZIONI TERRITORIALI E CIRCOLI AFFILIATI ALLE
APS NAZIONALI

1. *Entro i trenta giorni successivi al termine di cui all'art. 30, l'Ufficio che gestisce il Registro nazionale delle APS comunica telematicamente al RUNTS, con le modalità e sulla base del formato di cui all'allegato tecnico C, i dati delle APS ivi iscritte in qualità di articolazioni territoriali e circoli affiliati al giorno antecedente il suddetto termine, per le quali non siano in corso procedimenti di cancellazione, indicando l'associazione nazionale di riferimento.*
2. *I dati delle APS aventi procedimenti di iscrizione o di cancellazione pendenti al giorno antecedente il termine di cui all'art. 30 sono comunicati telematicamente al RUNTS in caso di esito favorevole degli stessi.*
3. *Ciascun ufficio regionale o provinciale del RUNTS, prese in carico le informazioni riguardanti gli enti aventi la sede legale nella propria regione o provincia autonoma, acquisisce per ciascun ente, anche per il tramite delle associazioni nazionali affilianti le informazioni e i documenti mancanti, utilizzando il format previsto nell'allegato tecnico C. Ricevuta la documentazione, verifica, entro centottanta giorni, la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione. Qualora l'atto costitutivo non sia reperibile presso l'ente interessato, è applicabile, per gli enti privi di personalità giuridica, l'art. 8, comma 5, lettera a).*
4. *Si applicano i commi da 4 a 10 dell'art. 31.*
5. *Il presente articolo non si applica agli enti i cui dati anagrafici sono già pervenuti al RUNTS ai sensi dell'art. 31 in quanto già iscritti anche ai registri regionali delle APS o delle ODV.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 33

Questo articolo regola la iscrizione al RUNTS di quelle associazioni di promozione sociale che costituiscono le articolazioni territoriali e i circoli affiliati delle APS a carattere nazionale.

Il terzo comma dell'art. 7 della l. 7 febbraio 2000, n. 383, stabilisce infatti che, contestualmente alla iscrizione della APS a carattere nazionale nel relativo registro, vengano ivi automaticamente iscritti anche tutte le organizzazioni territoriali e circoli che ne facevano parte, i quali in tal modo potranno godere dei medesimi benefici connessi alla qualifica di associazione di promozione sociale, anche se non autonomamente iscritti nei relativi registri regionali o provinciali. La norma, ancora efficace sino all'operatività del RUNTS ai sensi dell'art. 102, comma 4, CTS, non chiede la perfetta autonomia giuridica di tali "organizzazioni minori" perché interessata piuttosto a inglobarle nella disciplina generale delle APS.

Tuttavia il decreto 14 novembre 2001, n. 471 (Regolamento recante norme circa l'iscrizione e la cancellazione delle associazioni a carattere nazionale nel registro nazionale delle associazioni di promozione sociale a norma dell'articolo 8 comma 1 della legge 7 dicembre 2000, n. 383) all'art. 5 chiariva che il diritto di automatica iscrizione delle articolazioni territoriali e dei circoli affiliati si attua mediante certificazione del presidente nazionale attestante l'appartenenza di detti soggetti all'associazione nazionale stessa e la conformità dei loro statuti ai requisiti di legge; è necessario inoltre allegare l'elenco dei soggetti affiliati con indicazione dei loro legali rappresentanti.

Appare pertanto necessario che tali organizzazioni minori siano dotate di una certa soggettività giuridica.

Si tratta quindi di enti che debbano avere forma associativa, che presentino caratteri di autonomia giuridica rispetto all'ente sovraordinato e che siano capaci di assumere la qualifica di APS. In proposito va ricordato che, pur non essendo sufficiente una semplice autonomia amministrativa e contabile, l'autonomia giuridica di un'associazione non richiede necessariamente un'indipendenza economica e questo in quanto il requisito del patrimonio è espressamente richiesto dal codice civile soltanto per le associazioni con personalità giuridica. Nel caso di associazioni non riconosciute invece il patrimonio può mancare e a questo sopperisce la illimitata e solidale responsabilità di coloro che agiscono in nome per conto dell'ente. Occorre pertanto che questi enti siano dotati di una propria assemblea che possa essere convocata dai loro stessi organi,

* Notaio in Seregno (MB); Coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano.

con poteri di decidere in ordine alla propria governance, di modificare il proprio statuto ed anche di deliberare il proprio scioglimento.

Il decreto in commento vuole assicurare anche a ciascuna di tali organizzazioni l'iscrizione nel registro regionale o provinciale del RUNTS competente per sede, qualora non risulti già iscritta anche nei registri settoriali regionali e, come tale, oggetto della trasmigrazione disciplinata dall'art. 31, decreto RUNTS. Il rischio è quello di tenere fuori dal nuovo registro gli enti, facenti parte delle associazioni nazionali, che non siano già iscritti al registro APS, e questo sia qualora l'ente superiore venisse iscritto al RUNTS come rete associativa, sia qualora non avesse le caratteristiche per assumere tale qualifica.

Pertanto l'ufficio tenuto alla gestione del registro nazionale APS, oltre agli adempimenti già esposti nel precedente art. 32, entro trenta giorni dall'inizio della operatività del RUNTS, dovrà comunicare a quest'ultimo registro i dati delle articolazioni territoriali o dei circoli affiliati alle associazioni di promozione sociale a carattere nazionale che risultano iscritti nello stesso registro nazionale APS (ai sensi del citato terzo comma dell'art. 7, l. n.383) dal giorno precedente quello del termine indicato all'art. 30. Tra i dati da trasmettere deve essere presente l'indicazione dell'associazione nazionale di riferimento. Anche in questo caso i dati di APS in corso di iscrizione o di cancellazione non vanno comunicati nel termine sopra indicato, ma successivamente, all'esito positivo del procedimento.

L'ufficio regionale del RUNTS competente per sede, nei 180 giorni successivi il ricevimento della documentazione, dovrà verificare la sussistenza dei requisiti necessari alla iscrizione, ed a tal fine potrà richiedere l'ulteriore documentazione mancante o direttamente all'ente oppure attraverso l'associazione nazionale di cui fa parte.

Si ripete quindi la procedura già esposta al precedente articolo 31 (commi dal 4 al 10) anche se viene esclusa l'applicazione del comma 11 che prevede la continuità dei diritti derivanti dalla "rispettiva qualifica" (in questo caso di APS) fino al perfezionamento dell'iscrizione o alla emanazione del provvedimento con cui la si nega. Sul punto si osserva come, dal momento che l'art. 7, l. n. 383/2000, espressamente allargava alle organizzazioni territoriali ed ai circoli affiliati i benefici connessi alla iscrizione nel registro nazionale dell'associazione sovraordinata, non si vede la ragione per non mantenere anche agli enti in oggetto il beneficio derivante dalla iscrizione. È quindi più logico ritenere che il richiamo ai commi dal 4 al 10 dell'art. 31 sia stato fatto al fine di confermare che la procedura della iscrizione era esattamente quella prevista per tutte le APS e che, una volta verificato che le articolazioni territoriali e i circoli, già iscritti nel registro nazionale, hanno tutte le caratteristiche di questa categoria di enti, non si è ritenuto necessario ripetere la continuità del godimento dei diritti derivanti da tale qualifica.

GLI ENTI ISCRITTI ALL'ANAGRAFE DELLE ONLUS

1. L'Agenzia delle entrate, secondo modalità e specifiche concordate con il Ministero, comunica al RUNTS i dati e le informazioni relativi agli enti iscritti nell'anagrafe delle Onlus, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, al giorno antecedente il termine di cui all'articolo 30. I dati e le informazioni devono comprendere, per ciascun ente, almeno il codice fiscale, la denominazione, la sede legale, le generalità e il codice fiscale del rappresentante legale.
2. L'elenco degli enti di cui al comma 1 è pubblicato dall'Agenzia delle entrate sul proprio sito istituzionale. Dell'avvenuta pubblicazione viene data comunicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana. I dati delle ONLUS aventi procedimenti di iscrizione o di cancellazione pendenti al giorno antecedente il termine di cui all'articolo 30 sono comunicati dall'Agenzia delle Entrate al RUNTS in caso di esito favorevole degli stessi con le modalità di cui al comma 1.
3. Ciascun ente inserito nell'elenco di cui al comma 2, ai fini del perfezionamento dell'iscrizione nel RUNTS, presenta, a partire dalla data di pubblicazione di cui al comma 2 e fino al 31 marzo del periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'articolo 101, comma 10, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, all'ufficio del RUNTS territorialmente competente, utilizzando la modulistica resa disponibile sul Portale del RUNTS, apposita domanda ai sensi del presente articolo, indicando la sezione del RUNTS nella quale intende essere iscritto e allegando copia dell'atto costitutivo, dello statuto adeguato alle disposizioni inderogabili del Codice, e degli ultimi due bilanci approvati. Qualora l'atto costitutivo non sia reperibile presso l'ente interessato, è applicabile l'articolo 8, comma 5, lettera a).
4. Gli enti religiosi civilmente riconosciuti ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del Codice, iscritti all'anagrafe delle ONLUS ed inseriti nell'elenco di cui al comma 2 del presente articolo, allegano alla richiesta di iscrizione ai sensi del presente articolo, in luogo dell'atto costitutivo e dello statuto, il regolamento contenente gli elementi di cui al comma 1 dell'articolo 14.
5. Nel caso in cui l'ente chieda l'iscrizione nella sezione di cui all'articolo 46, comma 1, lettera e) del Codice, la domanda di cui al comma 3 viene presentata all'Ufficio statale del RUNTS; analogamente si procede anche nel caso in cui oltre che la sezione Reti associative, l'iscrizione riguardi anche una diversa sezione del RUNTS.
6. Gli enti di cui al comma 1 che intendono acquisire la qualifica di impresa sociale presentano la richiesta di iscrizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 112, all'ufficio del Registro delle imprese presso la cui circoscrizione è stabilita la sede legale.
7. Qualora l'ente di cui al comma 1 abbia ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361 del 2000, il notaio che ha ricevuto il verbale del competente organo, contenente la decisione di richiedere l'iscrizione nel RUNTS, verificata la sussistenza delle relative condizioni in conformità all'articolo 22 del decreto legislativo n. 117 del 2017 e all'articolo 16 del presente decreto, provvede al deposito degli atti e della ulteriore documentazione presso il competente Ufficio del RUNTS, richiedendo ai sensi del presente articolo l'iscrizione dell'ente nella sezione prescelta. L'Ufficio del RUNTS, verificata la regolarità formale della documentazione, entro sessanta giorni dispone l'iscrizione dell'ente nella sezione del RUNTS indicata nella domanda. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 16 e 17 del presente decreto.

8. *Ciascun Ufficio del RUNTS, sulla base dei criteri di competenza di cui ai commi 3 e 5, ricevuta l'apposita domanda ai sensi del presente articolo verifica per ciascun ente, entro sessanta dalla ricezione della stessa, la sussistenza dei requisiti e, in caso di esito positivo, dispone l'iscrizione nel RUNTS nella sezione prescelta. Entro lo stesso termine può richiedere all'ente informazioni e documenti mancanti, comunicare eventuali motivi ostativi all'iscrizione, proporre l'iscrizione in una diversa sezione del RUNTS rispetto a quella richiesta. Si applicano in quanto compatibili, fatta eccezione per i casi di cui al comma 5, i commi da 4 a 10 dell'articolo 31.*
9. *L'Ufficio statale del RUNTS nel corso dell'istruttoria verifica in maniera unitaria oltre ai requisiti per l'iscrizione nella sezione Reti associative anche quelli ai fini dell'iscrizione nell'eventuale ulteriore sezione; qualora sussistano, ne dà comunicazione all'Ufficio regionale o provinciale sul cui territorio l'ente ha la propria sede legale per l'automatica iscrizione nell'ulteriore sezione. Qualora i requisiti per l'iscrizione nella sezione Reti associative non sussistano, rigetta la domanda di iscrizione nel suo complesso. L'ente può proporre nuova istanza per l'iscrizione in una sola sezione presso l'ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente.*
10. *In caso di mancata pronuncia con provvedimento espresso da parte dell'Ufficio competente del RUNTS, l'ente deve comunque essere iscritto nella sezione richiesta.*
11. *Gli enti di cui al comma 1 che, al giorno antecedente il termine di cui all'articolo 30, erano iscritti anche ai registri di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, o alla legge 7 dicembre 2000 n. 383, non devono effettuare la richiesta di iscrizione di cui al presente articolo.*
12. *Qualora, fermo restando il termine di cui al comma 3 per la presentazione dell'apposita domanda, la procedura di iscrizione dell'ente di cui al comma 1 al RUNTS si completi nel corso del periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'articolo 101, comma 10 del Codice, la qualifica di ETS si intenderà acquisita, in caso di esito positivo, a decorrere dall'inizio del predetto periodo di imposta.*
13. *Gli enti di cui al comma 1 che a seguito delle procedure di cui ai commi 3 e seguenti conseguono l'iscrizione nel RUNTS sono cancellati dall'Anagrafe unica delle Onlus di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460. La cancellazione dall'Anagrafe Onlus a seguito dell'iscrizione nel RUNTS non integra un'ipotesi di scioglimento dell'ente ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e dall'articolo 4, comma 7, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.*
14. *In caso di mancata presentazione entro il 31 marzo della domanda di iscrizione ai sensi del comma 3, gli enti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di devolvere il loro patrimonio ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera f) del decreto legislativo n. 460 del 1997.*
15. *Agli enti iscritti all'Anagrafe unica delle Onlus in data successiva al giorno antecedente il termine di cui all'articolo 30, diversi da quelli indicati al terzo alinea del comma 2, che intendano conseguire l'iscrizione al RUNTS, si applicano le disposizioni di cui al titolo II del presente decreto.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 34

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'iscrizione delle ONLUS nel RUNTS: art. 34 D.M. 106/2020. – 3. Le scelte delle ONLUS al momento dell'accesso al Registro. – 3.1. La sezione impresa sociale: aspetti da considerare. – 3.2. La scelta di iscriversi nella sezione del RUNTS dedicata alle ODV o alle APS. – 3.3. L'iscrizione nel RUNTS come ente filantropico. – 3.4. La scelta della sezione residuale.

1. Premessa

La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Registro unico nazionale del Terzo settore¹ (RUNTS) ha certamente rappresentato un importante traguardo per la Riforma del mondo *non profit*.

Il RUNTS, infatti, una volta operativo consentirà agli enti di completare tutti gli adempimenti per assumere la qualifica di ente del Terzo settore (ETS) ed iniziare ad applicare le disposizioni introdotte dalla riforma, fatta eccezione per i nuovi regimi fiscali la cui efficacia è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea (art. 104, comma 2 del D.lgs. 117/2017).

Peraltro, l'iscrizione al Registro dovrebbe segnare un ulteriore importante traguardo per gli enti *non profit* che intendono assumere la qualifica di ETS in quanto l'avvio del Registro dovrebbe concedere la possibilità di fruire di importanti misure agevolative che ad oggi, invece, trovano applicazione per le sole ODV, APS e ONLUS. Basti pensare, ad esempio, alle agevolazioni fiscali previste in tema di erogazioni liberali (art. 83 del D.lgs. 117/2017) o agli incentivi in tema di imposte indirette (art. 82), che a differenza dei regimi fiscali, non sono sottoposti all'autorizzazione da parte della Commissione europea².

Con particolare riferimento alle ONLUS, al fine di garantire la continuità nella fruizione dei relativi regimi fiscali, sarà peraltro fondamentale procedere all'adeguamento alle nuove disposizioni e all'iscrizione in una delle sezioni del RUNTS, con tempistiche che variano a seconda della tipologia di ente e della relativa disciplina transitoria prevista nel quadro della riforma³. Pertanto, gli enti che intendono accedere al RUNTS, sono chiamati a valutare attentamente il contenuto del D.M. del 15 settembre 2020. Il provvedimento, infatti, individua le procedure che dovranno seguire

* Avvocato e Segretario Generale di Terzjus.

¹ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 106 del 15 settembre 2020.

² G. SEPIO e I. IOANNONE, *Incentivi per le erogazioni liberali al Terzo settore: efficacia transitoria delle nuove norme in attesa del RUNTS*, in *Il Fisco*, n. 38 del 2019, pag. 1-3631.

³ G. SEPIO, *Maggioranza semplificata per l'ok entro il 31 ottobre*, in *Il Sole 24 ore*, 7 ottobre 2020; G. Sepio, *Benefici fiscali per tutto il periodo transitorio*, in *Il Sole 24 ore*, 7 ottobre 2020; G. SEPIO, *Proroga per gli adeguamenti statutari, ecco cosa cambia*, in *Vita* 4 giugno 2021.

gli enti per iscriversi nel Registro, definendo altresì la sua struttura e i rapporti tra le varie amministrazioni in fase di controllo. Particolare attenzione, quindi, deve essere posta in particolare da parte di ODV, APS e ONLUS che sono i primi enti ad accedere nel RUNTS, con conseguenze anche sotto un profilo fiscale. Dal punto di vista operativo, il Registro unico sarà suddiviso in sette sezioni, di cui sei dedicate a particolari categorie di enti (ODV, APS, enti filantropici, imprese sociali, reti associative, società di mutuo soccorso) ed una residuale, dedicata agli “altri enti del Terzo settore” che non rientrino in una delle precedenti tipologie. La gestione del RUNTS, invece, sarà attribuita all’Ufficio statale incaricato presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nonché agli Uffici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Prevarrà, quindi, il criterio della territorialità secondo cui l’Ufficio RUNTS competente sarà quello della Regione o della Provincia autonoma in cui l’ente ha sede, ad eccezione delle reti associative la cui competenza è attribuita all’Ufficio statale istituito presso il Ministero del lavoro.

2. *L’iscrizione delle ONLUS nel RUNTS: art. 34 D.M. 106/2020*

Prima di affrontare nel dettaglio la questione relativa alla procedura di iscrizione nel RUNTS da parte delle ONLUS, è bene evidenziare un aspetto fondamentale che riguarda tale tipologia di enti e la scelta degli stessi di accedere al Registro. Sul punto, infatti, vale la pena ricordare che con la piena operatività della Riforma del Terzo settore, il regime fiscale delle ONLUS (artt. 10 e seguenti del D.lgs. 460/1997) verrà abrogato. Con l’inevitabile conseguenza che tale tipologia di enti è tenuta ad operare una scelta circa l’opportunità o meno di acquisire la qualifica di ETS. È bene evidenziare, infatti, che il regime fiscale di favore previsto per le ONLUS, rimarrà in vigore fino al periodo d’imposta successivo a quello in cui la Commissione europea avrà autorizzato i nuovi regimi fiscali introdotti dal Codice del Terzo settore e, comunque, non prima del periodo d’imposta successivo a quello di operatività del RUNTS⁴.

Pertanto, a seguito dell’istituzione del RUNTS, la cui messa in funzione è prevista per il 23 novembre prossimo⁵ - si apre un periodo di vera e propria transizione in cui le ONLUS possono scegliere, in vista dell’operatività dei nuovi regimi fiscali, di rimanere ancora iscritte all’Anagrafe unica istituita presso l’Agenzia delle entrate o meno.

In questo contesto, infatti, appare opportuno evidenziare come le ONLUS abbiano la facoltà di decidere se iscriversi nel Registro unico – come previsto dallo stesso D.M. del 15 settembre scorso – a partire dalla pubblicazione dell’elenco da parte dell’Agenzia delle entrate o comunque fino al 31 marzo dell’anno successivo all’abrogazione dell’anagrafe ONLUS.

⁴ Questo quanto si evince da una lettura combinata dell’art. 102, comma 2, lett. a) e dell’art. 104, comma 2 del CTS.

⁵ Sul punto lo scorso 26 ottobre è stato emanato il Decreto direttoriale n. 561 che fissa le date per l’avvio dal Registro unico nazionale del Terzo settore.

Fatta tale opportuna precisazione, particolare attenzione merita la procedura di iscrizione prevista per tale tipologia di enti. Si tratta di un procedimento peculiare che si differenzia rispetto a quello previsto dal Decreto istitutivo del RUNTS per ODV e APS per le quali, invece è previsto un procedimento di “trasmigrazione” automatica dagli attuali registri alla sezione di riferimento del Registro.

Una procedura quest'ultima che non è stata prevista per le ONLUS in quanto l'universo degli enti dotati di tale qualifica, a differenza delle ODV e APS, è rappresentato da una complessità di soggetti giuridici di varia natura, ognuno con proprie caratteristiche, non riconducibili in un'unica sezione prevista dal RUNTS.

Più nel dettaglio, l'art. 34 del Decreto n. 106/2020 prevede per le ONLUS, attualmente iscritte nell'Anagrafe Unica gestita dall'Agenzia delle Entrate, che sia la medesima Amministrazione finanziaria a pubblicare l'elenco degli enti che risultano iscritti nell'apposito registro al giorno antecedente alla data fissata con apposito decreto per l'avvio del RUNTS⁶.

Solo dopo la pubblicazione di tale elenco, di cui verrà data opportuna comunicazione sul sito dell'amministrazione finanziaria e in Gazzetta Ufficiale, la ONLUS che intenda acquisire la qualifica di ETS, potrà inviare all'Ufficio del RUNTS la documentazione necessaria per perfezionare l'iscrizione nella sezione prescelta.

A ben vedere, infatti, a differenza di quanto avviene per ODV e APS, per le ONLUS non è prevista un'apposita sezione *ad hoc* in cui richiedere l'iscrizione. Con la conseguenza che, al momento dell'accesso al Registro, tali categorie di enti sono tenute a scegliere in quale delle sette sezioni⁷ iscriversi effettuando una valutazione preliminare per la verifica del possesso dei requisiti previsti e se – necessario apportare delle modifiche ai propri statuti⁸.

⁶ Sul punto, l'art. 30 del D.M. 106/2020, prevede che “l'Ufficio di livello dirigenziale generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali presso cui è istituito l'Ufficio statale del RUNTS, sulla base dello stadio di realizzazione del sistema telematico, individua con apposito provvedimento il termine a decorrere dal quale ha inizio il processo di trasferimento al RUNTS dei dati relativi agli enti iscritti nei registri delle ODV e delle APS delle regioni e province autonome e nel registro nazionale delle APS. Il termine è pubblicato sul sito istituzionale del Ministero e ne viene data comunicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana”. A tal fine, il decreto n. 561 del 2021 ha previsto che verrà emanato un apposito documento attraverso cui vengono definite le modalità di pubblicazione degli elenchi. Dal 22 novembre, tuttavia, l'Anagrafe sarà di fatto congelata non potendosi più presentare ulteriori domande di iscrizione.

⁷ L'art. 3 del D.M. 106/2021 prevede, in maniera analoga a quanto prescritto dall'art. 46 del CTS, che il Registro sia composto da 7 sezioni di cui una “residuale”. In particolare, sono previste le seguenti sezioni: (i) associazione di promozione sociale; (ii) organizzazione di volontariato; (iii) enti filantropici; (iv) reti associative; (v) imprese sociali; (vi) società di mutuo soccorso; (vii) altri enti del terzo settore.

⁸ Si segnala con il decreto istitutivo del RUNTS le procedure di iscrizione all'Anagrafe delle ONLUS cesseranno, ai sensi dell'art. 101 comma 2 del Codice del Terzo Settore, dal giorno antecedente il termine di trasmigrazione delle ODV e APS, fatta eccezione per i procedimenti di iscrizione e cancellazione pendenti a tale data. Pertanto, i vari enti dovranno tener conto che, dalla data di operatività del RUNTS, le Direzioni Regionali dell'Agenzia delle entrate non potranno più procedere all'iscrizione di nuove ONLUS nella relativa Anagrafe. Resta fermo che le organizzazioni già presenti nell'Anagrafe delle ONLUS potranno comunque continuare a godere delle agevolazioni fiscali a loro dedicate, fino all'abrogazione della normativa prevista dal Dlgs. n. 460/1997.

Più nello specifico, in via generale, la ONLUS che intende accedere al Registro dovrà provvedere ad inviare apposita istanza all'Ufficio RUNTS competente, utilizzando la modulistica online che verrà messa a disposizione, e allegando la documentazione prevista dall'art. 8 del D.M. citato⁹.

Una volta pervenuta l'apposita domanda, l'Ufficio del RUNTS che ha ricevuto l'istanza è tenuto a verificare, entro sessanta dalla ricezione della stessa, la sussistenza dei requisiti e, in caso di esito positivo, dispone l'iscrizione nel RUNTS nella sezione prescelta consentendo all'ente di assumere la qualifica di ETS. Tuttavia, entro lo stesso termine, può richiedere all'ente informazioni e documenti mancanti, comunicare eventuali motivi ostativi all'iscrizione, o proporre l'iscrizione in una diversa sezione del RUNTS rispetto a quella richiesta.

Discorso diverso nel caso in cui la ONLUS, sussistendone i requisiti, richieda l'iscrizione nella sezione "reti associative". In questo caso, la domanda deve essere presentata all'Ufficio statale del RUNTS che è chiamato a verificare la sussistenza dei requisiti. In questa particolare ipotesi l'Ufficio statale del RUNTS nel corso dell'istruttoria è tenuto a verificare in maniera unitaria oltre ai requisiti per l'iscrizione nella sezione Reti associative anche quelli ai fini dell'iscrizione nell'eventuale ulteriore sezione richiesta dall'ente. In tal caso, qualora sussistano, ne dà comunicazione all'Ufficio regionale o provinciale sul cui territorio l'ente ha la propria sede legale per l'automatica iscrizione nell'ulteriore sezione.

Tuttavia, potrebbe capitare alla ONLUS che abbia richiesto l'iscrizione anche nella sezione "rete associativa" che, in mancanza dei presupposti per collocarsi in tale sezione, l'Ufficio del RUNTS statale rigetti la domanda di iscrizione nel suo complesso. In questo caso, viene data la possibilità all'ente di proporre una nuova istanza per l'iscrizione in una sola sezione presso l'ufficio regionale o provinciale del RUNTS territorialmente competente.

3. *Le scelte delle ONLUS al momento dell'accesso al Registro*

Seppur il processo di iscrizione delle ONLUS, come previsto dall'art. 34 del D.M. 106/2020 potrà partire sin dal momento della pubblicazione dell'elenco degli enti iscritti all'Anagrafe ONLUS, va evidenziato che le tempistiche con cui le ONLUS decideranno di iscriversi nel Registro – previo adeguamento dei propri Statuti alle

⁹ L'art. 8 comma 5 del D.M. n. 106/2020 prevede che "Alla domanda di iscrizione sono allegati: a) l'atto costitutivo. Qualora gli enti non siano in grado di depositare l'atto costitutivo in ragione della sua insussistenza o di particolari motivi idonei a giustificarne l'irrecuperabilità, gli stessi possono depositare apposita documentazione, anche in forma di dichiarazione di insussistenza o di irreperibilità effettuata ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; b) lo statuto registrato presso l'Agenzia delle Entrate; c) per gli enti già esercitanti l'attività da uno o più esercizi, rispettivamente l'ultimo o gli ultimi due bilanci consuntivi approvati, se disponibili, unitamente alle copie dei verbali assembleari contenenti la delibera di approvazione; d) in caso di affiliazione ad una rete associativa, una attestazione di adesione alla medesima rilasciata dal rappresentante legale di quest'ultima. Qualora l'ente si dichiari affiliato a più reti, dovrà essere allegata un'attestazione per ciascuna rete".

disposizioni del Codice del Terzo settore – potranno avere delle implicazioni anche dal punto di vista fiscale.

L'operatività del RUNTS, infatti, segnerà per le ONLUS due possibili strade da percorrere. Una prima opzione per le ONLUS è quella di iscriversi al Registro non appena operativo. In questo modo, assume sin da subito la qualifica di ente del Terzo settore (ETS) ma con delle conseguenze. L'ente non avrà obblighi di devoluzione del patrimonio (art. 108, comma 1 del CTS) ma perderà con l'iscrizione nel RUNTS la qualifica di ONLUS e il relativo regime fiscale agevolativo: pertanto in attesa dell'operatività delle nuove disposizioni indirizzate agli ETS si applicheranno per la determinazione del reddito le regole ordinarie del TUIR.

Diversamente, la ONLUS può decidere di iscriversi al RUNTS solo una volta abrogata l'attuale disciplina fiscale, o comunque entro e non oltre il 31 marzo dell'anno successivo al venir meno della relativa Anagrafe. Soluzione questa che sembrerebbe preferibile per tutti quegli enti che potrebbero avere, al di fuori del regime agevolativo ONLUS, dei redditi d'impresa soggetti a tassazione secondo le regole ordinarie¹⁰.

In ogni caso, le ONLUS che decideranno di non iscriversi al Registro, trascorso il termine del 31 marzo, saranno obbligate a devolvere il proprio patrimonio acquisito nel periodo in cui sono state iscritte nell'Anagrafe Onlus.

3.1. *La sezione impresa sociale: aspetti da considerare*

Le ONLUS contraddistinte da una vera e propria organizzazione “commerciale”, al momento dell'accesso al RUNTS potrebbero orientarsi verso il modello dell'impresa sociale, presentando in questo caso la domanda al Registro imprese. Un'opzione che non comporta lo scioglimento dell'ente, né obblighi di devoluzione del patrimonio (in base a quanto espressamente previsto dall'art. 101, co. 8 del D.Lgs. 117/2017) e che, sotto il profilo fiscale, invece consente di accedere a specifiche misure agevolative di carattere tributario (art. 18 D.lgs. n. 112/2017) non contemplate nella previgente normativa in materia di impresa sociale (D.Lgs. 155/2006). Misure che, tuttavia, troveranno applicazione solo dopo l'autorizzazione da parte della Commissione UE.

Più nello specifico, le imprese sociali, potranno beneficiare, ai fini delle imposte dirette, dell'integrale detassazione degli utili destinati ad apposita riserva indivisibile ed effettivamente reinvestiti nelle attività istituzionali di interesse generale (art. 18, commi

¹⁰ La scelta della sezione di riferimento dovrà essere valutata dalle ONLUS anche in ragione del modello organizzativo. Ad esempio, una ONLUS che svolga attività di beneficenza ed erogazione di denaro per finalità di interesse generale potrà valutare l'iscrizione nella sezione degli enti filantropici; diversamente, per una ONLUS che svolga o intenda svolgere attività di assistenza sanitaria per finalità sociali praticando corrispettivi che eccedono i costi effettivi, potrebbe essere opportuno considerare la possibilità di iscriversi nel RUNTS in qualità di impresa sociale, beneficiando così della detassazione degli utili reinvestiti nell'attività d'impresa di interesse generale. Per ulteriori considerazioni sulle possibili scelte delle ONLUS nella fase transitoria, sia consentito rinviare a G. SEPIO, F.M. SILVETTI, *La riqualificazione delle ONLUS come imprese sociali*, in il fisco n. 32 del 2018 (pag. 1-3143), nonché a G. SEPIO, M. GARONE, *Le scelte degli enti no profit a seguito della riforma del Terzo settore*, in il fisco n. 8 del 2018 (pag. 1-751)

1 e 2 del D.Lgs. 112/2017) e nel caso in cui questa sia costituita in una forma giuridica non societaria (ad esempio, associazione o fondazione) o in forma di cooperativa sociale (impresa sociale “di diritto”) essa potrà altresì beneficiare, in quanto compatibili con la disciplina contenuta nel D.lgs. n. 112/2017, delle agevolazioni previste dal Codice Terzo settore per i soggetti che effettuano in suo favore erogazioni liberali (art. 83 del CTS) e di quelle in materia di imposte indirette (art. 82).

Laddove, invece, si opti per adottare una forma giuridica di tipo societario – nell’ottica di compensare i limiti alla distribuzione di utili - la Riforma ha introdotto specifici incentivi per gli investitori, che ricalcano le analoghe misure già sperimentate a favore delle start-up innovative. L’efficacia di tali incentivi - così come quella della detassazione degli utili reinvestiti nelle finalità istituzionali – è comunque subordinata all’autorizzazione comunitaria. Va evidenziato, inoltre, che i benefici in questione saranno applicabili anche agli atti di dotazione e ai contributi in favore delle imprese sociali costituite in forma di fondazione (art. 18, comma 5 del CTS). Va peraltro rilevato che nel nuovo quadro normativo gli enti che assumono la qualifica di impresa sociale potranno fruire anche di misure di sostegno diverse da quelle di carattere fiscale, introdotte al fine di promuoverne lo sviluppo. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di accedere ai finanziamenti riservati a soggetti operanti nell’ambito dell’economia sociale, alle attenuazioni al rigido divieto di distribuzione di utili introdotte per le imprese sociali costituite in forma societaria, o alla possibilità di accedere alla raccolta di capitale tramite piattaforme di equity crowdfunding introdotta dall’art. 18 del D.Lgs. 112/2017 per le imprese sociali costituite in forma di società di capitali o di società cooperative.

Sul fronte dell’adeguamento, il passaggio da ONLUS ad impresa sociale comporterà l’introduzione di specifiche clausole statutarie, con maggiori oneri sul versante del controllo interno, della trasparenza e dell’effettivo coinvolgimento degli stakeholder nelle scelte imprenditoriali.

In questo caso, però si renderà opportuno riformulare l’oggetto sociale, facendo riferimento ai settori di attività individuati dall’art. 2 del D.Lgs. 112/2017 e dovrà essere modificata la denominazione, inserendo la nuova indicazione di “impresa sociale” (che andrà a sostituire quella di Onlus). Inoltre, nello Statuto bisognerà prevedere la nomina dei sindaci e le forme di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti direttamente interessati all’attività (in caso di superamento per due esercizi consecutivi di due dei limiti di cui all’art. 2435-bis codice civile, si avrà l’obbligo della revisione legale). Giova, tuttavia, rilevare che rispetto al vecchio regime l’ente che deciderà di iscriversi nella sezione “imprese sociali” avrà una maggiore libertà di azione sul piano operativo, potendo prevedere nello statuto anche lo svolgimento di attività diverse da quelle di interesse generale, anche al di fuori di quelle “direttamente connesse” (di cui al D.Lgs. 460/1997), purché i relativi ricavi siano inferiori al 30% di quelli complessivi (secondo i criteri di computo che verranno definiti con apposito decreto ministeriale).

Nel caso in cui si opti per una forma giuridica societaria, inoltre, potrà essere prevista la distribuzione di dividendi entro la soglia del 50% degli utili e avanzi di gestione annuali e, comunque, in misura non superiore all’interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato (in analogia a quanto già previsto per le cooperative sociali).

3.2. La scelta di iscriversi nella sezione del RUNTS dedicata alle ODV o alle APS

Per individuare la sezione del Registro in cui iscriversi vengono d'altro canto in gioco ulteriori elementi, come il modello organizzativo dell'ente e la diversa tipologia di elementi che ne compongono il patrimonio.

Basti pensare al caso di una ONLUS costituita in forma di associazione che impieghi prevalentemente personale volontario e svolga prevalentemente attività a titolo gratuito o a copertura di costo. In questo caso, al momento dell'iscrizione al RUNTS, potrebbe valutare conveniente valutare l'opportunità di collocarsi nella sezione dedicata alle ODV (se l'attività è svolta prevalentemente a favore di soggetti terzi) o in quella delle APS (quando l'attività è indirizzata ad associati, loro familiari o terzi). In questo modo, potrebbe beneficiare del trattamento fiscale più favorevole riservato a queste tipologie di enti, come ad esempio la tassazione forfettaria dei redditi derivanti da eventuali attività svolte con modalità commerciali (applicando rispettivamente i coefficienti dell'1% e del 3%).

In tal caso, tuttavia, si dovrà prestare attenzione alle modifiche statutarie da apportare. Per assumere la qualifica di ODV o APS gli statuti devono essere adeguati alle nuove disposizioni in merito alle modalità di svolgimento delle attività di interesse generale. Entrambi gli enti, infatti, sono chiamati ad esercitare la propria attività attraverso l'apporto prevalente dei volontari associati e tale circostanza deve emergere dall'atto costitutivo o dallo statuto.

Per le APS, inoltre, è indispensabile individuare anche i destinatari delle attività, che devono essere in prevalenza associati, loro familiari o terzi (mentre le attività delle ODV si rivolgono per lo più all'esterno dell'ente). Non è obbligatorio, invece, un richiamo espresso agli artt. 33 e 36 del CTS, nella parte in cui limitano l'impiego di lavoratori dipendenti o autonomi in questi enti, trattandosi di disposizioni cogenti ed immediatamente applicabili, anche in assenza di specifica previsione statutaria. Come tutti gli enti che si avvalgono di personale volontario, poi, anche ODV e APS sono chiamati a rispettare le disposizioni dell'art. 17 del CTS, già immediatamente efficaci dall'entrata in vigore del decreto (3 agosto 2017). In aggiunta, potrebbe essere opportuno regolamentare negli statuti l'attività dei volontari, specie per quanto concerne le modalità di rimborso. Il Codice introduce la possibilità di erogare rimborsi a seguito autocertificazione da parte del volontario (nei limiti di 10 euro giornalieri e 150 euro mensili), prevedendo la necessità di individuare un organo dell'ente competente a deliberare sulla tipologia di attività per le quali è ammesso questo tipo di rimborso e sull'importo dello stesso. Di conseguenza, al fine di utilizzare questa nuova procedura, sarà importante individuare nello statuto l'organo che deve pronunciarsi sui rimborsi.

3.3. L'iscrizione nel RUNTS come ente filantropico

Discorso diverso, invece, che hanno come principale finalità la mera raccolta fondi, sarà possibile valutare l'iscrizione nella sezione dedicata agli enti filantropici (articoli 37 e 38 del CTS). In questo caso, tuttavia, tale scelta potrà essere adottata prevalentemente dagli enti che sono già costituiti nella forma di associazione o fondazione

riconosciuta. Requisito quest'ultimo che contraddistingue tali enti. Accanto a questo elemento, inoltre, le ONLUS che decideranno di iscriversi in questa sezione dovranno adeguare i propri statuti tenendo conto delle peculiarità previste dal CTS. In particolare, la denominazione deve recare la locuzione "ente filantropico", alla quale può essere facoltativamente aggiunto l'acronimo ETS. Bisognerà, inoltre, indicare i principi a cui tali enti si attengono in merito alla gestione del patrimonio, alla raccolta fondi, alle modalità di erogazioni di denaro e beni (ad esempio, indicando i principi di trasparenza e correttezza che devono ispirare i gestori o le procedure di selezione dei beneficiari delle risorse dell'ente).

Inoltre, qualora l'ente sia obbligato a redigere il bilancio sociale, tale documento dovrà contenere l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate/effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche.

3.4. La scelta della sezione residuale

Infine, nel caso in cui la ONLUS, a seguito delle opportune valutazioni, non ritenga di essere in possesso delle caratteristiche per poter rientrare in una delle sezioni in precedenza indicate, potrà comunque decidere di iscriversi nella sezione residuale dedicata agli "altri enti del Terzo settore". L'art. 46 del CTS, infatti, individua una categoria residuale di ETS che comprende associazioni riconosciute e non riconosciute e fondazioni non classificate nelle precedenti categorie, nonché "gli altri enti di carattere privato diversi dalle società". Anche in questo caso, ovviamente, la ONLUS dovrà tener conto delle disposizioni previste dal CTS e adeguare il proprio statuto rendendolo compliant alla normativa. La sezione residuale sarà di sicuro interesse per quelle realtà che ad oggi svolgono attività di interesse generale dietro versamento di corrispettivi ma non presentano un risultato complessivo in utile o con un margine superiore al 5% nel rapporto tra costi e ricavi. In tal caso, infatti, in base ai parametri indicati all'art. 79 del codice del terzo settore l'ente potrebbe assumere natura fiscalmente non commerciale beneficiando di un regime di detassazione idoneo a sterilizzare gli effetti impositivi anche laddove l'ente dovesse conseguire dallo svolgimento dell'attività di interesse generale utili non superiori al 5% per non più di due periodi di imposta consecutivi.

Art. 35
ULTERIORI CASI

- 1. Le organizzazioni non governative (ONG) di cui all'art. 32, comma 7, della legge 11 agosto 2014, n. 125, già riconosciute idonee ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, i cui dati non debbano essere trasferiti al RUNTS per effetto di altra disposizione di cui al presente titolo, sono iscritte a richiesta nel RUNTS, previo adeguamento del relativo statuto alle disposizioni inderogabili del Codice.*
- 2. Per le finalità di cui al comma 1, ciascun ente trasmette all'ufficio competente del RUNTS, la domanda ai sensi del presente articolo, riportando le informazioni necessarie su apposita modulistica resa disponibile sul Portale del RUNTS e comunicando la sezione del RUNTS nella quale intende essere iscritto. Alla domanda è allegata la documentazione di cui all'art. 34, commi 3 o 4 nonché apposita dichiarazione circa il permanere dell'idoneità.*
- 3. Si applica, per quanto compatibile, l'art. 34.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 35

SOMMARIO: 1. Le ONG nell'attuale normativa. – 2. Le ONG e gli ETS. — 3. Aspetti da chiarire. – 4. Procedura di iscrizione.

1. *Le ONG nell'attuale normativa*

L'art. 35 intende chiarire le modalità con cui le organizzazioni non governative (ONG) debbano iscriversi al RUNTS. Come verrà meglio qui di seguito analizzato, l'esigenza di tale chiarimento deriva in particolare dal disposto dell'art. 89 CTS il quale ha modificato l'art. 32 della legge 11 agosto 2014, n. 125 (Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo)¹ che regolamenta l'intero settore della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Prima del commento all'art. 35, si rende tuttavia necessario un breve riepilogo del percorso normativo di questi enti.

Sino alla entrata in vigore della citata legge n. 125/2014 le organizzazioni non governative, così come le ODV e le cooperative sociali, erano considerate ONLUS di diritto ai sensi dell'art. 10 del d. lgs. n. 460/1997, e pertanto non necessitavano della iscrizione alla relativa anagrafe.

Ad oggi, in seguito alla introduzione della nuova disciplina, quell'automatico riconoscimento è venuto meno e le ONG, sia quelle di nuova costituzione che quelle già esistenti, possono assumere tale qualifica solo dietro loro espressa richiesta.

Infatti l'art. 32, comma 7 della citata legge n. 125, stabilisce che le organizzazioni non governative già riconosciute idonee alla data del 29 agosto 2014² e pertanto ONLUS di diritto, qualora intendano mantenere tale qualifica, debbano chiedere l'iscrizione nella relativa anagrafe unica³. L'Agenzia delle entrate, con la risoluzione n. 22/E del 24 febbraio 2015, emessa quindi prima della riforma del terzo settore, precisava che, in forza della previsione contenuta nel citato art. 32, le organizzazioni non go-

* Notaio in Seregno (MB); coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano.

¹ Pubblicato su Gazz. Uff. Serie Generale n. 199 del 28-agosto-2014.

² data di entrata in vigore della legge n. 125/2014

³ Così prevede il comma 7 dell'art. 32 della legge n. 125/2014 che qui si riporta: "7. *Le organizzazioni non governative già riconosciute idonee ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e considerate organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) ai sensi dell'articolo 10, comma 8, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, alla data di entrata in vigore della presente legge sono iscritte nell'Anagrafe unica delle ONLUS, su istanza avanzata dalle stesse presso l'Agenzia delle entrate. In ogni caso, per i primi sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ovvero fino al momento dell'avvenuta iscrizione, rimangono validi gli effetti del riconoscimento dell'idoneità concessa ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49. Le Organizzazioni non governative di cui al presente comma sono iscritte nel Registro unico nazionale del Terzo Settore*".

vernative, già ONLUS di diritto, iscritte su apposita istanza, costituivano nell'ambito dell'anagrafe una particolare categoria "ad esaurimento"; la definizione, riferita alle ONG costituite secondo la precedente normativa (l. 26 febbraio 1987, n. 49), era comunque profetica, in quanto, come noto, l'intera categoria delle ONLUS verrà meno decorso il termine di cui all'art. 104, comma 2, CTS.

La citata legge n. 125/2014, stabilisce inoltre che le ONG, le ONLUS, le cooperative sociali, le imprese sociali, le fondazioni, le ODV e le APS rientrano tra quei soggetti privati non profit, elencati all'art. 26 della stessa legge⁴, che possono far parte della più ampia categoria delle organizzazioni della società civile (OSC), quali soggetti della cooperazione allo sviluppo, qualora siano specializzati e finalizzati alla cooperazione, allo sviluppo, alla solidarietà internazionale e all'aiuto umanitario.

Le organizzazioni della società civile vengono iscritte in un apposito elenco previsto dall'art. 26, comma 3, l. n. 125/2014, pubblicato e aggiornato dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo⁵, che verifica la competenza e l'esperienza degli enti che fanno domanda di iscrizione, nonché il mantenimento dei requisiti di quelli che vi sono iscritti⁶. Tra i requisiti per l'iscrizione si chiede, tra l'altro, che l'ente: sia costi-

⁴ Art. 26 Organizzazioni della società civile ed altri soggetti senza finalità di lucro

1. L'Italia promuove la partecipazione alla cooperazione allo sviluppo delle organizzazioni della società civile e di altri soggetti senza finalità di lucro, sulla base del principio di sussidiarietà.

2. Sono soggetti della cooperazione allo sviluppo le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro di seguito elencati:

a) organizzazioni non governative (ONG) specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario;

b) organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) statutariamente finalizzate alla cooperazione allo sviluppo e alla solidarietà internazionale;

c) organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione internazionale allo sviluppo;

d) le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei Paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei Paesi coinvolti;

e) le imprese cooperative e sociali, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, le fondazioni, le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, qualora i loro statuti prevedano la cooperazione allo sviluppo tra i fini istituzionali;

f) le organizzazioni con sede legale in Italia che godono da almeno quattro anni dello status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC).

⁵ Istituita e disciplinata dalla legge n. 125/2014, artt. 17 e ss. ed sua volta soggetta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale come stabilito dal medesimo articolo 17: "Art. 17 Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. 1. Per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo sulla base dei criteri di efficacia, economicità, unitarietà e trasparenza è istituita l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, di seguito denominata «Agenzia», con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale".

⁶ Per più ampia informazione sulla procedura di iscrizione si possono consultare le "linee guida per l'iscrizione all'elenco dei soggetti senza finalità di lucro ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, della legge n. 125/2014 e dell'articolo 17 del decreto ministeriale n. 113/2015" dove, tra i soggetti idonei alla iscrizione, vengono indicati anche gli ETS che esercitino attività di cooperazione allo sviluppo.

tuito con atto pubblico o scrittura privata autenticata, abbia già realizzato progetti di cooperazione allo sviluppo, dia adeguate garanzie di capacità finanziaria e operativa, abbia adottato un codice etico e non abbia finalità lucrative.

L'Agenzia può concedere contributi o anche affidare la realizzazione di iniziative di cooperazione allo sviluppo ai soggetti presenti nell'elenco e ritenuti idonei sulla base di requisiti di competenza, esperienza acquisita, capacità, efficacia e trasparenza. Gli enti prescelti sono tenuti a rendicontare, per via telematica, i progetti beneficiari dei contributi loro concessi dall'Agenzia e le iniziative di cooperazione allo sviluppo la cui realizzazione è stata loro assegnata. Le concessioni e gli affidamenti devono seguire procedure comparative pubbliche disciplinate dalla stessa normativa⁷. Per espressa previsione di legge⁸ le attività di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario svolte dai soggetti iscritti nel citato elenco sono fiscalmente considerate attività di natura non commerciale.

2. *Le ONG e gli ETS*

Il codice del terzo settore all'art. 5 indica le attività che possono essere esercitate dagli enti del terzo settore; si tratta di un elenco chiuso che qui interessa in quanto comprende anche la cooperazione allo sviluppo esercitata ai sensi della legge n. 125/2014 (art. 5 primo comma, lettera n), CTS).

Stante questa previsione, il successivo art. 89, comma 9, CTS, ha modificato il citato art. 32, l. n. 125/2014, stabilendo che le organizzazioni non governative con la qualifica di ONLUS “sono iscritte nel Registro unico nazionale del Terzo settore”, senza tuttavia specificare quale sia la procedura da seguire.

Al fine di chiarire questo punto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota n. 4787 del 22 maggio 2019, riconosceva che tale previsione non dà luogo ad una automatica iscrizione al RUNTS, in quanto nessun ente non profit che diventi o intenda diventare ETS è esonerato dal controllo sulla sussistenza dei requisiti per assumere tale qualifica. Infatti, anche laddove è prevista una trasmigrazione automatica, prima della iscrizione, l'ufficio del RUNTS provvede a verificare che l'ente sia adeguato alla nuova disciplina. Pertanto anche le organizzazioni non governative che rivestano la qualifica di ODV, APS, ONLUS dovranno adeguarsi alla nuova normativa entro la data del 31 maggio 2022⁹, in adempimento all'obbligo portato dall'art. 101, comma 2, CTS. È vero che, iniziando l'operatività del RUNTS il 23 novembre 2021 per ODV e APS questo termine ha perso di importanza; tuttavia rimane efficace con riferimento al quorum agevolato con il quale assumere le modifiche statutarie di adeguamento, qualora fossero richieste dall'ufficio RUNTS entro quella data ai sensi dell'art. 31, ottavo comma, decreto RUNTS.

⁷ All'art. 17, comma 13.

⁸ Art. 26, comma 5, l. n. 125/2014.

⁹ Il termine inizialmente stabilito nel CTS per l'adeguamento era fissato al 3 febbraio 2019 ed è stato successivamente prorogato più volte; ultimamente il decreto legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge con l. 29 luglio 2021, n. 108 lo ha portato al 31 maggio 2022.

3. *Aspetti da chiarire*

La portata dell'articolo in commento è però limitata a quelle organizzazioni non governative costituite e riconosciute idonee ai sensi della "vecchia" normativa del settore¹⁰, che non rivestano qualifica di ODV e APS. Infatti sono espressamente esclusi dall'applicazione della norma in oggetto, gli enti per i quali altre disposizioni del titolo VIII del decreto in commento stabiliscono che i relativi "dati" vengano trasferiti al RUNTS. L'esclusione è quindi certa per le ODV e le APS di cui all'art. 31, dove si stabilisce che le regioni o province autonome sono tenute a trasferire al RUNTS i "dati" in loro possesso degli enti che risultano iscritti nei registri dalle stesse tenuti il giorno antecedente quello di cui all'art. 30.

Diverso discorso va fatto per le ONG che siano anche iscritte all'anagrafe delle ONLUS; infatti una interpretazione strettamente letterale della norma porterebbe a ritenere che la disciplina in esame non possa essere applicata neanche a questi enti perché nell'art. 34 si legge che l'Agenzia delle entrate comunica al RUNTS "i dati e le informazioni" relativi agli enti iscritti nella anagrafe ONLUS il medesimo giorno sopra indicato. Tuttavia, per iscrivere le ONG ONLUS al RUNTS non è sufficiente la trasmissione delle informazioni e dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate, ma è necessaria la presentazione di un'apposita domanda alla quale vanno allegata la copia dell'atto costitutivo e dello statuto adeguato alle norme del codice del terzo settore¹¹. È vero che l'articolo in commento non utilizza il termine "documentazione"¹² ma fa riferimento ai "dati" delle ONG e quelli, anche per le ONLUS, vengono comunicati al RUNTS dall'Agenzia delle entrate, tuttavia il dubbio che il testo in esame intenda disciplinare il passaggio delle ONG ONLUS al nuovo registro è più che legittimo dal momento che l'articolo è collocato nel titolo relativo al popolamento iniziale del RUNTS. Ed allora appare più coerente una spiegazione estensiva del termine "dati" che comprenda anche i documenti inoltrati al RUNTS dagli enti interessati; in tal modo le ONG ONLUS non farebbero parte degli enti esclusi e rientrerebbero tra quelli ai quali è dedicato l'art. 35. Questa interpretazione spiegherebbe anche il duplice riferimento all'art. 34, specificamente dettato per le ONLUS, contenuto nel secondo e terzo comma; in particolare l'ultimo comma detta "Si applica, per quanto compatibile, l'articolo 34".

Infine, qualora la norma non fosse applicabile alle ONG ONLUS, sarebbe stato più coerente inserirla nella sezione seconda, capo primo, titolo secondo, intitolata "Disposizioni particolari" dedicata alla iscrizione di enti che presentano caratteristiche speciali.

E' invece perfettamente logico escludere dall'applicazione di questo articolo le ODV e le APS le quali, ai fini della iscrizione nel RUNTS, dovranno seguire le procedure indicate dagli artt. 31 e seguenti che precedono.

È opportuno ricordare che le ONG iscritte all'anagrafe delle ONLUS, in seguito all'iscrizione al RUNTS, perderebbero tale qualifica, come stabilito dall'articolo 101,

¹⁰ Legge 26 febbraio 1987, n. 49, abrogata in forza dell'art. 31 della l. 11 agosto 2014, n. 125.

¹¹ Si veda in proposito G. SEPIO nel commento all'art. 34, in questa opera.

¹² Termine che in altri punti del decreto appare riferito proprio agli atti costitutivi ed agli statuti, come ad esempio nell'art. 9, comma 3 o anche nell'art. 31, comma 3.

comma 8, CTS; pertanto, qualora volessero mantenerla fino al venir meno della relativa disciplina, questi enti dovranno iscriversi al nuovo registro in quella finestra temporale che va dal primo gennaio al 31 marzo del periodo di imposta successivo all'autorizzazione della commissione europea di cui all'articolo 101, comma 10, CTS e comunque non prima del periodo di imposta successivo quello di operatività del predetto registro¹³.

La norma in commento, confermando quanto anticipato nella nota ministeriale n. 4787 sopra citata, chiarisce che qualora le ONG identificate dal primo comma dell'articolo 35, intendano assumere la qualifica di ETS, sono tenute a presentare una richiesta di iscrizione al RUNTS con indicazione della sezione prescelta.

La medesima nota ministeriale stabiliva altresì che il decreto RUNTS avrebbe dovuto necessariamente prevedere “uno specifico percorso di inserimento delle ONG all'interno del RUNTS, che le differenzi rispetto alla più vasta platea di soggetti che aspirano all'acquisizione della qualifica di ETS” e questo articolo intende realizzare tale previsione.

4. *Procedura di iscrizione*

La domanda di iscrizione deve essere presentata utilizzando la modulistica appositamente preparata e disponibile sul portale, e dovrà indicare la sezione cui l'ente intende essere iscritto, in quanto, come accade anche per le ONLUS, le ONG non hanno una forma organizzativa obbligata, pertanto restano libere di scegliere la categoria che ritengano più idonea per l'esercizio della loro attività. La documentazione da allegare sarà quella indicata dal citato art. 34 e dovrà comprendere la copia dell'atto costitutivo e dello statuto, adeguato alle disposizioni inderogabili del codice, nonché gli ultimi due bilanci approvati. In caso di enti religiosi civilmente riconosciuti, in sostituzione dell'atto costitutivo e dello statuto, andrà allegato il regolamento conforme alle disposizioni contenute nell'art. 14, comma 2, decreto RUNTS.

In caso di irreperibilità dell'atto costitutivo, è possibile depositare apposita documentazione anche in forma di dichiarazione di insussistenza o irrecuperabilità effettuata ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, così come previsto per tutti gli enti che intendano divenire ETS¹⁴.

L'articolo in commento chiede che venga anche depositata “apposita dichiarazione circa il permanere della idoneità”.

La dizione usata dovrebbe riferirsi al decreto di iscrizione nell'elenco delle organizzazioni della società civile sopra citato, emesso dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e comunicato all'interessato una volta terminata con esito positivo la fase di verifica della idoneità dell'ente a rivestire tale qualifica, o altro documento che provi tale iscrizione¹⁵; è altresì consigliabile depositare anche la dichiarazione del legale rappresentante dell'ente attestante che tale iscrizione sia ancora valida.

¹³ Così come meglio disciplinato dal precedente articolo 34 al cui commento di SEPIO si rinvia.

¹⁴ Vedi in proposito art. 8, comma 5; art. 10, comma 2 che contiene un espresso richiamo all'art. 8, comma 5; art. 31, comma 5; art. 32, comma 3; art. 33 comma 3; art. 34, comma 3.

¹⁵ L'elenco delle organizzazioni della società civile è pubblico e di facile accesso.

ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI ANTIMAFIA NELLA FASE
DELLA POPOLAZIONE INIZIALE DEL RUNTS

1. In sede di registrazione degli enti nel RUNTS ai sensi del presente Capo, i competenti Uffici del RUNTS acquisiscono le informazioni antimafia di cui all'art. 48, comma 6, del Codice nel caso degli enti di cui all'art. 31, comma 1, dello stesso Codice. Ai soli fini dell'individuazione degli stessi gli Uffici acquisiscono in sede di integrazione degli atti e delle informazioni, qualora disponibili, gli ultimi due bilanci d'esercizio.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 36

L'articolo 48, comma 6 del Codice del terzo settore richiede che l'ufficio del Registro unico nazionale acquisisca l'informazione antimafia di quegli enti che si trovano nella situazione che rende necessaria la nomina del revisore legale dei conti. La norma che disciplina questa fattispecie è contenuta nell'articolo 31 del Codice del terzo settore, dove si stabilisce che quando un ente superi per due esercizi consecutivi due dei tre limiti ivi indicati¹ divenga obbligatoria la nomina di un organo di revisione legale dei conti.

Per fornire agli uffici del RUNTS la documentazione necessaria a comprendere se l'ente si trovi nelle condizioni di cui all'art. 31, l'art. 8 del decreto RUNTS, nell'elencare i documenti da allegare alla domanda di iscrizione degli enti senza personalità giuridica che intendano conseguire la qualifica di ETS, vi comprende anche gli ultimi due bilanci consuntivi approvati. Tale disposizione è richiamata per le reti associative dall'articolo 10, comma 2, nonché per gli enti con personalità giuridica dal combinato disposto dagli artt. 16 e 17, tutti dello stesso decreto RUNTS.

Anche per le ONLUS l'art. 34, decreto RUNTS, prevede che in sede di deposito della domanda di iscrizione, unitamente all'atto costitutivo ed allo statuto adeguato alle disposizioni inderogabili del codice, vengano depositati anche gli ultimi due bilanci approvati.

L'articolo in commento si preoccupa di applicare questa norma anche agli enti che andranno a popolare inizialmente il nuovo registro.

Infatti per le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, tra i dati e i documenti che le regioni e le province autonome tenute al controllo dei registri settoriali devono far pervenire all'ufficio del RUNTS, ai sensi dell'art. 31 del decreto in commento, non sono compresi i bilanci. Né potevano essere richiesti, in quanto entrambe le leggi 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato) e 7 dicembre 2000 n. 383 (disciplina delle associazioni di promozione sociale) disponevano sì l'obbligo di redigere il bilancio o un rendiconto economico finanziario, ma non prevedevano che questi dovessero essere depositati nei rispettivi registri di settore;

* Notaio in Seregno (MB); coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano.

¹ Ed esattamente: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: euro 1.100.000; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: euro 2.200.000; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 12 unità

quindi questi documenti non erano tra quelli a disposizione delle regioni o province autonome².

Ed allora, malgrado la dizione del quarto comma dell'art. 31 che precede sembri affermare che non sia necessaria, da parte degli uffici del RUNTS, la richiesta agli enti di ulteriori documenti qualora quelli forniti siano sufficienti per verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione (*Nel caso in cui le informazioni disponibili sulla base dati siano incomplete, richiede all'ente le informazioni e documenti mancanti...*), dalla lettura dell'art. 36 in commento si deduce che tale richiesta dovrebbe essere sempre fatta agli enti esercitanti attività da due o più esercizi, anche se limitata al deposito degli ultimi due bilanci, ove disponibili.

Non può sorprendere che il Codice del terzo settore stabilisca che l'autorità preposta al controllo del RUNTS richieda informazioni antimafia. A questi enti infatti è riconosciuta "una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale"³ e come tali spesso sono titolari di rapporti, specie contrattuali, con la Pubblica Amministrazione. Basti pensare alle forme di coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore nei progetti della pubblica amministrazione mediante la co-programmazione e la co-progettazione previste dall'articolo 55 e seguenti del codice del terzo settore. Questo stesso articolo è intitolato "Coinvolgimento degli enti del Terzo settore" indicando con chiarezza l'apertura della pubblica amministrazione ad una piena collaborazione con gli enti del terzo settore.⁴

L'obbligo di acquisizione delle informazioni antimafia ha natura cautelare e preventiva ed è volto alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico nonché del corretto andamento della pubblica amministrazione, al fine di impedire che un ente non profit risulti comunque coinvolto, colluso o condizionato dalla delinquenza organizzata.

L'informativa antimafia è prevista dell'art. 84, comma 3, d.lgs. n. 159/2011, e consiste nell'attestazione della sussistenza, o meno, di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto, di cui al precedente art. 67, nonché nell'attestazione della sussistenza, o meno, di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte o gli indirizzi dell'ente interessato⁵.

² Anche se molte leggi regionali avevano reso obbligatorio tale deposito, non era tuttavia generalizzato.

³ In tal senso FICI, *I presupposti negoziali dell'amministrazione condivisa* in FICI, GALLO e GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Napoli, 2020, pag. 55 ss.

⁴ Sull'argomento vedasi SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative* in FICI (a cura di), *La Riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018, pag. 269, dove l'autore afferma che non si tratta di scelte opzionali ma di comportamenti obbligatori della PA.

⁵ In proposito si rinvia al quarto comma dello stesso articolo 84 dove sono elencati i provvedimenti o le situazioni dai quali si presumono i tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva.

PUBBLICITÀ DEI DATI E DELLE INFORMAZIONI DISPONIBILI
NELLA FASE DELLA POPOLAZIONE INIZIALE DEL RUNTS

1. *Fino alla piena attivazione su base telematica di tutte le funzionalità del sistema informativo unitario, la conoscibilità dei dati e delle informazioni fornite dagli enti provenienti dai registri esistenti al giorno antecedente il termine di cui all'art. 30 è assicurata in forma semplificata attraverso il Portale del RUNTS a seguito del perfezionamento dei rispettivi procedimenti di iscrizione allo stesso, a far data dal raggiungimento di un volume minimo iniziale di enti iscritti.*
2. *La data iniziale per la attivazione della conoscibilità in forma semplificata è individuata a cura del Ministero e pubblicata sul Portale.*
3. *Nella prima fase, la conoscibilità delle informazioni deve garantire, per ciascun ente iscritto, il codice fiscale, la denominazione, la sede legale, le generalità del rappresentante legale, l'eventuale dichiarazione di accreditamento ai fini dell'accesso al contributo del 5 per mille nonché, quale dato storico, se disponibile, l'indicazione del registro di provenienza e gli estremi del relativo provvedimento di iscrizione. Il complesso delle informazioni disponibili per ciascun ente è implementato attraverso successivi aggiornamenti fino a garantire la completezza delle informazioni previste secondo il regime ordinario.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 37

“Il Registro unico nazionale del terzo settore è un registro pubblico, accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica”. Questa la definizione che si trova nello stesso Codice del Terzo settore all'art. 45. Una delle funzioni del nuovo registro è evidentemente quella di rendere pubblici i dati dallo stesso conservati.

L'art. 37 del decreto RUNTS intende garantire, anche nel periodo immediatamente successivo l'inizio della operatività del registro, un minimo di disponibilità dei dati per la conoscenza dei terzi. Tuttavia la fornitura del servizio potrà iniziare solo dopo che si sia raggiunto un numero di ETS idoneo a creare un “volume minimo iniziale”.

La norma ha comunque una portata limitata ai soli enti per i quali si sia già perfezionato il procedimento di iscrizione al RUNTS e che fossero già iscritti in preesistenti registri: pertanto è sicuramente relativa a ODV e APS. È dubbia la sua applicazione anche alle ONLUS le quali accedono al nuovo registro con una loro domanda che dovrebbe contenere tutti i dati necessari.

Malgrado l'ampiezza della dizione “registri esistenti al giorno antecedente il termine di cui all'articolo 30”, non è possibile ritenere che vi siano compresi anche gli enti che abbiano ottenuto la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361/2000 e che siano già transitati nel nuovo registro, in quanto norma inserita nel titolo inerente il popolamento iniziale.

Il ministero è consapevole che nella fase iniziale, per prevedibili problemi tecnici di traffico dei dati, non si potrà mai offrire la piena accessibilità a tutti gli elementi e documenti pervenuti agli uffici del RUNTS, ma unicamente ad una selezione di dati verificati dall'ufficio in quanto relativi ad enti già iscritti.

Dalla norma in esame emerge allo stesso tempo anche la comprensione del disagio in cui si verranno a trovare i terzi che non potranno più disporre dei registri di ODV e APS, abrogati contestualmente all'inizio della operatività del RUNTS e dei quali non si conosce l'accessibilità nella loro funzione di banca dati, ai sensi dell'art. 102 comma 4, CTS, e non potranno neanche fare affidamento, ove si intendesse la norma estesa anche alle ONLUS, sulla relativa anagrafe¹ in quanto l'ente potrebbe essere già iscritto al RUNTS, ed aver quindi perso tale qualifica, senza che all'anagrafe sia stato reso pubblico il relativo aggiornamento.

La data di accesso alla disponibilità dei dati, sia pure in forma semplificata, verrà individuata dallo stesso ministero e resa pubblica sul portale del RUNTS.

* Notaio in Seregno (MB); coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano.

¹ Che del resto è sempre stata di difficile consultazione.

Una volta raggiunta la piena gestione dei dati, si instaurerà il regime ordinario durante il quale verranno pubblicate, attraverso il portale, le informazioni contenute nel paragrafo 3 del decreto direttoriale 29 luglio 2021, n. 344. Pertanto gli interessati, mediante tale accesso, potranno consultare i seguenti documenti:

- Atto costitutivo, se esistente e disponibile;
- Statuto;
- Bilancio d'esercizio e bilancio sociale;
- Provvedimenti di riconoscimento della personalità giuridica;
- Rendiconti delle raccolte fondi;
- Deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione, liquidazione, scioglimento, cessazione o estinzione;
- Provvedimenti dell'autorità giudiziaria e tributaria che ordinano lo scioglimento dispongono la cancellazione o accettano le estinzioni;
- Gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista dal norme di legge o di regolamento.

Inoltre sarà altresì disponibile una funzione di ricerca non soggetta a tracciatura che fornirà un insieme di informazioni minime, quali il codice fiscale dell'ente, la sua denominazione, la provincia della sede e l'eventuale esistenza di dichiarazioni di accreditamento al 5 per mille.

Il terzo comma dell'articolo in commento, elencando i dati minimi che verranno resi accessibili nella prima fase di popolamento del nuovo registro, garantisce un'informazione minima simile a quella ridotta che sarà fornita a regime; vi rientra infatti anche la idoneità dell'ente ad accedere al contributo del 5 per mille, nonché l'indicazione del registro di provenienza, qualora tale informazione sia disponibile.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 3 comma 1,² d. lgs. 3 luglio 2017, n.111 (Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a norma dell'articolo 9, comma 1, lettere c) e d), della legge 6 giugno 2016, n. 106), potranno accedere al 5 per mille tutti gli enti iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore³. Le disposizioni relative agli enti del terzo settore entreranno in vigore dall'anno successivo a quello di operatività dello stesso registro.

Le informazioni disponibili verranno incrementate con successivi aggiornamenti in modo da raggiungere la completezza delle stesse come elencate nel decreto direttoriale sopra richiamato.

² Art. 3 Destinazione del cinque per mille

1. Per ciascun esercizio finanziario, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta precedente, una quota pari al cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è destinata, in base alla scelta del contribuente, alle seguenti finalità:

- a) sostegno degli enti di cui all'articolo 1 della legge, iscritti nel Registro previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera m), della medesima legge;
- b) finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;
- c) finanziamento della ricerca sanitaria;
- d) sostegno delle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente;
- e) sostegno delle associazioni sportive dilettantistiche, riconosciute ai fini sportivi dal Comitato olimpico nazionale italiano a norma di legge, che svolgono una rilevante attività di interesse sociale.

³ Vedasi anche il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2020 (pubblicato nella Gazz. Uff. n. 231 del 17 settembre 2020 n.231) che disciplina le modalità e i termini per l'accesso al riparto del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE DI ISCRIZIONE SUCCESSIVE
AL TERMINE INDIVIDUATO PER L'OPERATIVITÀ DEL RUNTS

1. A decorrere dal giorno successivo al termine di cui all'art. 30, gli enti che intendano conseguire l'iscrizione in una delle sezioni del RUNTS ai sensi del Titolo 2 del presente decreto, presentano la domanda di iscrizione al competente Ufficio statale, regionale o provinciale del RUNTS. Nelle more della piena applicabilità delle procedure telematiche ivi previste, gli enti utilizzano una modulistica uniforme sull'intero territorio nazionale, resa disponibile attraverso il portale del RUNTS. La presentazione delle istanze viene effettuata secondo le modalità indicate sul medesimo portale, tramite il quale sarà comunicata la data a decorrere da cui le procedure telematiche ordinarie saranno definitivamente attivate.

2. I registri delle ODV e delle APS, di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, rimangono operanti esclusivamente per i procedimenti di iscrizione e cancellazione pendenti al giorno antecedente il termine di cui all'art. 30; a conclusione degli stessi i dati e le informazioni degli enti interessati sono trasferiti al RUNTS con le modalità di cui agli articoli precedenti.

3. L'Anagrafe unica delle Onlus di cui all'art. 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 viene soppressa a decorrere dal termine di cui all'art. 104, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, ai sensi di quanto disposto dall'art. 102, comma 2, lettera a) del medesimo decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

Le procedure di iscrizione all'anagrafe unica delle ONLUS cessano, ai sensi dell'art. 101, comma 2, del decreto legislativo n. 117 del 2017, alla data del giorno antecedente al termine di cui all'art. 30, fatta eccezione per i procedimenti di iscrizione e cancellazione pendenti a tale data; a conclusione degli stessi i dati e le informazioni degli enti interessati sono trasferiti al RUNTS con le modalità di cui agli articoli precedenti.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 38

Con l'operatività del RUNTS, la cui data di inizio, da fissarsi con decreto direttoriale, verrà resa pubblica sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e sulla Gazzetta Ufficiale, tutti gli enti che intendano assumere la qualifica di "enti del terzo settore" potranno fare richiesta di iscriversi al nuovo registro.

La decisione è coraggiosa perché il numero delle domande che potrebbero essere presentate nei primi mesi di operatività del RUNTS potrebbe essere notevole. Si sarebbe potuto decidere di aprire le iscrizioni in modo graduale, iniziando il popolamento dapprima con ODV e APS, poi con le ONLUS ed infine con gli enti non appartenenti a tali categorie.

Il Ministero, correttamente, deve aver ritenuto più opportuno dare subito a tutti i soggetti interessati la possibilità di entrare a far parte della nuova grande famiglia degli ETS. Infatti sono molti gli enti non profit che attendono quel momento, non tanto per avvalersi delle agevolazioni fiscali previste dal CTS, le quali per essere applicate dovranno attendere l'autorizzazione della Commissione Europea, quanto per poter godere delle condizioni di favore nei rapporti con la pubblica amministrazione stabilite per gli ETS e per definire la propria qualifica anche nel futuro, in previsione della completa realizzazione della riforma.

Ci sono molte associazioni che attendono l'apertura del RUNTS per deliberare contestualmente di assumere la qualifica di ETS, con relativo adeguamento statutario, e di ottenere la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel nuovo registro avvalendosi della procedura disciplinata dall'art. 22, estremamente più breve e semplice rispetto a quella di cui al D.P.R. n. 361/2000, al fine di evitare i lunghi tempi di iscrizione al RPG tenuto da prefetture e regioni.

Questa notevole mole di lavoro andrà a sommarsi a quella derivante dalla trasmissione forzata di cui all'art. 54, CTS e bisogna augurarsi che la sua gestione non si riveli così difficile da dar luogo a blocchi o intasamenti delle pratiche.

In questa prima fase la norma prevede che il sistema non sarà ancora in grado di offrire una completa applicazione delle procedure telematiche e quindi dispone l'utilizzo di una modulistica probabilmente semplificata o comunque ridotta che sia uniforme per l'intero territorio nazionale¹.

Questa regola rimarrà in vigore fino a quando lo stesso Ministero comunicherà che potranno essere utilizzate le procedure ordinarie. Non si indicano le modalità con

* Notaio in Seregno (MB); coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano.

¹ Le ONG, che non rientrano tra gli enti che conseguono l'iscrizione ai sensi del titolo secondo del decreto RUNTS, utilizzeranno invece la modulistica loro dedicata, prevista dall'art. 35, decreto RUNTS.

cui si renderà pubblico questo termine; è probabile che la comunicazione verrà fatta telematicamente sul sito del ministero o direttamente sullo stesso Portale, sul quale è messa a disposizione la modulistica da utilizzare.

Il secondo comma dell'articolo in commento vuole coordinare il nuovo registro con quelli previsti per le ODV e le APS dalle rispettive normative precedenti la riforma, e dispone che tali registri settoriali rimangano operativi al solo fine di terminare la gestione delle pratiche di iscrizione e di cancellazione iniziate prima della data di operatività del RUNTS.

La norma è coerente con quanto disposto:

- dall'art. 31, comma 2 (*"I dati delle APS e delle ODV aventi procedimenti di iscrizione e di cancellazione pendenti al giorno antecedente il termine di cui all'articolo 30 sono comunicati telematicamente al RUNTS in caso di esito favorevole degli stessi."*) per la trasmigrazione dei dati dai registri APS e ODV tenuti dalle regioni e province autonome;

- dall'art. 32, comma 2 che riporta esattamente la medesima locuzione riferita però unicamente alle APS a carattere nazionale; nonché

- dall'art. 33, comma 2, anche questo dello stesso tenore, ma riguardante le articolazioni territoriali ed ai circoli affiliati alle APS nazionali.

Terminati i procedimenti in corso con esito positivo, i dati degli enti interessati, unitamente ai documenti indicati dall'art. 31, vengono trasferiti al RUNTS con le modalità già esaminate nel medesimo art. 31.

Le ODV e le APS sono attualmente già interamente disciplinate dal Codice del terzo settore; il controllo statutario fatto dalla regione o provincia autonoma competente per i procedimenti pendenti riguarda la conformità dello statuto alle norme del nuovo codice ed è pertanto simile a quello che farà lo stesso ufficio del RUNTS in sede di iscrizione. Tuttavia, malgrado il precedente controllo, la esclusiva competenza di questo ufficio alla verifica della sussistenza delle condizioni per l'iscrizione non viene meno, e l'ufficio destinatario dei dati e documenti dovrà riavviare le verifiche preventive all'iscrizione.

Come già osservato nel commento all'art. 31, dal momento che un soggetto cancellato non sarà mai iscritto nel nuovo registro, sembra logico ritenere che per "esito favorevole" della cancellazione dell'ente dal registro di originaria appartenenza si intenda quello in cui il procedimento di depennamento non vada a buon fine e l'ente rimanga iscritto nell'originario registro, soggetto al procedimento di trasmigrazione.

La norma sopperisce ad un problema pratico, quello di far pervenire al RUNTS unicamente i dati e i documenti appartenenti ad enti attivi facenti parte delle categorie interessate alla trasmigrazione; resta tuttavia il problema della "sopravvivenza" dei registri alla loro abrogazione, stabilita dall'articolo 102, comma 4, CTS dove si legge che tutte le disposizioni inerenti i registri di ODV e di APS sono abrogate a decorrere dalla data di operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore.

L'ultimo comma dell'articolo in commento è dedicato alle ONLUS.

Il precedente articolo 34, regolamentando una sorta di trasmigrazione iniziata in modo coatto e poi volontariamente perfezionata, stabilisce che l'Agenzia delle entrate

pubblici sul proprio sito gli enti iscritti all'anagrafe delle ONLUS e che ne trasmetta i dati "essenziali"² all'ufficio del RUNTS. Tuttavia, come già stabilito per tutti i casi di trasmigrazione automatica, non dovranno essere inviati i dati di enti interessati a procedimenti di iscrizione o di cancellazione pendenti il giorno precedente quello di operatività del RUNTS, dati che potranno essere comunicati successivamente al buon esito del procedimento, ricordando in proposito l'opinione qui sostenuta per i casi di cancellazione³.

Si rendeva quindi necessario coordinare anche la tempistica di operatività tra l'anagrafe delle ONLUS e il RUNTS. Fermo restando che la prima sarà abrogata a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo quello in cui si avvererà l'ultima delle due condizioni previste all'art. 104, comma 2, CTS (inizio di operatività del RUNTS e autorizzazione della commissione europea)⁴, il Ministero ha quindi stabilito che, una volta avverata la prima condizione, (*"Le procedure di iscrizione all'anagrafe unica delle ONLUS cessano, ai sensi dell'art. 101, comma 2, del decreto legislativo n. 117 del 2017, alla data del giorno antecedente al termine di cui all'art. 30..."*) l'Agenzia delle entrate non potrà più aprire procedure di nuove iscrizioni all'anagrafe ONLUS. Questa rimarrà attiva al sol fine di chiudere i procedimenti di iscrizione o cancellazione in corso il giorno precedente quello indicato all'art. 30. I dati inerenti gli enti coinvolti in tali procedimenti verranno comunicati al RUNTS in caso di esito positivo, come sopra più volte indicato.

La lettura del comma 15 del precedente articolo 34 potrebbe apparire in contrasto con il disposto dell'art. 38, laddove sembrerebbe lasciare aperta, anche dopo l'inizio dell'attività del nuovo registro, la possibilità di iscrivere ONLUS, diverse da quelle per le quali siano pendenti procedimenti di iscrizione o cancellazione il giorno precedente quello di cui all'art. 30 del decreto RUNTS.

In realtà non può mettersi in dubbio che, decorso il termine iniziale di operatività del RUNTS, non potranno essere iscritte nuove ONLUS nella relativa anagrafe.

² Comprensivi di almeno il codice fiscale, la denominazione, la sede legale, le generalità e codice fiscale del rappresentante legale.

³ Vedi commento all'art. 31 in questa stessa opera.

⁴ Come stabilito dall'art. 102, comma 2, lettera a) del Codice del terzo settore, dove si fa riferimento al termine di cui all'art. 104, comma 2, dello stesso codice.

TITOLO IX
PRIVACY E POLITICHE DI TRATTAMENTO DEI DATI

ART. 39
RINVIO

1. Le modalità di trattamento dei dati personali sono definite nell'allegato tecnico A per quanto riguarda la gestione dei dati da parte del sistema informatico; per quanto non previsto dall'allegato tecnico provvedono le singole Amministrazioni conformemente alla normativa vigente anche attraverso i provvedimenti di cui all'articolo 4 comma 1 del presente decreto.

COMMENTO ALL'ARTICOLO 39

SOMMARIO: 1. Inquadramento disciplinare. – 2. Il paragrafo 11 dell'Allegato tecnico A e il trattamento dei dati personali. – 3. I principi del trattamento dei dati personali e i diritti dell'interessato. – 4. Il titolare e il responsabile del trattamento: attività e responsabilità. – 5. La sicurezza del trattamento. – 6. Il responsabile della protezione dei dati.

1. *Inquadramento disciplinare*

L'articolo in questione rappresenta l'unica disposizione contenuta nel d.m. 15 settembre 2020, n. 106 in materia di trattamento dei dati personali. La norma si inserisce all'interno del Titolo IX del decreto in questione, dedicato alla *privacy* e alle politiche di trattamento dei dati.

L'art. 39 è rubricato “Rinvio” e con ciò si rimanda immediatamente alle regole espresse nell'Allegato tecnico A per quanto concerne la gestione dei dati da parte del sistema informatico.

L'Allegato tecnico A, parte integrante e sostanziale del d.m. 106/2020, così come disposto dall'art. 40 del decreto ministeriale, è stato integrato e aggiornato mediante l'approvazione del decreto direttoriale del 29 luglio 2021: la nuova formulazione favorisce una più chiara individuazione degli elementi identificativi del sistema informatico del RUNTS, oltre a incidere in modo assai netto sul sistema del trattamento dei dati personali (rispetto a quanto previsto dalla precedente versione dell'Allegato tecnico A, par. 11).

Occorre sin da subito precisare come la piattaforma informatica del RUNTS: *i*) consenta la gestione in modalità telematica dell'intero flusso di dati connessi alla trasmissione, all'iscrizione, alla revisione e alla cancellazione degli ETS, secondo criteri di univocità e omogeneità delle informazioni pubblicate nel Registro; *ii*) operi attraverso le funzionalità di *Front Office* e di *Back Office*; *iii*) sia gestita e dunque risiede nell'infrastruttura tecnologica della società InfoCamere SCpA. La società consortile per azioni delle Camere di Commercio italiane è tenuta ad assicurare la conformità agli *standard* tecnologici e di sicurezza cui sono soggetti i servizi digitali offerti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'art. 39, inoltre, contiene una “clausola di riserva”, non alterando il potere delle singole Amministrazioni competenti (Ufficio statale, regionale o provinciale del RUNTS) di adottare, in difetto della regolamentazione contenuta nell'Allegato tecnico A, i provvedimenti di cui all'art. 4, comma 1, del d.m. 106/2020.

* Professore a contratto di Diritto privato nell'Università di Siena.

2. Il paragrafo 11 dell'Allegato tecnico A e il trattamento dei dati personali

Il rinvio disposto dall'art. 39 d.m. 106/2020 invita a considerare quanto previsto dall'odierno par. 11: risultano più chiari i ruoli, rispettivamente, rivestiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Gestore Informatico (InfoCamere SCpA).

Il Ministero è il titolare del trattamento dei dati personali che verranno ad essere gestiti nell'ambito della piattaforma del RUNTS: ovvero, il soggetto che, secondo la nuova e uniforme regolazione comunitaria, determina le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali¹. Pur tuttavia, nel caso in esame, il trattamento dei dati personali è conformato *ab origine* dal decreto ministeriale ed è perimetrato sulla scorta delle operazioni di trasmigrazione, iscrizione, revisione e cancellazione degli enti del Terzo settore nell'ambito della piattaforma del RUNTS.

Il nuovo decreto direttoriale precisa come l'oggetto del trattamento coincida con i dati degli utenti che accedono alle funzioni di *Back Office*, con i dati contenuti nelle istanze presentate al RUNTS, nonché con i dati degli utenti che accedono al Portale secondo le modalità meglio tratteggiate al par. 2.2. Con quest'ultimo inciso si fa riferimento alla procedura di autenticazione, ovvero all'accesso alle funzionalità della piattaforma, che avviene esclusivamente tramite la pagina del portale dei servizi digitali "Servizi Lavoro" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è vincolato al riconoscimento tramite le credenziali SPID o CIE.

Il trattamento dei dati personali si estende, quindi, ai dati contenuti nelle istanze presentate al RUNTS²: nell'ambito delle funzioni di *Front Office*, gli enti possono predisporre e inviare l'istanza di iscrizione al RUNTS, aggiornare i dati, depositare atti e presentare l'istanza di cancellazione dal Registro, oltre a trasmettere eventuali integrazioni richieste dall'Ufficio competente.

All'atto di presentazione dell'istanza di iscrizione al RUNTS, il legale rappresentante dell'ente, oltre ai suoi dati identificativi, comunicherà le generalità dei soggetti titolari di cariche sociali, ovvero di coloro che hanno la rappresentanza dell'ente (così come previsto dall'art. 48, comma 1, d.lgs. 117/2017, richiamato dal par. 1 dell'Allegato tecnico A, nonché in base alla modulistica definita nell'Allegato tecnico B). Ulteriori integrazioni, rettifiche e aggiornamenti implicanti la comunicazione di dati identificativi costituiranno oggetto del trattamento dei dati personali nell'ambito delle finalità designate dal Ministero precedente.

¹ La definizione del titolare del trattamento è affidata all'art. 4, n. 7, GDPR: [Regolamento (UE) 2016/679, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE]. Per alcune precisazioni, v. MARTINELLI, *Sub Art. 4 GDPR*, in BARBA e PAGLIANTINI (a cura di), *Delle persone*, II, *Leggi collegate*, in *Commentario al codice civile*, diretto da Gabrielli, Milano, 2019, 85 ss.; DEL FEDERICO e POPOLI, *Le definizioni*, in FINOCCHIARO (opera diretta da), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, Bologna, 2019, 84 ss.

² I dati personali, secondo la definizione ora offerta dall'art. 4, n. 1, GDPR coincidono con "qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile ('interessato'); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale".

Per quanto concerne, invece, il Gestore informatico, esso agisce in qualità di responsabile del trattamento e, a tal fine, adotta tutte le misure tecniche e organizzative adeguate, rendendo il trattamento sicuro e proteggendo i dati da ogni forma di violazione, ovverosia da ogni impiego non autorizzato o illecito, nonché dalla perdita, dalla distruzione e dai danni accidentali [secondo quanto previsto dall'art. 5, par. 1, lett. f), GDPR]. Il Gestore informatico, come può evincersi dalla parte finale del par. 11 dell'Allegato tecnico A, tratta i dati per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (titolare del trattamento), nei limiti delle finalità per cui sono raccolti, definite dal Ministero titolare del trattamento, secondo un atto di incarico conferito da questi ai sensi dell'art. 28, par. 3, GDPR (nel caso di specie, secondo quanto precisato dalla Convenzione sottoscritta tra le parti)³.

3. *I principi del trattamento dei dati personali e i diritti dell'interessato*

Numerosi sono i principi che guidano e orientano il trattamento dei dati personali: come si evince dall'art. 5 GDPR, i dati personali sono trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato⁴. La chiarezza che anima la raccolta e la gestione dei dati personali si unisce a un ulteriore principio già in precedenza menzionato: i dati sono raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e la successiva attività di trattamento dovrà costantemente risultare conforme alle finalità originarie. Il vincolo finalistico importa una ulteriore limitazione operativa assai stringente: i dati personali, infatti, dovranno risultare adeguati, pertinenti e limitati a quanto risulta necessario rispetto alle finalità per cui sono trattati. In questo contesto si inserisce il principio di esattezza, per cui i dati dovranno essere aggiornati e, ove inesatti, cancellati o rettificati. La tutela della riservatezza e della personalità degli interessati emerge chiaramente dall'insistere del principio di limitazione della conservazione: l'identificazione degli interessati dovrà avvenire in modo limitato, ovvero in base a un necessario rapporto di reciprocità tra tempi e fini. Fondamentale risulta l'inclusione, tra i principi del trattamento, dell'integrità e della riservatezza dei dati personali: occorrerà, pertanto, trattare i dati in modo da assicurare una adeguata, costante e ben calibrata, sicurezza, proteggendo attraverso misure tecniche e organizzative efficaci e idonee i dati da trattamenti non autorizzati e dai fenomeni di *data breach*. Il titolare del trattamento, in questo caso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è competente per il rispetto dei principi in questione.

³ Sul ruolo e sulle funzioni del titolare e del responsabile del trattamento, v. le Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, elaborate dal Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB) e adottate il 7 luglio 2021.

⁴ In tema, BRAVO, *Le condizioni di liceità del trattamento di dati personali*, in FINOCCHIARO (opera diretta da), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, cit., 110 ss.; nonché, DELL'UTRI, *Principi generali e condizioni di liceità del trattamento dei dati personali*, in CUFFARO, D'ORAZIO e RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, 2019, 179 ss. Sempre sui principi che animano il trattamento, v. ACHILLE, *Sub Art. 5 GDPR*, in BARBA e PAGLIANTINI (a cura di), *Delle persone*, cit., 104 ss.

L'accesso volontario alla piattaforma informatica del RUNTS a seguito dell'autenticazione e la presentazione delle istanze nell'ambito delle funzioni di *Front Office* sono collegati alla prestazione del consenso, requisito abilitante per la liceità del trattamento: si tratta di un atto, manifestazione dell'autonomia privata, liberamente revocabile in ogni momento e volto a legittimare in modo esclusivo l'attività del trattamento dei dati (v. artt. 6 e 7 GDPR)⁵.

Veniamo ora a enucleare i diritti dell'interessato, così come cristallizzati al Capo III GDPR⁶: il regolatore comunitario colloca in posizione preminente la trasparenza e l'appropriatezza delle misure di informazione e comunicazione destinate all'interessato (art. 12 GDPR). Subito dopo, all'interno della Sezione II, trova compiuta disciplina l'elenco delle informazioni da fornire nel caso in cui i dati personali siano raccolti presso l'interessato (art. 13 GDPR). Si tratta dell'identità e dei dati di contatto del titolare del trattamento e del responsabile della protezione dei dati; delle finalità e della base giuridica del trattamento; degli eventuali destinatari dei dati. Nell'ambito della più completa trasparenza volta a regolare il processo di gestione e trattamento dei dati personali, all'atto dell'ottenimento dei dati personali, il titolare mette a conoscenza l'interessato: *a*) del periodo di conservazione dei dati, ovvero dei criteri per determinare tale finestra temporale; *b*) del diritto dell'interessato a richiedere al titolare del trattamento l'accesso ai dati, la rettifica o la cancellazione dei medesimi, la limitazione e l'opposizione al trattamento, nonché del diritto alla portabilità dei dati; *c*) del diritto di proporre reclamo all'autorità di controllo, ovvero al Garante per la protezione dei dati personali.

Tra i diritti riconosciuti all'interessato, come anticipato, possono essere menzionati i seguenti:

- diritto d'accesso ai dati personali e alle informazioni previste dall'art. 15 GDPR;
- diritto di rettifica e integrazione dei dati incompleti (art. 16 GDPR);
- diritto alla cancellazione dei dati non più necessari rispetto alle finalità per cui essi sono stati raccolti e trattati. Il medesimo diritto può essere esercitato per sopraggiunta revoca del consenso, per opposizione al trattamento, ovvero per trattamento illecito (art. 17 GDPR);
- diritto di limitazione del trattamento nei casi e secondo le modalità delineate dall'art. 18 GDPR;
- diritto di opposizione al trattamento dei dati effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri spettanti al titolare del trattamento (nel caso di specie al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: art. 21 GDPR).

⁵ Cfr. CAGGIA, *Libertà ed espressione del consenso*, in CUFFARO, D'ORAZIO e RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, cit., 249 ss.; BRAVO, *Le condizioni di liceità del trattamento di dati personali*, cit., 130 ss. Amplius, RESTA e ZENO-ZENCOVICH, *Volontà e consenso nella fruizione dei servizi in rete*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, 411 ss.

⁶ Per un approfondimento, v. DI LORENZO, *Spunti di riflessione su taluni «diritti dell'interessato»*, in ZORZI GALGANO (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Milano, 2019, 237 ss.; nonché, RICCI, *I diritti dell'interessato*, in FINOCCHIARO (opera diretta da), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, cit., 392 ss.

4. *Il titolare e il responsabile del trattamento: attività e responsabilità*

Il par. 11 dell'Allegato tecnico A qualifica il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alla stregua di titolare del trattamento dei dati gestiti e conservati nell'ambito della piattaforma del RUNTS, così come disciplinato dal già richiamato art. 4, n. 7, GDPR⁷.

Il titolare del trattamento, come risulta dall'art. 24 GDPR, è tenuto a predisporre ogni misura tecnica e organizzativa adeguata, al fine di garantire la conformità del trattamento alla disciplina regolamentare europea. In tal senso, l'adozione degli apparati di salvaguardia dei diritti e delle libertà degli interessati dovrà avvenire in base alla concreta natura del trattamento e allo stato prevedibile dei rischi: i dati dovranno essere, dunque, protetti sin dalla progettazione (*privacy by design*), attraverso il ricorso alle tecniche di pseudonimizzazione e di minimizzazione. Inoltre, il titolare del trattamento dovrà assicurare una protezione dei dati personali per impostazione predefinita (*privacy by default*), così garantendo che siano trattati solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità di trattamento⁸. Come risulta dall'art. 25, par. 2, GDPR, le misure predisposte assicurano che, per impostazione predefinita, i dati personali non siano resi accessibili ad un numero indefinito di persone senza l'intervento dell'interessato⁹.

Per quanto concerne il regime di responsabilità occorre volgere lo sguardo all'art. 82 GDPR¹⁰. Il titolare del trattamento sarà ritenuto responsabile, e di conseguenza vincolato al relativo risarcimento, per i danni materiali o immateriali da chiunque sofferti in ragione di una violazione del regolamento comunitario. Il titolare del trattamento, purché coinvolto nel medesimo, sarà tenuto a risarcire i danni cagionati dal suo trattamento in violazione del GDPR, salvo provare che l'evento dannoso, in alcun modo, possa essere a quest'ultimo imputabile, poiché, ad esempio, del tutto eccezionale o imprevedibile nonostante l'adozione di ogni misura volta a proteggere i dati.

L'art. 28 GDPR, richiamato opportunamente dal par. 11 dell'Allegato tecnico A, concerne il responsabile del trattamento, incaricato dal titolare di effettuare per suo conto il trattamento dei dati personali. Il responsabile del trattamento dovrà presentare sufficienti garanzie professionali e risultare capace nel mettere in atto misure tecniche e logistiche adeguate, al fine di rendere conforme il trattamento al GDPR e così assicurare protezione ai diritti dell'interessato.

⁷ Sulle funzioni e sul ruolo del titolare del trattamento, v. FARACE, *Il titolare e il responsabile del trattamento*, in CUFFARO, D'ORAZIO e RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, cit., 731 ss.

⁸ D'ORAZIO, *Protezione dei dati by default e by design*, in SICA, D'ANTONIO e RICCIO (a cura di), *La nuova disciplina europea della privacy*, Assago-Padova, 2017, 79 ss.

⁹ Per un approfondimento, v. le Linee guida 4/2019 sull'articolo 25 Protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita, elaborate dal Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB) e adottate il 20 ottobre.

¹⁰ In tema, THOBANI, *Sub Art. 82 GDPR*, in BARBA e PAGLIANTINI (a cura di), *Delle persone*, cit., 1221 ss.; GAMBINI, *Responsabilità e risarcimento nel trattamento dei dati personali*, in CUFFARO, D'ORAZIO e RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, cit., 1017 ss.; nonché, TOSI, *Responsabilità civile per illecito trattamento dei dati personali e danno non patrimoniale. Oggettivazione del rischio e riemersione del danno morale con funzione deterrente-sanzionatoria alla luce dell'art.82 GDPR*, Milano, 2019.

Dal par. 11 dell'Allegato tecnico A si evince come la legittimazione ad operare del responsabile del trattamento sia subordinata ad un "atto di nomina all'uopo sottoscritto tra le parti" (discendente dalla Convenzione sottoscritta tra il Ministero e la società).

Il responsabile del trattamento: *i*) è tenuto a trattare i dati solo su istruzione documentata del titolare del trattamento; *ii*) garantisce che le persone autorizzate al trattamento dei dati conformino il loro agire al rispetto di clausole di riservatezza; *iii*) adotta ogni misura concernente la sicurezza del trattamento, secondo quanto previsto dall'art. 32 GDPR; *iv*) assiste il titolare del trattamento nel dare seguito alle richieste per l'esercizio dei diritti dell'interessato secondo quanto regolato dal Capo III GDPR; *v*) mette a disposizione del titolare del trattamento tutte le informazioni necessarie a dimostrare il rispetto degli obblighi derivanti dall'art. 28 GDPR.

Il responsabile del trattamento, inoltre, dovrà tenere un registro contenente informazioni riguardanti il nominativo e i dati di contatto del responsabile, del titolare del trattamento e, ove applicabile, del responsabile della protezione dei dati. Nel medesimo registro dovranno essere annotate le categorie dei trattamenti effettuati per conto del titolare, nonché si dovrà procedere a una descrizione delle misure tecniche ed organizzative di sicurezza realizzate.

Il responsabile del trattamento, seppur in modo più contenuto rispetto al titolare del trattamento, è soggetto alla responsabilità extracontrattuale secondo quanto previsto dall'art. 82 GDPR: questi risponde per il danno (materiale o immateriale) causato dal trattamento solo per mancato adempimento agli obblighi regolamentari *ex art.* 28 GDPR, ovvero in caso di azione difforme o contraria rispetto alle legittime istruzioni impartite dal titolare del trattamento. Anche il responsabile del trattamento sarà esente da responsabilità, laddove dimostri che l'evento dannoso non sia in alcun modo imputabile.

Il titolare e il responsabile del trattamento possono essere soggetti a sanzioni amministrative pecuniarie inflitte dall'Autorità nazionale di controllo nei casi e nei modi previsti dall'art. 83 GDPR.

5. *La sicurezza del trattamento*

L'attività del titolare e del responsabile del trattamento deve essere valutata anche alla luce del principio di sicurezza¹¹.

Ai sensi dell'art. 32, par. 1, GDPR, il titolare e il responsabile del trattamento, in base allo stato dell'arte e ai costi di attuazione, nonché sulla scorta della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento predispongono e rendono operative tutte le misure tecniche e organizzative adeguate. Il dovere di mettere in sicurezza i dati personali non è statico, ovvero legato a modalità e tecniche predeter-

¹¹ Cfr. BRAVO, *L'«architettura» del trattamento e la sicurezza dei dati e dei sistemi*, in CUFFARO, D'ORAZIO e RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, cit., 775 ss.; GRECO, *L'organigramma privacy: i soggetti del trattamento*, in FINOCCHIARO (opera diretta da), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, cit., 324 ss.

minate, bensì elastico: infatti, occorre adottare ogni misura, secondo quanto previsto anche dalla convenzione intercorrente tra Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali e la società InfoCamere, tenendo conto dei rischi, in base alla probabilità e gravità, che possono discendere dal trattamento per i diritti e le libertà delle persone fisiche (c.d. *risk based approach*)¹².

Il regolamento comunitario elenca una serie di congegni di protezione cui far ricorso per garantire la massima sicurezza possibile: *a*) la pseudonimizzazione e la cifratura dei dati personali; *b*) la capacità di assicurare in modo permanente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento; *c*) la capacità di ripristinare con tempestività la disponibilità e l'accesso dei dati personali in caso di incidente fisico o tecnico; *d*) una procedura per testare e valutare con regolarità l'efficacia delle misure predisposte.

Nella verifica dell'adeguato livello di sicurezza, il titolare e il responsabile del trattamento dovranno, come detto, considerare i rischi connessi al trattamento, assegnando particolare importanza a quelli collegati alla distruzione, alla perdita, alla modifica e alla divulgazione non autorizzata dei dati. Il rischio da tenere in considerazione è anche abbinato alle possibili forme di accesso non autorizzato ai dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati.

Nel caso in cui si registri, appunto, una violazione della sicurezza¹³, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nella sua qualità di titolare del trattamento, ha l'obbligo di notificare quanto occorso al Garante per la protezione dei dati personali (art. 33 GDPR): ciò dovrà avvenire senza giustificato ritardo e, ove possibile, entro 72 ore dall'avvenuta conoscenza (una notifica differita dovrà essere comunque giustificata)¹⁴. A tale obbligo non soggiace il titolare del trattamento, laddove risulti improbabile un rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche. In questo ambito si misura il rapporto dialogico e la necessaria collaborazione in materia di sicurezza tra il titolare del trattamento e il Gestore informatico responsabile del trattamento: quest'ultimo, difatti, informa il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali senza ritardo dopo aver appreso della violazione¹⁵.

La notifica, che rimane imposta al solo titolare del trattamento, dovrà contenere almeno gli elementi descrittivi del *data breach* e delle probabili conseguenze precisando,

¹² Per più generali considerazioni, MANTELEO, *La gestione del rischio*, in FINOCCHIARO (opera diretta da), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, cit., 473 ss.

¹³ Secondo l'art. 4 n. 12 GDPR per violazione dei dati personali (*data breach*) si intende "la violazione di sicurezza che comporta accidentalmente o in modo illecito la distruzione, la perdita, la modifica, la divulgazione non autorizzata o l'accesso ai dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati".

¹⁴ Per alcune esemplificazioni casistiche circa la notifica *post data breach*, v. le Guidelines 01/2021 on Examples regarding Data Breach Notification, elaborate dal Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB) e adottate il 14 gennaio 2021.

¹⁵ Per un approfondimento, v. le Linee guida sulla notifica delle violazioni dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) 2016/679, elaborate dal Gruppo di lavoro articolo 29 per la protezione dei dati (WP29) e adottate il 3 ottobre 2017 (a cui fa seguito una versione emendata e adottata in data 6 febbraio 2018).

ove possibile e approssimativamente, il numero degli interessati, nonché le categorie e il numero di registrazioni dei dati in questione. Dovrà essere comunicato all'Autorità di garanzia il nome e il contatto del responsabile per la protezione dei dati personali. Inoltre, dovrà essere descritto l'insieme delle misure di sicurezze adottate o adottande per rimediare alla violazione, nonché per mitigarne gli effetti dannosi.

Come precisato dal Garante per la protezione dei dati personali, a far data dal 1° luglio 2021, la notifica deve essere inviata all'Autorità mediante un'apposita procedura telematica, resa disponibile nel portale dei servizi online dell'Autorità all'indirizzo <https://servizi.gdpd.it/databreach/s/>¹⁶.

Dalla notifica all'Autorità di controllo si differenzia la comunicazione della violazione dei dati personali ai soggetti interessati (art. 34 GDPR): essa dovrà avvenire senza ritardo da parte del titolare del trattamento nel caso in cui una violazione dei dati personali sia suscettibile di presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Tale adempimento, che a livello contenutistico si uniforma alla notifica prevista dall'art. 33 GDPR, dovrà essere assolto con un linguaggio semplice e chiaro. Il titolare del trattamento è esonerato dalla prescrizione informativa qualora: *i*) abbia messo in essere e concretamente applicato apparati di protezione adeguati (in particolare quelli volti a rendere incomprensibili i dati ai soggetti non abilitati all'accesso: tra cui rientra la cifratura); *ii*) abbia adottato misure volte a scongiurare un rischio elevato per i diritti e le libertà degli interessati; *iii*) ciò richieda sforzi sproporzionati. In tal caso, si procederà con una comunicazione pubblica o una modalità equipollente capace di raggiungere gli interessati con la medesima efficacia.

6. *Il responsabile della protezione dei dati*

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e la società InfoCamere SCpA, società strumentale delle Camere di Commercio, dovranno provvedere a designare un responsabile per la protezione dei dati (*data protection officer*: d.p.o.), poiché il trattamento risulta effettuato da un'autorità pubblica ovvero da un organismo pubblico secondo quanto disposto dall'art. 37, par. 1, lett. *a*), GDPR¹⁷.

Con la nomina di tale figura professionale, si intende dare concretezza al principio di *accountability* che informa l'attività del trattamento dei dati personali. In tal senso depono l'art. 37, par. 5, GDPR, laddove prescrive che il d.p.o. venga prescelto in funzione delle qualità professionali e, in particolar modo, alla luce della conoscenza specialistica della normativa e della prassi in materia di protezione dei dati personali. Il soggetto incaricato potrà essere un dipendente del titolare o del responsabile del trattamento (d.p.o. interno), oppure potrà agire a seguito della stipulazione di un apposito contratto di servizi (d.p.o. esterno).

Il d.p.o. deve essere coinvolto, in modo tempestivo e adeguato, in tutte le questioni concernenti la protezione dei dati personali: si tratta di una previsione normativa volta

¹⁶ Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 27 maggio 2021.

¹⁷ GAROFALO, Sub *Art. 37 GDPR*, in BARBA e PAGLIANTINI (a cura di), *Delle persone*, cit., 704 ss.

ad assicurare una effettiva e funzionale operatività da parte del soggetto incaricato della protezione dei dati. Sul titolare e sul responsabile del trattamento grava il dovere di sostenere il d.p.o. nello svolgimento delle funzioni cui è preposto, fornendo a questi le risorse necessarie per assolvere tali compiti e per accedere ai dati e ai trattamenti, nonché per mantenere la conoscenza specialistica. Dunque, il d.p.o. dovrà logicamente essere messo nelle condizioni di poter operare e di potersi aggiornare mediante l'accesso a banche dati specialistiche in materia.

È riconosciuta la piena indipendenza del d.p.o. Il titolare e il responsabile del trattamento hanno l'obbligo di evitare che il professionista in questione riceva "istruzioni" circa l'esecuzione dei suoi compiti: il d.p.o., d'altro canto, non è tenuto, neppure per via della designazione ricevuta, a dare seguito ad eventuali direttive impartite dal titolare o dal responsabile del trattamento. Il d.p.o. agisce in piena autonomia e nel rispetto della normativa vigente: in ragione di ciò, non può svolgere compiti o funzioni tali da compromettere la piena indipendenza e capaci di alimentare conflitti di interessi.

Il ruolo del d.p.o. è nevralgico: questi rappresenta un punto di contatto per gli interessati, ovvero per coloro che intendono sollevare questioni relative al trattamento dei rispettivi dati personali e alle modalità di esercizio dei diritti tratteggiati nel GDPR¹⁸.

Come previsto dall'art. 39, par. 1, GDPR, il d.p.o. dovrà essere, almeno, incaricato dello svolgimento delle seguenti funzioni: *i*) informare e fornire consulenza al titolare o al responsabile del trattamento circa gli obblighi regolamentari; *ii*) vigilare sull'osservanza del GDPR; *iii*) cooperare con il Garante per la protezione dei dati personali e fungere da punto di contatto per questioni connesse al trattamento.

Nell'esercizio delle proprie funzioni il d.p.o. agisce improntando la propria azione ad una concreta e aggiornata valutazione dei rischi, considerando la natura, l'ambito di applicazione, il contesto e le finalità del trattamento.

¹⁸ In tema, SOLINAS, *La nuova figura del responsabile della protezione dei dati*, in CUFFARO, D'ORAZIO e RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, cit., 879 ss.

TITOLO X
DISPOSIZIONI FINALI

Art. 40
ALLEGATI TECNICI

1. *Gli allegati tecnici A, B e C formano parte integrante e sostanziale del presente decreto. Essi possono essere aggiornati o modificati con decreto direttoriale a firma del responsabile dell'Ufficio dirigenziale di livello generale presso il quale è istituito l'Ufficio statale del RUNTS.*

COMMENTO ALL'ARTICOLO 40*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'allegato tecnico A. – 3. L'allegato tecnico B. – 4. L'allegato tecnico C.

1. *Introduzione*

Nel Decreto Ministeriale viene data particolare enfasi ad alcuni aspetti che, non essendo, ovviamente, stati ricompresi nel CdTS, necessitavano di una definizione giuridica efficace per l'operatività del RUNTS e per l'applicazione delle relative specifiche tecniche.

Infatti, nel Decreto Ministeriale sono stati recepiti ed evidenziati gli aspetti concernenti (si riportano i principali):

- le modalità di utilizzo della protocollazione e conservazione documentale nel rispetto delle organizzazioni, applicazioni e funzioni preesistenti nelle varie Amministrazioni;
- la definizione della modulistica informatica per la presentazione delle istanze e comunicazioni;
- l'utilizzo dello strumento della posta elettronica certificata per rendere ufficiali ed opponibili le interlocuzioni tra Amministrazioni ed enti;
- l'attribuzione alle istanze degli enti del requisito di autocertificazione ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del D.P.R. n. 445 del 2000;
- il raggiungimento di obiettivi di qualità ed omogeneità delle informazioni del Registro, abbinate al contenimento dei dati richiesti all'ente, ed alla semplificazione delle operazioni di compilazione anche tramite il diffuso utilizzo di tabelle di codifica delle informazioni;
- la semplificazione degli adempimenti tra RUNTS e Registro Imprese relativamente alle imprese sociali e ad alcune tipologie di Società di Mutuo Soccorso;

Alla luce delle disposizioni ulteriormente dettagliate a livello di decreto risultava confacente all'operatività del RUNTS regolare l'operatività del Registro.

Sono stati predisposti pertanto, sotto l'attenta supervisione del Ministero del Lavoro, gli allegati tecnici A, B e C (e le relativi appendici) =parti integranti del Decreto Ministeriale e modificati dal decreto direttoriale n. 344 del 29 luglio 2021 che ha consentito di adeguare i contenuti tecnici e i tracciati informativi sulla base delle esigenze emerse nel corso della realizzazione delle piattaforma informatica del RUNTS.

* A cura di Unioncamere-Infocamere.

2. *L'allegato tecnico A*

L'allegato tecnico A si occupa di descrivere sotto il profilo tecnico gli aspetti principali relativi alla tenuta del Registro, in particolare fornisce i dettagli relativi:

- al flusso di iscrizione delle istanze;
- al deposito degli atti di cui all'art. 48 del Codice;
- alla predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del RUNTS;
- alle interazioni tra il Registro Imprese e il RUNTS con riferimento agli Enti del

Terzo settore iscritti nel

- al Registro delle imprese;
- alla pubblicità e l'accesso ai dati del Registro;
- alla Revisione e/o il monitoraggio;

Il RUNTS, in quanto Registro telematico, si compone di una piattaforma telematica, raggiungibile dal sito istituzionale del Ministro del Lavoro, e consente di gestire l'intero processo in modalità telematica attraverso specifiche componenti di *Front Office* (rivolto agli Enti e agli utenti del Registro), di *Back Office* (per l'istruttoria degli addetti dell'Ufficio delle istanze pervenute) e di Trasmigrazione (per il trasferimento nel RUNTS degli Enti dai registri di provenienza delle Amministrazioni).

Nell'allegato si coglie inoltre l'occasione per specificare tutte le informazioni gestite nel RUNTS attraverso l'istanza telematica. L'istanza si compone delle fasi di predisposizione, sottoscrizione ed invio e ad essa si applicano i controlli formali previsti che vengono applicati sia automaticamente al momento dell'invio, sia in fase di ricezione a completamento della verifica di congruenza della stessa.

L'istanza telematica, una volta pervenuta nella componente *Back Office*, entra nelle disponibilità dell'istruttore, il quale, attraverso le funzionalità telematiche di istruttoria messe a disposizione, è in grado di portare a compimento l'intero iter istruttorio - nonché gestire telematicamente ogni richiesta di integrazione all'ente - che sfocia con l'iscrizione o il respingimento della richiesta di iscrizione nel Registro.

Particolare rilevanza assume uno specifico paragrafo dedicato agli enti del Terzo Settore iscritti nel Registro delle imprese (in particolare le imprese sociali e le Società di Mutuo Soccorso), le cui informazioni sono automaticamente rese disponibili anche al RUNTS, evitando così l'onere per l'ente di provvedere con appositi adempimenti.

3. *L'allegato tecnico B*

Nell'allegato tecnico B sono illustrate con minuzioso dettaglio le modalità e gli strumenti di compilazione dell'istanza, gli eventuali allegati, le modalità di identificazione dei sottoscrittori, la conclusione ed invio dell'istanza al RUNTS.

Come è noto, il RUNTS - attraverso il Portale - rende disponibile all'ente le funzioni telematiche per la predisposizione e l'invio delle istanze al competente Ufficio del RUNTS. Al soggetto avente titolo per presentare l'istanza - servendosi delle funzionalità di compilazione - viene consentito di inserire in maniera strutturata i dati negli appositi campi, secondo i tracciati che definiscono la modulistica in appendice all'allegato B.

I tracciati, strutturati per riquadri omogenei di informazioni, dettagliano i singoli campi informativi con relativa sintassi e tipi di controlli applicati ai dati. Vengono identificate le varie informazioni obbligatorie o opzionali nella compilazione, per ogni tipologia di ente. Come detto si è fatto largo uso di informazioni codificate selezionabili da apposite tabelle accluse ai tracciati. Si ricordano i relativi benefici trasversali a tutto il sistema portati da tale scelta: omogeneità di dati sul territorio nazionale; identificabilità chiara; gestione informatica automatica; facilità di compilazione, controllo ed istruttoria; agevole possibilità di ricerca, statistica e monitoraggio; agevole aggiornamento ed aggiunta di ulteriori informazioni, ed altri positivi aspetti.

Con riferimento ai documenti allegati all'istanza, di fa menzione al rispetto del formato PDF/A ossia il formato che AgID indica nelle Linee Guida rubricate "Regole Tecniche per la sottoscrizione elettronica di documenti ai sensi dell'art. 20 del CAD" che si presta alla conservazione a norma dl documento.

4. *L'allegato tecnico C*

Nell'allegato tecnico C sono trattate le modalità di trasmigrazione degli enti dalle Amministrazioni di origine al RUNTS al fine del popolamento iniziale.

Nell'allegato sono definite in particolare:

- le modalità di accesso al portale di trasmigrazione. L'accesso è consentito ai Responsabili delle strutture titolari dei registri dai registri delle organizzazioni di volontariato delle Regioni e delle province autonome e dall'anagrafe delle Onlus al RUNTS ai sensi dell'articolo 53 del CdTS. A garanzia dell'autenticità e dell'identificazione certa l'autenticazione avviene attraverso gli strumenti di identità digitale previsti dal CAD;
- le modalità di trasmissione dei dati e dei documenti. A seconda della struttura organizzativa dell'Amministrazione di origine sono rese disponibili modalità di trasmissione degli enti e dei documenti in forma c.d. "massiva", ossia la comunicazione multipla di enti da trasmigrare, sia in forma puntuale;
- l'elenco dei dati che devono essere forniti e che connotano e identificano l'ente;
- il formato dei file relativi ai documenti che devono essere trasmessi contestualmente ai dati per l'iscrizione dell'ente al RUNTS;
- i controlli formali di congruenza delle informazioni inserite al fine di consentire all'Ufficio ricevente di poter disporre di un set auto consistente di dati e informazioni che andranno a popolare il RUNTS.

Analogamente al processo di istruttoria effettuato dall'Ufficio del RUNTS per le nuove istanze presentate al Registro, anche in fase di trasmigrazione è prevista, ove ritenuto necessario dall'istruttore, la possibilità di integrazione delle informazioni da parte degli enti trasmigrati.

In appendice all'allegato sono inoltre acclusi i tracciati informatici previsti per le trasmigrazioni degli enti ed il relativo file per la legenda di compilazione che illustra le modalità di compilazione del tracciato. Si prevede infatti la compilazione obbligatoria

di un numero limitato ed essenziale di dati al fine di garantire all'ente trasmigrato la corretta pubblicità nel Registro.

Gli esiti della trasmigrazione sono resi disponibili nel Portale attraverso appositi elenchi all'interno dei quali sono rinvenibili:

- gli enti per i quali si è perfezionata l'iscrizione nel RUNTS;
- gli enti per i quali è stato adottato un provvedimento di diniego a conclusione dell'istruttoria finalizzata all'iscrizione.
- gli enti per i quali è pendente una richiesta di integrazione o rettifica documentale ai fini della prosecuzione del procedimento di iscrizione.

D.D. 26 OTTOBRE 2021, N. 561

ARTICOLO UNICO

1. Per le ragioni in premessa indicate, ai sensi dell'articolo 30 del D.M. 15 settembre 2020, il termine a decorrere dal quale avrà inizio il trasferimento al RUNTS dei dati relativi agli enti iscritti nei registri delle ODV e delle APS delle regioni e province autonome e nel registro nazionale delle APS è individuato nel **23 novembre 2021**.
2. Entro il **21 febbraio 2022** gli uffici delle regioni e province autonome provvedono agli adempimenti di cui all'articolo 31, comma 1 del citato D.M. con le modalità ivi previste relativamente alle APS e alle ODV iscritte alla data del 22 novembre 2021; provvedono altresì agli adempimenti di cui all'articolo 31, comma 2 successivamente all'esito dei procedimenti pendenti alla data del 22 novembre 2021.
3. Entro il **23 dicembre 2021** l'ufficio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che gestisce il Registro nazionale delle APS provvede agli adempimenti di cui agli articoli 32, comma 1, e 33, comma 1 del decreto ministeriale, con le modalità ivi previste, relativamente alle associazioni nazionali di promozione sociale, alle loro articolazioni territoriali e ai circoli ad esse affiliati iscritti alla data del 22 novembre 2021; provvede altresì analogamente, successivamente all'esito dei procedimenti pendenti, nei confronti degli ulteriori enti iscritti successivamente. Entro il **21 febbraio 2022** completa il trasferimento degli atti ai sensi dell'articolo 32 comma 3 del medesimo decreto.
4. Ciascun ufficio competente del RUNTS, prese in carico le informazioni di propria competenza disponibili sulla piattaforma informatica, procede a verificare, **entro centottanta giorni decorrenti dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 e 3 ultimo periodo**, le posizioni dei singoli enti nel rispetto dei tempi procedurali previsti dal decreto ministeriale, fermo restando il perfezionarsi del silenzio assenso in caso di mancata emanazione di un procedimento espresso di diniego entro i suddetti centottanta giorni.
5. Ai sensi dell'articolo 38, comma 2 del D.M. 15 settembre 2020, i registri delle ODV e delle APS di cui alle leggi 11 agosto 1991, n. 266 e 7 dicembre 2000, n. 383, rimangono operanti esclusivamente per i procedimenti di iscrizione e cancellazione pendenti al giorno antecedente il termine di cui al comma 1; a conclusione degli stessi, i dati degli enti iscritti saranno trasferiti al RUNTS con le modalità di cui al suddetto decreto. Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, con l'avvio del RUNTS cessano altresì le procedure di iscrizione all'anagrafe unica delle Onlus, che rimane operante esclusivamente per i procedimenti di iscrizione e cancellazione pendenti alla data del 22 novembre 2021.
6. La presentazione delle istanze di iscrizione in una delle sezioni del RUNTS può essere effettuata a decorrere dal 24 novembre 2021 ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 comma 1 del D.M. 15 settembre 2020.

7. Le modalità attraverso cui l' Agenzia delle entrate effettuerà gli adempimenti di cui all' articolo 34, commi 1 e 2 del citato decreto ministeriale saranno oggetto di separata comunicazione, anche ai fini della presentazione delle richieste di iscrizione al RUNTS da parte degli enti iscritti all' anagrafe delle Onlus.
8. Ai sensi dell' articolo 30 del D.M. 15 settembre 2020, il presente provvedimento sarà pubblicato sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; comunicazione dell' avvenuta pubblicazione sarà data sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

COMMENTO AL D.D. 26 OTTOBRE 2021, N. 561

L'art. 30 del d.m. 106/2020, oggetto di commento in questo *Volume*, demandava ad un decreto direttoriale la fissazione del termine a decorrere dal quale sarebbe divenuto operativo il RUNTS. Con decreto del Direttore Generale competente, n. 561 del 26 ottobre 2021, pubblicato mentre il presente *Volume* era già in fase avanzata di correzione delle bozze, tale termine è stato individuato nel 23 novembre 2021.

Si tratta di un atto di notevole importanza per il terzo settore e la sua nuova legislazione. Proprio per questo, infatti, tanto atteso. Uno dei due tasselli ancora mancanti ai fini della completa attuazione della riforma del 2017. Partito il RUNTS, dovrà infatti attendersi soltanto l'autorizzazione europea alle norme fiscali.

Che cosa succederà dunque a partire dal 23 novembre 2021?

Innanzitutto, dal prossimo 23 novembre avrà inizio il procedimento di "trasmigrazione" di ODV e APS dai "vecchi" registri di settore (di cui rispettivamente alle leggi 266/1991 e 383/2000) al RUNTS. Tale procedimento è finalizzato all'iscrizione di questi enti nel nuovo Registro unico senza necessità di loro istanza e senza soluzione di continuità con la loro precedente iscrizione nei "vecchi" registri di settore. Esso interesserà esclusivamente le ODV e le APS che risulteranno iscritte in quei registri al 22 novembre 2021 e per cui non siano in corso procedimenti di cancellazione (art. 31, comma 1, d.m. 106/2020, e art. unico, comma 1, decr. direttoriale n. 561/2021).

Quanto alle ODV ed APS che presenteranno domanda di iscrizione nei "vecchi" registri di ODV ed APS prima del 22 novembre 2021 (incluso) e il cui procedimento di iscrizione non si sia concluso entro il 23 novembre, la trasmigrazione opererà successivamente alla conclusione del procedimento, ovviamente in caso di suo esito positivo (art. 31, comma 2, d.m. 106/2020). Parimenti, trasmigreranno in questo modo nel RUNTS quelle ODV ed APS per cui siano ancora in corso al 22 novembre procedimenti di cancellazione che, chiaramente, si concludano in senso positivo per l'ente (cioè senza che ne sia disposta la cancellazione).

Dal 23 novembre 2021 non sarà possibile più fare domanda di iscrizione nei registri di ODV e APS istituiti ai sensi delle leggi 266/1991 e 383/2000, né all'anagrafe delle ONLUS istituita ai sensi del d.lgs. 460/1997 (art. 38, commi 2 e 3, d.m. 106/2020, e art. unico, comma 4, decr. direttoriale n. 561/2021). I registri e i relativi Uffici che li gestiscono rimarranno in piedi soltanto sino alla conclusione dei procedimenti di iscrizione e cancellazione ancora in corso.

* Avvocato e Professore Associato di Diritto privato nell'Università di Roma "Tor Vergata"; Direttore scientifico di *Terzjus* - Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale.

Il procedimento di trasmigrazione che è destinato ad avviarsi il prossimo 23 novembre si articolerà in più fasi: la prima, quella del trasferimento dei dati e degli atti dai “vecchi” registri di settore al “nuovo” Registro, dovrà concludersi entro 90 giorni dal 23 novembre 2021, ovvero, come il decreto direttoriale già calcola, entro il 21 febbraio 2022. Questo termine riguarda gli Uffici regionali e provinciali autonomi che gestiscono i registri regionali e provinciali autonomi di ODV e APS (art. unico, comma 2, decr. direttoriale n. 561/2021). Un termine diverso, ovvero il 23 dicembre 2021, vale invece per il Ministero del lavoro con riferimento al trasferimento al RUNTS dei dati del Registro nazionale delle APS (ma anche per il Ministero il termine finale per completare il trasferimento degli atti al RUNTS sarà il 21 febbraio 2022) (art. unico, comma 3, decr. direttoriale n. 561/2021).

La seconda fase del procedimento di trasmigrazione avrà come termine iniziale quello di scadenza del trasferimento dei dati e degli atti, ovvero il 21 febbraio 2022. È una fase che può avere la durata massima di 180 giorni, entro i quali l’Ufficio del RUNTS competente sarà chiamato a verificare la sussistenza dei requisiti per l’iscrizione degli enti nel RUNTS. La trasmigrazione, infatti, è sì un procedimento che si avvia d’ufficio, ma non per questo conduce all’iscrizione “in automatico” degli enti in esso coinvolti. Per l’iscrizione degli enti trasmigranti nel RUNTS sarà infatti pur sempre necessario accertare il possesso dei requisiti a ciò necessari. Ebbene, questo accertamento dovrà essere compiuto, come ribadisce il comma 4 dell’art. unico del decreto direttoriale che si commenta, entro 180 giorni decorrenti dal 21 febbraio 2022, e dunque entro il 20 agosto 2022. Se l’Ufficio non si pronuncia espressamente entro questa data, opera il meccanismo del silenzio assenso.

Il termine di 180 giorni di cui sopra potrà tuttavia essere sospeso in tutti i casi previsti dal d.m. 106/2020, ovvero in presenza di informazioni incomplete o di motivi ostativi all’iscrizione nel RUNTS. In tal caso il procedimento potrà prolungarsi, ma potrà ancora chiudersi positivamente con l’iscrizione dell’ente nel RUNTS qualora le informazioni siano fornite o i motivi ostativi all’iscrizione vengano superati (ad esempio, modificando gli statuti o accettando di essere iscritti in una diversa sezione del RUNTS).

Com’è noto, l’art. 101, comma 2, del Codice del terzo settore, nella sua ultima formulazione (successiva all’art. 66, comma 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77), consente agli ETS costituiti prima del 3 agosto 2017 di adeguare i propri statuti alla riforma entro il 31 maggio 2022. Ebbene, poiché la verifica di conformità da parte degli Uffici del RUNTS dovrà avere inizio il 21 febbraio 2022 e chiudersi entro 20 agosto 2020 (salva sospensione dei termini), potrebbe accadere che siano sottoposti a controllo preventivo prima del 31 maggio 2022 enti che non abbiano ancora conformato i propri statuti alla nuova disciplina. È necessario allora sottolineare che questi enti dovranno adeguarsi nel termine stabilito dall’Ufficio del RUNTS sulla base delle indicazioni del d.m. 106/2020, anche qualora questo termine fosse, per avventura, antecedente al 31 maggio 2022¹.

¹ Cfr. il mio commento agli articoli 1 e 2, in questo *Volume*.

A decorrere dal 24 novembre 2021 sarà possibile formulare domanda d'iscrizione al RUNTS (art. 38, comma 1, d.m. 106/2020, art. unico, comma 6, decr. direttoriale n. 561/2021). La procedura d'iscrizione su domanda riguarda soltanto gli enti non coinvolti nel procedimento di trasmigrazione e gli enti che non siano iscritti nell'anagrafe delle ONLUS. Il 24 novembre 2021 sarà inoltre possibile la formulazione d'istanze di iscrizione da parte dei Notai ai sensi degli articoli 16 e ss., d.m. 106/2020.

Le ONLUS iscritte alla relativa Anagrafe al 22 novembre 2021 accederanno al RUNTS non già per trasmigrazione né mediante una nuova iscrizione come tutti gli altri enti, bensì secondo una particolare procedura regolata dall'art. 34, d.m. 106/2020. Essa prevede l'intervento nella fase iniziale dell'Agenzia delle entrate, che dovrà comunicare al RUNTS i dati degli enti iscritti all'Anagrafe secondo modalità specifiche concordate col Ministero del lavoro. Il decreto direttoriale rinvia ad una successiva comunicazione per l'individuazione di queste modalità (art. unico, comma 7, decr. direttoriale n. 561/2021). Sarà necessario dunque attendere questa comunicazione per conoscere il termine a partire dal quale le ONLUS potranno fare domanda di iscrizione al RUNTS. Il termine entro cui ciò dovrà avvenire è invece già da tempo noto e coincide con il 31 marzo del periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'articolo 101, comma 10 (art. 34, comma 3, d.m. 106/2020).

Finito di stampare nel mese di novembre 2021
dalla *Vulcanica Print* - Nola (Na)

