

**Filippo Donati - Francesco Sanchini** *(a cura di)*

# IL CODICE DEL TERZO SETTORE

Commento al d.lgs. 3 luglio 2017,  
n. 117 e ai decreti attuativi

2019

ISBN 9788828810155

Stampato da L.E.G.O. S.p.A. - Lavis (TN)

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2019

Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - [www.giuffrefrancislefebvre.it](http://www.giuffrefrancislefebvre.it)

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

# **INDICE SOMMARIO**

Introduzione . . . . .	XIII
------------------------	------

## **Parte Prima**

### **LA DIMENSIONE STORICA E COSTITUZIONALE DEL TERZO SETTORE**

<p>           Capitolo I            TERZO SETTORE E CORPI INTERMEDI: UN ITINERARIO STORICO-GIURIDICO            di <i>Irene Stolzi</i> </p>	
---	--

1.	Lo spazio ‘liberato’: l’ordine individualistico . . . . .	3
2.	Il XX secolo: la nuova centralità degli enti intermedi . . . . .	7
3.	Itinerari del Terzo settore . . . . .	12

<p>           Capitolo II            LA DIMENSIONE COSTITUZIONALE ED EUROPEA DEL TERZO SETTORE            di <i>Filippo Donati</i> </p>	
---	--

1.	Premessa . . . . .	17
2.	Il principio di solidarietà sociale . . . . .	18
3.	Il principio di sussidiarietà . . . . .	21
4.	Altri riferimenti costituzionali . . . . .	23
5.	L’incidenza del diritto dell’Unione europea sulle attività del Terzo settore . . . . .	24

## **Parte Seconda**

### **COMMENTO AL CODICE DEL TERZO SETTORE**

<p>           Capitolo III            PRINCIPI GENERALI, DEFINIZIONE DI ‘ENTI DEL TERZO SETTORE’            E ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE            (Articoli 1-7)            di <i>Francesco Sanchini</i> </p>	
---	--

1.	La dimensione costituzionale del Terzo settore nelle “Disposizioni generali” del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (artt. 1-3) . . . . .	29
----	---	----

2.	La definizione giuridica di “enti del Terzo settore” ai sensi dell’art. 4 del Codice del Terzo settore . . . . .	35
3.	Le “attività di interesse generale” di cui all’art. 5: criticità interpretative di una disposizione “sussidiaria” . . . . .	43
4.	Le attività “diverse” <i>ex</i> art. 6 e il finanziamento delle attività di interesse generale tramite la “raccolta fondi” nella disciplina dell’art. 7 Cts. Alcune osservazioni conclusive . . . . .	48

#### Capitolo IV DESTINAZIONE E DEVOLUZIONE DEL PATRIMONIO (Articoli 8-12)

*di Andrea Bucelli*

1.	C’era una volta la manomorta . . . . .	55
2.	Enti non lucrativi tra Costituzione, codice civile e legislazione speciale . . . . .	59
3.	Destinazione di patrimoni allo scopo . . . . .	62
4.	Patrimonio minimo, raccolta fondi e finanza sociale . . . . .	65
5.	Divieto di distribuzione, anche indiretta, di utili . . . . .	68
6.	Devoluzione del patrimonio in caso di estinzione o scioglimento . . . . .	70
7.	Patrimoni destinati ad uno specifico affare . . . . .	71
8.	Qualche spunto conclusivo . . . . .	74

#### Capitolo V LA RENDICONTAZIONE ECONOMICA E SOCIALE NEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE (Articoli 13-15)

*di Luca Bagnoli*

1.	Introduzione . . . . .	77
2.	Gli obblighi pregressi di rendicontazione . . . . .	77
3.	Le attività oggetto di rendicontazione . . . . .	79
4.	Il sistema di bilancio . . . . .	80
4.1.	Premessa . . . . .	80
4.2.	Il bilancio d’esercizio. . . . .	80
4.3.	Il bilancio sociale . . . . .	83
4.4.	Gli adempimenti tributari: riflessi sulla rendicontazione . . . . .	86
5.	I controlli . . . . .	88
5.1.	L’organo di controllo . . . . .	88
5.2.	La revisione legale dei conti . . . . .	90
6.	Gratuità e rendicontazione . . . . .	91

#### Capitolo VI IL LAVORO NEL TERZO SETTORE: INQUADRAMENTO E PROFILI CRITICI DELLA NUOVA REGOLAMENTAZIONE (Articolo 16)

*di Lorenzo Nannipieri*

1.	Il lavoro nel Terzo settore . . . . .	95
2.	L’attività di volontariato . . . . .	98

3.	Il lavoro retribuito . . . . .	101
4.	Le fonti negoziali collettive applicabili . . . . .	103
5.	Le zone d'ombra. Il lavoro subordinato nei contratti pubblici di organizzazioni di volontariato. La clausola sociale tra dimensione pubblicistica e rilievo privatistico . . . . .	104
6.	L'accertamento della subordinazione nel volontariato non genuino . . . . .	108
7.	Alcune annotazioni conclusive . . . . .	110

### Capitolo VII

## IL VOLONTARIO E L'ATTIVITÀ DI VOLONTARIATO, CON PARTICOLARE RIGUARDO AL VOLONTARIATO INDIVIDUALE

(Articoli 17-19)

di *Paolo Sanchini*

1.	Riforma del volontariato ed impatto sugli operatori: la definizione di "volontario" (art. 17) . . . . .	113
2.	Le motivazioni di un cambiamento storico . . . . .	115
3.	Il volontariato individuale . . . . .	116
4.	L'art. 17 del codice del Terzo settore: inquadramento e analisi della disciplina. . . . .	122
5.	Le assicurazioni obbligatorie (art. 18) . . . . .	127
6.	Promozione e cultura del volontariato (art. 19) . . . . .	128

### Capitolo VIII

## DISPOSIZIONI GENERALI, COSTITUZIONE, ORDINAMENTO E AMMINISTRAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI DEL TERZO SETTORE

(Articoli 20-31)

di *Luca Arinci*

1.	Il Codice del Terzo Settore ed il Titolo II del libro primo del codice civile . . . . .	131
2.	L'atto costitutivo e lo statuto: il rapporto fra i due documenti e la loro funzione . . . . .	135
3.	Il ruolo del notaio nella procedura di acquisto della personalità giuridica e il suo diritto di ripensamento . . . . .	137
4.	L'elemento personale nel contratto aperto di associazione . . . . .	143
5.	L'elemento personale nella partecipazione all'assemblea. Il voto capitarario e le sue deroghe. Le assemblee separate . . . . .	147
6.	L'indipendenza, la professionalità e la responsabilità degli amministratori . . . . .	154
7.	I controlli interni all'ente . . . . .	161

### Capitolo IX

## LE PARTICOLARI CATEGORIE DI ENTI DEL TERZO SETTORE: ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO E ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE

(Articoli 32-36)

di *Mario Di Bella*

1.	Premessa . . . . .	169
2.	Organizzazioni di volontariato (artt. 32-34) . . . . .	170
3.	Associazioni di promozione sociale (artt. 35-36) . . . . .	181
4.	Regime fiscale forfetario per ODV e APS. . . . .	187

**Capitolo X**  
**LE PARTICOLARI CATEGORIE DI ENTI DEL TERZO SETTORE: ENTI FILANTROPICI,**  
**IMPRESE SOCIALI, COOPERATIVE SOCIALI, RETI ASSOCIATIVE E SOCIETÀ**  
**DI MUTUO SOCCORSO**

(Articoli 37-44)

di *Nicola Rumine*

1.	Gli enti filantropici (artt. 37-39) . . . . .	189
2.	Le imprese sociali (art. 40 d.lgs. n. 117/2017; d.lgs. n. 112/2017) e le cooperative sociali. . . . .	190
3.	Le reti associative (art. 41) . . . . .	206
4.	Le società di mutuo soccorso (artt. 42-44) . . . . .	210

**Capitolo XI**  
**IL REGISTRO UNICO E IL REGIME PUBBLICITARIO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE**

(Articoli 45-54)

di *Ivan Libero Nocera*

1.	Premessa . . . . .	215
2.	Un sistema pubblicitario di valenza “ontologica” . . . . .	217
3.	L’operatività del Registro e la sua struttura . . . . .	221
4.	Il procedimento d’iscrizione . . . . .	226
5.	Profili notarili: ente costituito per testamento e il potere-dovere di rifiutare l’iscrizione . . . . .	231
6.	La cancellazione e la “migrazione interna” . . . . .	235
7.	Pubblicità e acquisto della personalità giuridica . . . . .	236
8.	L’oggetto della pubblicità . . . . .	242
9.	L’efficacia dichiarativa della pubblicità nel Registro unico . . . . .	245

**Capitolo XII**  
**LA NUOVA DISCIPLINA DEI RAPPORTI FRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**  
**E TERZO SETTORE**

(Articoli 55-57)

di *Francesco Sanchini*

1.	Considerazioni introduttive . . . . .	249
2.	Gli enti del Terzo settore nella programmazione e organizzazione degli interventi e servizi. Alcune riflessioni sull’art. 55 CTS . . . . .	252
3.	Le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale: l’art. 56 . . . . .	258
4.	Il trasporto sanitario di emergenza e urgenza nella disciplina dell’art. 57 . . . . .	264
4.1.	L’affidamento del servizio di trasporto sanitario al volontariato nell’interpretazione del giudice amministrativo nazionale e della Corte di giustizia UE . . . . .	264
4.2.	I contenuti dell’art. 57 e le più recenti evoluzioni del tema nella perenne tensione fra “principio di solidarietà sociale” e “tutela della concorrenza” . . . . .	270

**Capitolo XIII**  
**IL CONSIGLIO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE E I CENTRI DI SERVIZIO**  
**PER IL VOLONTARIATO**

(Articoli 58-66)

di *Roberto Museo*

1.	Il Consiglio nazionale del Terzo settore e la sua composizione . . . . .	279
2.	I compiti . . . . .	281
3.	Definizione dei Centri di servizio per il Volontariato . . . . .	281
4.	Forma giuridica e qualifica dell'ente accreditato CSV . . . . .	283
5.	Servizi erogati . . . . .	285
6.	Accreditamento . . . . .	286
7.	Finanziamento dei CSV . . . . .	288
8.	Organismo nazionale di controllo . . . . .	289
9.	Organismi territoriali di controllo . . . . .	292

**Capitolo XIV**  
**LE 'ALTRE MISURE' DI PROMOZIONE E SOSTEGNO AL TERZO SETTORE**

(Articoli 67-76)

di *Rachele Settesoldi*

1.	Premessa: tra ricognizione ed innovazione . . . . .	295
2.	Misure indirette di finanziamento: i facilitatori . . . . .	296
3.	Misure dirette di finanziamento: nuovi meccanismi . . . . .	299
4.	Misure dirette di finanziamento già esistenti: sistematizzazione . . . . .	300
5.	Un nuovo strumento: la Fondazione Italia Sociale . . . . .	302

**Capitolo XV**  
**LA FINANZA E LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE**

(Articoli 76-77)

di *Stefano Raggianti*

1.	Gli ETS e il fabbisogno finanziario . . . . .	305
2.	La finanza 'sociale': i titoli di solidarietà . . . . .	306
3.	Il ricorso al credito e le forme innovative . . . . .	308

**Capitolo XVI**  
**I PROFILI FISCALI DELLA DISCIPLINA DEL CODICE DEL TERZO SETTORE**

(Articoli 79-89)

di *Elena Pignatelli*

1.	Premessa . . . . .	311
2.	Le norme che verranno disapplicate per gli enti del Terzo settore. . . . .	312
3.	Le modifiche di norme esistenti . . . . .	314
4.	Gli enti del Terzo settore non commerciali e commerciali . . . . .	316
5.	Il regime forfetario degli enti del Terzo settore non commerciali . . . . .	323

6.	Il <i>social bonus</i> . . . . .	325
7.	Le imposte indirette . . . . .	326
8.	Le erogazioni liberali. . . . .	328
9.	Tenuta e conservazione delle scritture contabili degli enti del Terzo settore . . . .	330

Capitolo XVII  
IL COMPLESSO SISTEMA DEI CONTROLLI 'INTERNI' ED 'ESTERNI'  
E LA DISCIPLINA TRANSITORIA  
(Articoli 90-104)

di *Monica Brogi*

1.	“Lo chiamano Terzo settore, ma in realtà è il primo”: premessa e <i>ratio</i> della riforma . . .	335
1.1.	Uno sguardo al passato: un po' di storia sul Terzo settore e sul “controllo” .	338
1.2.	Le ragioni di una disciplina dedicata al mantenimento di un livello “qualitativo” elevato: controllo interno e controlli esterni . . . . .	341
2.	I controlli svolti dagli organi “interni” agli enti . . . . .	342
2.1.	Nomina dell'organo di controllo . . . . .	342
2.2.	Requisiti, composizione, disciplina . . . . .	344
2.3.	Attribuzioni e funzioni . . . . .	347
2.4.	Un rapido cenno alle reti associative . . . . .	352
3.	I controlli “esterni” agli enti . . . . .	354
3.1.	Il Registro unico nazionale del Terzo settore . . . . .	354
3.2.	Le reti associative e i Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) . . . . .	356
3.3.	Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali . . . . .	359
3.4.	L'Amministrazione finanziaria . . . . .	360
3.5.	Le pubbliche amministrazioni . . . . .	362
4.	La disciplina transitoria . . . . .	363
4.1.	Premessa . . . . .	363
4.2.	Disciplina transitoria e di attuazione del codice del Terzo settore . . . . .	363

**Parte Terza**

**TERZO SETTORE E COMPARAZIONE**

Capitolo XVIII  
IL DIRITTO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE: PROSPETTIVE DI COMPARAZIONE

di *Veronica Montani*

1.	Enti senza scopo di lucro ed ETS: introduzione . . . . .	369
1.1.	( <i>Segue</i> ): i confini del Terzo settore italiano . . . . .	374
2.	Uno sguardo europeo: le leggi dell'Economia Sociale . . . . .	378
3.	( <i>Segue</i> ): l'impresa sociale . . . . .	387
4.	Le <i>nonprofit organizations</i> statunitensi . . . . .	410
5.	Le <i>charities</i> inglesi . . . . .	426
6.	Conclusioni . . . . .	444



## APPENDICE NORMATIVA

LEGGE 6 giugno 2016 n. 106 (in Gazz. Uff., 18 giugno 2016, n. 141). — Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. . . . .	449
DECRETO LEGISLATIVO 3 luglio 2017 n. 117 (in Suppl. Ordinario 43 alla Gazz. Uff., 2 agosto 2017, n. 179). — Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106. . . . .	460
<i>Indice analitico</i> . . . . .	523

# Capitolo XI

## IL REGISTRO UNICO E IL REGIME PUBBLICITARIO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

(Articoli 45-54)

di Ivan Libero Nocera

**Sommario:** 1. Premessa. — 2. Un sistema pubblicitario di valenza "ontologica". — 3. L'operatività del Registro e la sua struttura. — 4. Il procedimento d'iscrizione. — 5. Profili notarili: ente costituito per testamento e il potere-dovere di rifiutare l'iscrizione. — 6. La cancellazione e la "migrazione interna". — 7. Pubblicità e acquisto della personalità giuridica. — 8. L'oggetto della pubblicità. — 9. L'efficacia dichiarativa della pubblicità nel Registro unico.

### 1. Premessa

L'istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore costituisce una delle novità di maggiore momento della riforma, sia in quanto l'iscrizione in tale Registro è condizione necessaria per l'acquisto della qualifica di ente del terzo settore — costituendo altresì una via per il conseguimento della personalità giuridica alternativa a quella disciplinata dal d.P.R. n. 361/2000 <sup>1</sup> — sia per l'efficacia dichiarativa e la portata in termini di riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti e degli atti di gestione rilevanti.

La legge delega n. 106/2016 aveva fra l'altro ad oggetto la riorganizzazione del sistema di registrazione con la *reductio ad unitatem* dei vari registri preesistenti <sup>2</sup>, in modo da costituire per gli enti del terzo settore, un sistema fondato

<sup>1</sup> Su tale regime si vedano le lucide riflessioni di G. PONZANELLI, *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli enti del Libro Primo del Codice Civile*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 52; G. PONZANELLI, M.V. DE GIORGI, A. ZOPPINI (a cura di), *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, Milano, 2001; A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, in *Corr. giur.*, 2001, 296; M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento per l'attribuzione della personalità giuridica agli enti regolati nel primo libro c.c.*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2000, 1321; ID., *La riforma del procedimento per l'attribuzione della personalità giuridica agli enti senza scopo di lucro*, in *Studium Iuris*, 2000, 499.

<sup>2</sup> Cfr. il principio di cui all'art. 4, lett. m) della legge delega n. 106/2016, che — limitatamente agli enti del terzo settore — stabilisce di « riorganizzare il sistema di registrazione

su un unico Registro che servisse da “anagrafe” del terzo settore, delineando inoltre un unico sistema di riconoscimento della personalità giuridica <sup>3</sup>.

L’istituzione del Registro unico — che costituisce il perno intorno al quale ruota il nuovo sistema degli enti del Terzo settore — rappresenta un’innovazione che intende rispondere all’esigenza di semplificazione e razionalizzazione di un rapsodico sistema pubblicitario, frutto di una pluralità di discipline speciali che si sono sedimentate nel corso del tempo e dunque parcellizzato in una pluralità di albi e registri di carattere regionale o nazionale (quali, a titolo esemplificativo, i registri delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale gestiti dalle Regioni e Province autonome o il Registro dell’Anagrafe delle O.n.l.u.s. istituito presso l’Agenzia delle entrate). Tale “babele di registri” <sup>4</sup> ha comportato una notevole disomogeneità e disparità di trattamento nella fase d’iscrizione fra le diverse organizzazioni operanti sul territorio <sup>5</sup>, con conseguente natura magmatica delle relazioni degli enti con i cittadini nonché con la pubblica amministrazione, in spregio al favore costitu-

degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione e tenuto conto delle finalità e delle caratteristiche di specifici elenchi nazionali di settore, 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». Per un’approfondita disamina della legge delega n. 106/2016 si rinvia all’acuta analisi di V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, in *JusOnline*, 2017, 145. Per un commento alla prima versione del disegno di legge delega si veda lo speciale in *Non profit*, 2014, fasc. 3, in cui, in particolare, F. PACINI, *Per un Codice del Terzo settore. Appunti di tecnica normativa*, 11; E. ROSSI, *La necessità di una “revisione organica” della legislazione del Terzo settore: un’opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, 19; G. DONADIO, *Riforma del Terzo settore e Codice civile*, p. 34; A. CETRA, *La riforma del Terzo settore e gli enti del primo libro del c.c. titolari di impresa*, 42; C. REDÌ, *Il difficile “mix” tra dimensione sociale e imprenditorialità nella revisione della disciplina dell’impresa sociale*, 162.

<sup>3</sup> La legge delega n. 106/2016 aveva infatti ad oggetto altresì la revisione complessiva del titolo II del libro I, evidenziando la necessità di intervenire, nell’ambito di questa, nel senso di una semplificazione della disciplina del riconoscimento della personalità giuridica. Tuttavia con riferimento a tale ambito la delega non è stata esercitata con gli effetti descritti *infra*.

<sup>4</sup> Così, con icastica espressione, L. GORI, *Il codice del Terzo settore: fra oneri e vantaggi, in cerca di un difficile equilibrio*, in *Welfare oggi*, 2017, 13. La legislazione speciale in materia di Terzo settore è stata copiosa, potendosi ricordare, in particolare, la legge 11 agosto 1991, n. 266 sul volontariato, la legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali, la legge 30 luglio 1990, n. 218 sulle fondazioni bancarie, il d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367 sulle fondazioni musicali, il d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 sulle O.n.l.u.s., la legge 7 dicembre 2000, n. 383 sulle associazioni di promozione sociale, il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 sull’impresa sociale.

<sup>5</sup> Si vedano in proposito G. BARTOLI, V. MENEGATTI, C. RANIERI, *La riforma del terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, in *Amministrazione in Cammino.it*, 3 i quali osservano che «La materia infatti è diversamente e variamente regolata dalla legislazione nazionale, nonché caratterizzata da una significativa diversità e disomogeneità regionale, che necessariamente si riflette sui territori. È presente a livello centrale un Registro nazionale, per le associazioni di promozione sociale; un Albo nazionale, per le cooperative; un’Anagrafe unica, per

zionale per i corpi intermedi nonché al principio di sussidiarietà orizzontale <sup>6</sup>. Inoltre, l’inidoneità del sistema anteriore al nuovo Codice del Terzo settore risultava amplificata dal carattere regionale della materia della registrazione degli enti *non profit*, foriero di notevoli disparità di trattamento e causa di un evidente *vulnus* di tutela sia per gli enti che per i terzi.

Tale frammentarietà rifletteva la disorganicità della regolamentazione degli enti del Terzo settore venutasi a stratificare in seguito ai molteplici interventi normativi.

Poste queste premesse, la presente indagine si propone di esaminare l’operatività del Registro e le modalità d’iscrizione, per poi soffermarsi sulle norme dedicate all’oggetto e alla valenza della pubblicità, in modo da appurare gli effetti sostanziali che ne conseguono, nella consapevolezza che si tratta di una disciplina che attende ancora di essere innervata nelle fibre della prassi operativa nonché colmata nelle sue lacune con l’emanazione dei decreti attuativi.

## 2. Un sistema pubblicitario di valenza “ontologica”

È evidente come sia intrinseca alla creazione di un Registro unico la finalità di garantire la trasparenza delle informazioni degli enti e dunque di concretizzare il c.d. principio di *accountability*, sia verso i soggetti esterni all’organizzazione — in modo da orientare l’attività svolta per consentire ai vari *stakeholders*

le O.n.l.u.s.; nessun Registro nazionale, per le organizzazioni del volontariato, a fronte di tanti registri territoriali».

<sup>6</sup> È fin troppo evidente come la disciplina del Terzo settore costituisca un sistema connotato da logiche autonome ed organiche, strettamente connesso alla trama di valori costituzionali. Sul punto, si rinvia all’approfondita analisi di F.D. BUSNELLI, *Il diritto delle persone*, in AA.VV., *I cinquant’anni del Codice civile. Atti del convegno*, I, Milano, 1993, 93, secondo il quale «i problemi che contraddistinguono l’odierna stagione delle associazioni non riconosciute sono ormai problemi di diritto costituzionale, prima che di diritto civile; ed i criteri normativi che possono orientare verso una loro soluzione si traggono sempre meno dalle norme del codice civile, sempre più dai principi della Costituzione». In particolare, con riferimento al principio di sussidiarietà, lo stesso F.D. BUSNELLI, *Idee-forza costituzionali e nuovi principi: sussidiarietà, autodeterminazione, ragionevolezza*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2014, 11, nel ripercorrere le tappe conquistate dal principio di sussidiarietà anche a seguito della sua “consacrazione costituzionale”, scorge un progressivo «favor suscettibile di andare oltre la tradizionale dimensione del c.d. terzo settore, e più in generale oltre i confini costituzionali dei “rapporti civili” e dei “rapporti etico-sociali”, per penetrare nel settore, tradizionalmente “blindato”, dei “rapporti economici”, innestandosi in una economia di mercato sempre più protesa verso uno spazio globale». Si dischiude dunque «uno spiraglio per tornare ad assegnare al principio di sussidiarietà orizzontale un connotato positivo, di raccordo con gli “originari” principi fondamentali della Costituzione», giacché tale principio «si avvale (...) della solidarietà, e più in generale di regole etico-sociali, per penetrare nella realtà economica, innestandosi nell’economia di mercato per realizzare finalità di utilità sociale».

nonché alla collettività di valutare il profilo gestionale dell'ente — sia a favore degli operatori direttamente coinvolti nella *governance*<sup>7</sup>. Inoltre, la possibilità di consultare in via telematica il Registro risponde ad un principio di trasparenza in quanto comprende sia le informazioni di base dell'ente (denominazione, forma giuridica, sede legale, data di costituzione, codice fiscale) sia dati quali l'oggetto dell'attività svolta, le generalità del rappresentante legale e dei soggetti che ricoprono cariche sociali, le eventuali modifiche dello Statuto e soprattutto i rendiconti economici e sociali, che dovranno essere depositati ogni anno presso il Registro, pena la cancellazione dallo stesso. Pertanto, analogamente a quanto avviene per le società attraverso il Registro delle imprese, sono più agevoli i controlli da parte delle autorità giudiziaria e tributaria nonché degli enti pubblici che stipulano convenzioni o altri contratti.

In attuazione dei principi di trasparenza e imparzialità, si prevede all'art. 45, comma 2, la generale pubblicità del Registro nonché la sua accessibilità in modalità telematica da parte di tutti gli interessati, superando così il dettato della legge delega che prevedeva la conoscibilità dei dati « anche » con modalità telematiche.

Tramite la consultazione del Registro si consente dunque « l'omogenea e piena conoscibilità su tutto il territorio nazionale degli elementi informativi del Registro stesso » (art. 53). Tale regime non deve apparire ovvio atteso che diversi sistemi di registrazione degli enti del terzo settore erano viceversa improntati alla riservatezza: l'anagrafe delle O.n.l.u.s., ad esempio, consente — attraverso l'accesso telematico dal sito dell'Agenzia delle Entrate — di conoscere esclusivamente l'elenco degli iscritti su base regionale, i dati del codice fiscale e della sede legale.

<sup>7</sup> È rilevante osservare come il termine anglosassone “*accountability*” derivi dal tardo latino *accomptare* che rinvia al verbo polsemico *computare* che racchiude sia il significato di calcolare sia quello di valutare dando più o meno importanza e dunque il profilo reputazionale. Pertanto, il termine *accountability* abbraccia calcolo e reputazione nel dovere di “rendere conto” del proprio operato da parte di un soggetto nei confronti di altri. Su tale termine l'O.C.S.E., *Glossary*, in *The non-profit Sector in a Changing Economy*, 2003, 293 afferma « *The concept of accountability has taken on a major importance over the last decade in the push by non-profit organisations to make business activity more transparent and to raise awareness of its impact on society in general. It is seen as a vital tool to connect business entities with the environment in which they operate. The provision of both financial and non-financial information, including wider social performance information, to discharge accountability is important for a number of reasons. Users of such information require it to make judgments and decisions that impact on economic and social wellbeing. It gives visibility to the resources, activities and achievements of an organization; thus enabling informed discussions and decisions. Moreover, the need to discharge accountability encourages management to concentrate on the issues that are important to those stakeholders who are outside the immediate management of the organization and who often provide the resources for the organization to function* ». A proposito dell'*accountability* quale elemento fondante della fiducia di cui gode l'ente di Terzo settore cfr. V. MELANDRI, *L'accountability nelle aziende no-profit. Strumenti informativi e sistemi per il terzo settore*, Milano, 2005, *passim*.

Tuttavia, se è *in re ipsa* un'innovazione da salutare con favore l'aver affermato il principio dell'accessibilità e dell'unicità dello strumento pubblicitario, in modo da tutelare coloro nei confronti dei quali si producono gli effetti degli atti pubblicizzati nel Registro e semplificare gli adempimenti con minori oneri e costi, occorre verificare se e in quali termini il legislatore della riforma abbia assegnato al profilo della pubblicità una valenza che deborda dal tipico carattere formale per incidere sul piano sostanziale<sup>8</sup>.

La reazione della fattispecie pubblicitaria sul profilo ontologico degli enti è espressione di una linea di tendenza che affiora in più luoghi del nostro diritto civile, basti pensare alla funzione della trascrizione degli atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela di cui all'art. 2645-ter c.c.<sup>9</sup> o alla meno recente previsione della trascrizione dei contratti preliminari *ex art. 2645-bis c.c.*: norme concernenti la pubblicità e i suoi effetti ma che scolpiscono una fattispecie negoziale<sup>10</sup>.

Il legislatore del Codice del Terzo settore porta all'estremo tale orientamento là dove dal combinato disposto degli artt. 4, 11 e 47 si deduce che l'iscrizione nel Registro costituisce uno dei requisiti affinché l'ente possa acquistare la qualifica di “ente del Terzo settore”<sup>11</sup>.

Infatti, l'efficacia costitutiva dell'iscrizione dell'ente è evidenziata dall'art. 4 con una manifesta tautologia (sono enti del Terzo settore gli enti... « iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore »), tanto più che l'art. 11 prevede al

<sup>8</sup> Si vedano in proposito G.A. RESCIO, *Gli effetti dell'iscrizione*, in *Il Registro delle imprese a vent'anni dalla sua attuazione*, a cura di C. IBBA, I. DEMURO, Torino, 2017, 160; G. MARICONDA, *Rapporto tra pubblicità legali: concorso e conflitto tra risultanze dei pubblici registri*, in *Pubblicità degli atti e delle attività*, Atti del Convegno (Napoli, 3-5 aprile 2013), Napoli, 2014, 37.

<sup>9</sup> Sul punto cfr., tra gli altri, M. BIANCA, *Il nuovo art. 2645-ter c.c. Notazioni a margine di un provvedimento del giudice tavolate di Trieste*, in *Giust. civ.*, 2006, II, 187; G. CIAN, *Riflessioni intorno a un nuovo istituto del diritto civile: per una lettura analitica dell'art. 2645 ter c.c.*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, I, Padova, 2007, 83; P. SPADA, in *La trascrizione dell'atto negoziale di destinazione*, a cura di M. BIANCA, Milano, 2007, 201.

<sup>10</sup> Viene alla mente la riflessione di M. FERRARIS, *Documentalità: ontologia del mondo sociale*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, IX, 2007, 2, 283 il quale, prendendo spunto dal noto aforisma ontologico di J. DERRIDA, *De le grammatologie*, Parigi, tr. it. di AA.VV., *Della grammatologia*, Milano, 1969, 25 ss., secondo cui « nulla esiste al di fuori del testo », lo trasforma in « nulla di sociale esiste al di fuori del testo », spiegando così la teoria dell'oggetto sociale, la quale evolve « naturalmente in una teoria del documento, intesa come la ricerca e la definizione di ciò che chiamo “documentalità”, ossia delle proprietà che costituiscono, in differenti casi, le condizioni necessarie e sufficienti (partendo dalle due condizioni molto generali: essere un'iscrizione ed essere un documento o qualcosa di “documentale”) per essere un oggetto sociale. In definitiva, non c'è società se non ci sono documenti, e i documenti appaiono come delle registrazioni dotate di particolare valore sociale ».

<sup>11</sup> Così A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo Settore. Profili civilistici e tributari*, Torino, 2017, 13, con riferimento alla valenza definitoria di enti del Terzo settore attribuita all'iscrizione nel Registro.

primo comma che « Gli enti del Terzo settore si iscrivono nel Registro unico nazionale del Terzo settore ». Infine, l'art. 47, comma 2, stabilisce che l'ufficio competente del Registro unico del Terzo settore verifica la sussistenza delle condizioni « per la costituzione dell'ente quale ente del terzo settore ».

All'iscrizione è dunque attribuito un valore discrezionale, costituendo elemento di discriminazione della possibilità per un ente giuridico di potersi qualificare come ente di Terzo settore, con la conseguente possibilità di fruire delle agevolazioni finanziarie, fiscali e di rapporto con gli enti pubblici previste dalla normativa del settore.

Tuttavia, altre norme del Codice — atteso che la legge delega indicava l'obbligatorietà dell'iscrizione nel Registro unicamente per gli enti del Terzo settore che si avvalgono di finanziamenti pubblici o similari<sup>12</sup> — militano nel senso di prevedere non già un sistema pubblicitario di valore “normativo — ontologico” (nel senso di idoneità ad incidere sulla stessa qualifica di ente di Terzo settore) ma più genericamente “normativo”<sup>13</sup>. Invero, tali norme concretizzano il presupposto per l'applicazione di un determinato regime giuridico, prevedendo un'iscrizione “*ad regularitatem*” ossia al mero scopo di essere beneficiari di determinate agevolazioni di carattere fiscale.

Gli artt. 41, comma 5; 72, comma 1; 77, comma 1 del Codice del Terzo settore stabiliscono che i richiamati benefici possano essere concessi unicamente agli enti del Terzo settore « iscritti nel Registro Unico nazionale », ammettendo implicitamente l'ipotesi di un ente del Terzo settore non iscritto in tale Registro. Tanto più che l'art. 101 — in materia di disposizioni transitorie — nelle more dell'istituzione del Registro unico, ritiene soddisfatto il requisito dell'iscrizione da parte delle reti associative e degli enti, già definiti dalla norma “enti del Terzo settore”, se questi sono iscritti ad uno dei registri previsti dalle normative di settore. Di contro, la chiara formulazione dell'art. 4 comporta la cristallizzazione di un modello di pubblicità, di talché gli enti senza scopo di lucro che decideranno di non adempiere all'onere di iscrizione non potranno adottare la denominazione di “ente del Terzo settore” né godere delle relative agevolazioni previste dal Codice, con conseguente loro assoggettamento alle disposizioni di

<sup>12</sup> L'art. 4, comma 1, lett. *m*), della legge n. 106/2016 stabilisce invero che « 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 ».

<sup>13</sup> Secondo la terminologia usata da G.F. CAMPOBASSO, M. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, 1, *Il diritto dell'impresa*, Torino, 2008, 120.

diritto comune e del T.U.I.R. con riferimento alla distinzione tra enti commerciali e non<sup>14</sup>.

### 3. L'operatività del Registro e la sua struttura

L'unicità del Registro quale riferimento pubblicitario esclusivo è realizzata con la sua istituzione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la cui gestione operativa è tuttavia articolata su base territoriale e con modalità informatiche in collaborazione con ciascuna Regione e Provincia autonoma<sup>15</sup>. Il Registro, dunque, benché abbia carattere nazionale è gestito su base territoriale, di concerto con le competenti strutture individuate dalle Regioni e dalle Province autonome entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del Codice<sup>16</sup>.

L'Ufficio del Registro, anch'esso gestito su base territoriale, svolge l'attività funzionale all'iscrizione degli enti (artt. 22 e 47, esaminati *infra*), revisiona periodicamente il Registro (art. 51), irroga le sanzioni (artt. 48 e 91) e trasmette all'Amministrazione finanziaria gli esiti dei controlli di competenza<sup>17</sup> (art. 94). Inoltre, il medesimo Ufficio ha il compito di accertare, anche d'ufficio, l'esistenza di una delle cause di estinzione o scioglimento dell'ente, dandone comunicazione agli amministratori e al Presidente del tribunale ove ha sede l'Ufficio del Registro unico presso il quale l'ente è iscritto perché provveda — secondo quanto stabilito dagli artt. 11 e ss. disp. att. c.c. per gli enti riconosciuti — a nominare uno o più commissari liquidatori, salvo che l'atto costitutivo o lo

<sup>14</sup> Pertanto, gli enti del Terzo settore disciplinati dal Codice coesisteranno con enti senza scopo di lucro disciplinati dal libro I del codice civile o dalle leggi speciali. Sulla coesistenza tra enti del Terzo settore iscritti nel Registro ed enti disciplinati dal libro I del codice civile si vedano le acute riflessioni di G. PONZANELLI, *La nuova categoria degli enti del terzo settore: alcune considerazioni introduttive*, in *Il codice del terzo settore, Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. Gorgoni, Pisa, 2018, 4.

<sup>15</sup> In proposito, il Cons. Stato, comm. spec., parere 14 giugno 2017, n. 1405 ha rilevato che « Con riferimento a tale articolo, la Commissione suggerisce al Governo di chiarire meglio la struttura del Registro unico nazionale del Terzo settore soprattutto quanto al rapporto esistente tra la struttura nazionale istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le articolazioni territoriali su base regionale. Se per un verso, infatti, appare condivisibile la scelta di prevedere una struttura centrale e articolazioni regionali, per altro verso, occorre specificare meglio le regole di istituzione e le competenze delle diverse strutture anche al fine di prevedere norme uniformi sull'intero territorio nazionale per il compimento dei controlli e l'eventuale irrogazione delle sanzioni (articoli 90 e segg.). Si tratta, invero, di un aspetto molto importante perché, anche in considerazione della potestà legislativa esclusiva che lo Stato ha nella materia dell'ordinamento civile (articolo 117, comma 2, Cost.), deve essere scongiurato il pericolo che i controlli e le sanzioni possano seguire regole diverse anche solo a livello di differenti prassi applicative ».

<sup>16</sup> Sul ruolo delle Regioni nella gestione del Registro unico si rinvia E. VIVALDI, *Il Registro nazionale del terzo settore*, in *Non profit*, 2017, 150.

<sup>17</sup> Su tale peculiare attribuzione si veda anche il cap. XVII.

statuto non preveda una diversa forma di nomina e a questa si proceda entro un mese dal provvedimento. Ultimata la procedura di liquidazione, il Presidente del tribunale provvede che ne sia data comunicazione all'Ufficio del Registro unico per la cancellazione dell'ente con provvedimento impugnabile davanti al T.A.R.

Giova osservare come l'individuazione della struttura competente ai fini della gestione del Registro sia totalmente slegata dalla concreta operatività dello stesso, la quale è invece subordinata agli attesi decreti attuativi.

Invero, ai sensi dell'art. 53 il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, avrebbe dovuto definire con decreto la procedura per l'iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore, individuando i documenti da presentare ai fini dell'iscrizione e le modalità di deposito degli atti di cui all'art. 48 (tra cui l'atto costitutivo, lo statuto, le deliberazioni con cui l'ente muta il proprio assetto giuridico o patrimoniale, i rendiconti e i bilanci), nonché le regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del Registro. Inoltre, al comma 2 si prevedono due *dies a quo* "mobili" <sup>18</sup>: entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto le Regioni e le Province autonome dovrebbero disciplinare i procedimenti per l'emanazione dei provvedimenti d'iscrizione e di cancellazione; entro sei mesi dalla predisposizione della struttura informatica le Regioni e le Province autonome dovrebbero rendere operativo il Registro. Il mancato rispetto dei termini indicati comporta necessariamente la posticipazione (a data ad oggi non nota) dell'emanazione del decreto recante le procedure d'iscrizione.

È vistosa la contraddizione tra l'esigenza unitaria manifestata all'art. 53 allorché richiede, da un lato, che il D.M. d'istituzione del Registro definisca « regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del Registro unico nazionale del Terzo settore finalizzate ad assicurare l'omogenea e piena conoscibilità su tutto il territorio nazionale degli elementi informativi del Registro », dall'altro lato, il carattere regionale dei provvedimenti sull'iscrizione e sulla cancellazione degli enti, con inevitabile frammentazione dei contenuti disciplinari derivante dall'articolazione territoriale dei registri <sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Si vedano in proposito le osservazioni critiche di P. PESTICCIO, *Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore*, in *Cooperative e enti non profit*, n. 11/12, 2017, 30.

<sup>19</sup> Come osserva lucidamente in proposito L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, in *Osservatoriosullefonti.it*, 32: « Con un linguaggio felpato, tuttavia, è poi lo stesso legislatore statale che confessa il timore di una certa inadeguatezza del sistema così costruito, prevedendo, all'art. 92, comma 1, lett. a) del Codice, che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, fra l'altro, « monitora lo svolgimento delle attività degli Uffici del Registro unico nazionale del Terzo settore operanti a livello regionale ». Quali siano i contenuti e gli effetti di tale monitoraggio, non è dato saperlo: esso appare assai vicino ad una (rediviva) funzione statale di indirizzo e coordinamento ». Sul punto, il Cons. Stato, comm. spec.,

Attesa l'impostazione del sistema pubblicitario, chiaramente plasmata su quella del Registro delle imprese, non si comprende la scelta di costituire *ex novo* apposite strutture informatiche, trascurando la possibilità di avvalersi di quelle già esistenti presso i Registri delle imprese (eventualmente opportunamente implementate e adattate, creando apposite sezioni), opzione che avrebbe evitato inutili raddoppiamenti degli oneri di registrazione nonché comportato un innegabile risparmio di spesa complessiva oltre a una efficace implementazione della capacità di dialogo tra i due registri. Tanto più che l'art. 53, comma 1, rimette ad un successivo decreto del Ministero del Lavoro la definizione delle modalità « con cui è garantita la comunicazione dei dati tra il registro delle imprese e il Registro unico nazionale con riferimento alle imprese sociali e agli altri enti del Terzo settore iscritti nel registro delle imprese », non già tuttavia il loro coordinamento <sup>20</sup>.

Basti solo considerare che gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale sono soggetti all'obbligo di iscrizione nel Registro delle imprese in aggiunta all'iscrizione nel Registro unico nazionale (ai sensi dell'art. 11, comma 2) <sup>21</sup>.

In particolare, le imprese sociali sono tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 112/2017 <sup>22</sup> e tale iscrizione è idonea a soddisfare altresì il requisito dell'inclusione nel Registro unico (art. 11, comma 3), sebbene non sia chiaro in capo a chi sia l'onere dell'iscrizione presso l'apposita sezione di tale Registro (al notaio rogante o alla stessa impresa sociale o all'Ufficio del Registro unico ovvero all'Ufficio del Registro delle imprese, che auspicabilmente ne potrebbe curare la trasmissione <sup>23</sup>). Pertanto, esclusivamente per le imprese sociali, l'acquisto della

parere 14 giugno 2017, n. 1405 ha condivisibilmente osservato che « Anche in considerazione del fatto che la materia appartiene in parte alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (trattandosi di norme in materia di ordinamento civile), è necessario che le norme sul funzionamento del Registro garantiscano regole uniformi sull'intero territorio nazionale sia in relazione all'istituzione del Registro (come già rilevato *sub* art. 45) sia con riferimento alla disciplina del suo funzionamento, oltreché nella fase teorica di individuazione delle disposizioni, anche in quella pratica di funzionamento del Registro e di applicazione delle norme ».

<sup>20</sup> Si veda in tal senso F. BOSETTI, *Del Registro Unico del Terzo settore*, in *Il codice del terzo settore. Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. GORGONI, Pisa, 2018, 325 e E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2018, 708.

<sup>21</sup> Sul punto cfr. V.M. MARCELLI, *L'ente del terzo settore e l'esercizio di attività d'impresa*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di A. FICI, Napoli, 2018, 123.

<sup>22</sup> Tale norma obbliga il notaio o gli amministratori a depositare gli atti costitutivi, le loro modificazioni e gli altri atti relativi all'impresa entro trenta giorni presso l'Ufficio del Registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede legale, per l'iscrizione in apposita sezione.

<sup>23</sup> Cfr. A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo Settore. Profili civilistici e tributari*, cit., 192.

qualifica di ente del Terzo settore avviene all'atto della mera iscrizione al Registro delle imprese <sup>24</sup>, con conseguente integrale trasferimento nel Registro unico di tutti i dati già presenti nel Registro delle imprese e derivante necessità di iscrivere qualunque atto da pubblicizzare in entrambi i registri <sup>25</sup>.

In aggiunta, valga rammentare che l'unico intervento dedicato dalla Riforma al codice civile ha riguardato l'introduzione dell'art. 42-*bis* c.c. relativo alle trasformazioni, fusioni e scissioni delle associazioni — riconosciute e non — e delle fondazioni, ammettendosi in particolare la trasformazione diretta e reciproca delle associazioni in fondazioni <sup>26</sup>. In relazione all'operatività di tali regole, l'art. 42-*bis* c.c. prevede, al comma 4, che « gli atti relativi alle trasformazioni, alle fusioni e alle scissioni per i quali il libro V prevede l'iscrizione nel Registro delle imprese sono iscritti nel Registro delle Persone Giuridiche ovvero, nel caso di enti del Terzo settore, nel Registro unico nazionale del Terzo settore ». Pertanto, per evitare una lesione dell'affidamento incolpevole dei terzi titolari del diritto di opposizione, occorrerà iscrivere tali atti in tutti i registri in cui l'ente è iscritto: altrimenti sarebbe ben concreto il rischio di difformità tra le iscrizioni che risultano nei vari registri <sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Sul punto cfr. G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 691 e A. FICI, *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2018, 26.

<sup>25</sup> In proposito, C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 640 ha osservato che con riferimento alle imprese sociali costituite in forma di s.r.l. non si porrebbe il problema del conflitto fra più acquirenti della stessa quota in quanto « anche ipotizzando che la cessione della quota sia assoggettata ad autonoma iscrizione nel registro unico non vi è nel codice del terzo settore alcuna norma che riconduca a quell'iscrizione gli effetti di cui all'art. 2470, comma 3, c.c.; sicché in ogni caso è solo dalla priorità dell'iscrizione nel registro delle imprese che dipenderebbe la soluzione del conflitto in questione ».

<sup>26</sup> Sul punto, si veda A. FUSARO, *Trasformazione, fusione e scissione degli enti del libro primo del codice civile e degli enti del terzo settore*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di A. Fici, Napoli, 2018, 427. Si ricorda che secondo il Cons. Stato, 23 ottobre 2014, n. 5226, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2015, 471, con nota di V. MONTANI, *La trasformazione da associazione a fondazione: il Consiglio di Stato fa e disfa*, « In relazione alla trasformazione da associazione a fondazione, a tutela dei creditori, rilevano in via analogica in particolare le norme sulla trasformazione "progressiva": l'art. 2500-*quinquies* c.c.; l'art. 2500 c.c. che regola le forme ed il contenuto degli adempimenti pubblicitari necessari a perfezionare il procedimento di trasformazione; nonché l'art. 2500-*ter* c.c. che, ai fini della verifica di adeguatezza patrimoniale rispetto allo scopo statutario, legittima l'autorità amministrativa competente a chiedere, qualora ne ravvisi la necessità, una relazione di stima del patrimonio esistente alla data della trasformazione, tanto più alla luce del fatto che gli enti di cui al libro I del codice civile non sono soggetti all'obbligo di tenuta di scritture contabili valevoli invece per le società. Ulteriormente, al fine di evitare pregiudizi per le ragioni dei creditori dell'ente A. ZOPPINI, *Trasformazione eterogenea di associazione riconosciuta in società cooperativa*, in *Riv. not.*, 2006, 627; A. CETRA, *Le trasformazioni "omogenee" ed "eterogenee"*, in *Liber Amicorum* ;G.F. Campobasso, diretto da P. Abbadessa, G.B. Portale, IV, Torino, 2007, 101.

<sup>27</sup> Valga in proposito rinviare alle acute considerazioni di C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., 637, secondo cui non sarebbe possibile « iscrivere l'atto finale del

Inoltre, con riferimento alla descritta disposizione, è facile ipotizzare la fattispecie in cui, venuti meno i requisiti per l'iscrizione nel Registro del Terzo settore, l'ente venga cancellato da questo ma intenda continuare a « operare ai sensi del codice civile », in forza dell'art. 50, comma 2 (sulla disciplina generale della cancellazione dal Registro unico si veda meglio *infra*).

In aggiunta, giova evidenziare come gli enti del Terzo settore commerciali devono essere comunque iscritti al Registro delle imprese <sup>28</sup>.

Si è detto che il Registro unico sostituisce tutti i registri precedentemente istituiti (il Registro di volontariato, il Registro della cooperazione sociale, quello delle associazioni di promozione sociale, delle O.n.l.u.s., ecc.) realizzando un'opera di razionalizzazione normativa. Al suo interno è prevista un'articolazione per tipi, per cui si compone delle seguenti sezioni: a) organizzazioni di volontariato; b) associazioni di promozione sociale; c) enti filantropici; d) imprese sociali, incluse le cooperative sociali; e) reti associative; f) società di mutuo soccorso; g) altri enti del Terzo settore. Tale ultima sezione residuale consente l'iscrizione a soggetti non facilmente classificabili in una delle fattispecie su descritte <sup>29</sup>. Pertanto, è possibile iscrivere in tale sezione residuale del Registro le fondazioni, le associazioni riconosciute e non riconosciute, i comitati nonché le forme d'impresa civile *non profit* che svolgono attività commerciale ai sensi degli artt. 5, 6, e 7 del Codice <sup>30</sup>.

procedimento senza aver adempiuto a tutti gli obblighi pubblicitari precedenti; e non iscrivendosi l'atto finale, perfezionativo dell'operazione straordinaria, non sarebbe possibile procedere ad alcuna altra successiva iscrizione relativa all'ente trasformato, fuso o scisso ma che tale non risulta in quel Registro. Direi anche di più: riterrei applicabile anche nell'ambito del terzo settore il principio che si ricava da svariate disposizioni societarie in tema di trasformazione, fusione e scissione (che l'art. 42-*bis* richiama "in quanto compatibili"), in virtù del quale, là dove sia richiesta una pluralità di adempimenti pubblicitari, gli effetti costitutivi o sananti ad essi ricollegati si producono nel momento in cui viene eseguito l'ultimo degli adempimenti richiesti ».

<sup>28</sup> In relazione al periodo transitorio giova rammentare che la nota direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 29 dicembre 2017 dispone che « indipendentemente dal relativo deposito presso il Registro unico nazionale, tutti gli enti del Terzo settore sono tenuti alla redazione del bilancio di esercizio, nelle forme di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 13: l'attuale mancanza della modulistica, da definirsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, non esonera gli enti da tale adempimento, traducendosi detta mancanza esclusivamente nell'eterogeneità dei documenti contabili in questione ».

<sup>29</sup> Cfr. P. PESTICCIO, *Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore*, in *Cooperative e enti non profit*, n. 11/12, 2017, 31. In proposito, la relazione illustrativa, evidenzia che quest'ultima sezione « ha carattere residuale ed è volta a consentire l'iscrizione anche a soggetti *sui generis* che, pur in possesso dei requisiti generali previsti per la generalità degli enti, presentano difficoltà a riconoscersi in una specifica categoria. In tal modo, la disposizione non ingessa la libertà organizzativa degli enti, soprattutto quelli di nuova costituzione, consentendo l'emersione di nuove tipologie organizzative al momento difficilmente individuabili, ma in grado, in futuro, di svilupparsi con caratteristiche originali ».

<sup>30</sup> Sul punto, F. BOSETTI, *Del Registro Unico del Terzo settore*, in *Il codice del terzo settore, Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017*, n. 117, cit., 326, osserva come la sezione a carattere



Gli enti religiosi civilmente riconosciuti, limitatamente alle attività di interesse generale di cui all'art. 5 eventualmente svolte, possono scegliere di essere assoggettati alla disciplina del Codice adottando un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che ne recepisca le norme e sia depositato nel Registro unico. Anche tali enti potranno beneficiare delle agevolazioni previste dal Codice del Terzo settore solo una volta conseguita l'iscrizione al Registro.

Al fine di rendere il Registro uno strumento duttile e facilmente adattabile alle nuove istanze del settore, è previsto che le sezioni siano integrabili o modificabili dal Ministero del Lavoro con decreto di natura non regolamentare e sentita la Conferenza Unificata. Tale potere, combinato con quello più generale di dettare norme per il funzionamento del Registro (art. 53), è potenzialmente foriero di notevoli effetti allorché, in ipotesi, si decidesse tramite tale fonte subprimaria di sopprimere determinate sezioni o di prescrivere per una determinata sotto-sezione requisiti più rigorosi di quelli generalmente previsti per altri.

Per dissuadere gli enti dall'adottare condotte opportunistiche e abusive, assumendo una configurazione tipologica "ibrida", si stabilisce un principio d'incompatibilità tra più sezioni dello stesso Registro. Tale divieto di contemporanea iscrizione in più sezioni trova un'eccezione con riferimento alle reti associative, le quali potranno essere iscritte contemporaneamente in più sezioni (art. 46, comma 2) attesa la loro funzione e peculiare struttura "a geometria variabile", potenzialmente in grado di associare enti del Terzo settore appartenenti a sezioni differenti tra loro <sup>31</sup>.

#### 4. Il procedimento d'iscrizione

Si è detto che prima del nuovo Codice la disciplina si presentava in maniera disorganica, priva di un quadro di insieme e di principi generali ordinanti che ne permettessero una ricostruzione sistematica unitaria riferita ad una categoria normativa dotata di una reale autonomia concettuale. Ciò si rifletteva sulla mancanza di una definizione unificante, in grado di delimitare il perimetro dei

residuale « possa rivelarsi come un buon terreno di fuga verso l'iscrizione al Registro per le ex O.n.l.u.s. che non rientrano (o che non vogliono rientrare) nelle altre precedenti sezioni ».

<sup>31</sup> L'art. 41, comma 1, CTS definisce le reti associative come enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta e non riconosciuta. Pertanto, non possono assumere tale qualifica altre tipologie di enti, come le fondazioni (prive di una base associativa) o le società (che possono essere qualificate enti di Terzo settore come imprese sociali). Secondo l'art. 41, comma 2, sono reti associative nazionali le reti associative che associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a cinquecento enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno cento fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome.

soggetti giuridici compresi nel settore, con conseguente necessità di un'operazione ermeneutica di tipo induttivo che ha visto l'uso di diverse terminologie, quali "settore *non profit*" o "terzo settore" per identificare questo comparto di attività, genericamente definito — in maniera inadeguata <sup>32</sup> — "in negativo" come tutto ciò che non era di pertinenza del primo settore, ovvero del settore pubblico, né del mercato, ovvero del secondo settore <sup>33</sup>.

Con il Codice, la previsione di cui all'art. 4 assume portata definitoria rivolta in positivo <sup>34</sup>: non fa riferimento esclusivo alla mancanza dello scopo di lucro (che non costituisce più una circostanza sufficiente a qualificare un ente del Terzo settore) <sup>35</sup> e prescrive, come anticipato, quale presupposto di carattere formale l'onere dell'iscrizione nel Registro, i cui estremi devono essere indicati negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico. Si attenua dunque il peso dell'attributo della personalità giuridica che non è richiesto ai fini dell'iscrizione e a cui è espressamente collegato unicamente il privilegio dell'autonomia patrimoniale perfetta (art. 22, comma 7).

Diverse sono le possibili modalità d'iscrizione. Invero, qualora l'ente sia costituito per scrittura privata il rappresentante legale dell'ente o della rete associativa cui l'ente eventualmente aderisca presenta domanda all'Ufficio del Registro della Regione o della Provincia autonoma in cui l'ente ha la sede legale (per le reti associative la domanda di iscrizione nella sezione è presentata all'Ufficio statale del Registro) <sup>36</sup>. Tale procedimento assume la veste di un procedimento amministrativo a discrezionalità vincolata, giacché il perimetro del controllo dell'Ufficio è circoscritto ai requisiti legali per la costituzione e per l'iscrizione. Pertanto, l'Ufficio del Registro dovrà, in particolare, verificare il

<sup>32</sup> In proposito cfr. G. MORO, *Contro il non profit*, Roma-Bari, 2014, 17.

<sup>33</sup> Sul tema della definizione giuridica di terzo settore si rinvia alle approfondite analisi di L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, cit., 4; F. PACINI, *L'impianto del Codice del Terzo settore*, in *Non Profit*, 2017, 20; P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, *ivi*, 47.

<sup>34</sup> L'art. 4, comma 1, definisce enti del Terzo settore: le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli 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 in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi. Per una disamina di tale disposizione, si veda il cap. III, in questo volume.

<sup>35</sup> Sul punto si vedano le lucide riflessioni di G. PONZANELLI, *Enti del terzo settore: un primo commento*, in *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette. Atti dei Convegni di Roma del 22 giugno 2017 e di Bologna del 26 maggio 2017*, I quaderni della Fondazione italiana del Notariato, Milano, 2017, 16.

<sup>36</sup> Al momento dell'iscrizione il rappresentante legale è tenuto a depositare l'atto costitutivo, lo statuto ed eventuali allegati, nonché a indicare la sezione del Registro nella quale l'ente chiede l'iscrizione (art. 47, comma 1).



perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, l'inclusione dell'attività esercitata tra quelle d'interesse generale di cui all'art. 5, il rispetto delle indicazioni obbligatorie nell'atto costitutivo ai sensi dell'art. 21.

L'Ufficio provvede entro sessanta giorni dalla domanda a iscrivere l'ente o a rifiutare l'iscrizione con provvedimento motivato ovvero ancora a invitare l'ente a integrare o rettificare la domanda o la documentazione entro un termine che, nel silenzio del codice, deve ritenersi fissato dall'Ufficio stesso al momento della richiesta. Decorso l'indicato termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda e dalla documentazione completa, la domanda s'intende accolta applicandosi il principio del silenzio assenso.

Con una chiara previsione di favore, qualora l'ente adotti un atto costitutivo e uno statuto redatto in base ai modelli tipizzati predisposti da reti associative ed approvati con decreto del Ministero del Lavoro, i termini per l'applicazione del silenzio assenso sono dimezzati a trenta giorni dalla presentazione della domanda e il vaglio dell'Ufficio sarà limitato ad appurare il rispetto della regolarità formale della documentazione.

Gli Uffici del Registro unico dovranno provvedere con cadenza triennale alla revisione del Registro medesimo, al fine di verificare la permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione (art. 51).

Contro il provvedimento di diniego dell'iscrizione nel Registro (al pari di quanto previsto avverso il provvedimento di cancellazione dal Registro medesimo) è ammesso ricorso davanti al T.A.R. territorialmente competente: il legislatore non ha qui introdotto una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva ma ha semplicemente specificato il plesso giurisdizionale di riferimento, del resto evidente vertendosi di esercizio di un pubblico potere rispetto ad un interesse legittimo pretensivo.

Assume rilevanza capitale, nell'ambito della semplificazione nella riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti, la peculiare modalità di acquisto della personalità giuridica per gli enti del Terzo settore, in espressa deroga al procedimento ordinario per il riconoscimento previsto dal d.P.R. n. 361/2000.

Riservando al prosieguo della trattazione le riflessioni relative ai corollari sul regime pubblicitario che discendono da tale previsione, valga limitarsi — con riferimento alla procedura d'iscrizione — a evidenziare che il Codice ha istituito un apposito canale "preferenziale", abilitando il notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo di un'associazione o di una fondazione del Terzo settore, o la pubblicazione di un testamento con il quale si dispone una fondazione del Terzo settore, a richiedere l'iscrizione dell'ente, depositando l'atto costitutivo con i relativi allegati, entro venti giorni presso il competente Ufficio del Registro unico nazionale del Terzo settore<sup>37</sup>. In tale fattispecie, attesa la richiesta d'iscrizione ad

opera del notaio, l'Ufficio del Registro, si limita a verificare la regolarità formale della documentazione e la consistenza del patrimonio minimo per conseguire la personalità giuridica<sup>38</sup> e iscrive l'ente nel medesimo Registro<sup>39</sup>.

Il procedimento disciplinato si pone, dunque, parallelamente a quello dettato dal d.P.R. n. 361/2000, con la previsione del riconoscimento della personalità giuridica all'atto dell'iscrizione al Registro, superandosi così il meccanismo tipicamente "concessorio" in favore di un modello mutuato da quello prescritto per gli enti societari all'atto dell'iscrizione al Registro delle imprese: si afferma così una tendenziale "commercializzazione" della disciplina degli enti del Terzo settore che emerge in più luoghi del Codice — ne è un esempio la citata previsione dell'art. 42-bis c.c. in tema di trasformazione — in uno sfuggente intreccio di forme e finalità<sup>40</sup> che supera il tratteggio iato concettuale ed ideologico tra enti societari e non societari<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> La consistenza del patrimonio minimo per il conseguimento della personalità giuridica è stabilita dall'art. 22, comma 4, in minimo 15.000,00 euro per le associazioni e 30.000,00 euro per le fondazioni. Tuttavia, nell'ipotesi in cui tale patrimonio sia costituito da beni diversi dal denaro, il loro valore deve risultare da una relazione giurata, allegata all'atto costitutivo, a cura di un revisore legale o di una società di revisione legale, al fine di assicurare la tutela dell'effettività del patrimonio dell'ente ed il rispetto del minimo patrimoniale. Come opportunamente osservato da V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, cit., 167, « La previsione di minimi costitutivi in sostituzione del controllo circa la concreta adeguatezza patrimoniale al perseguimento dello scopo sottende il ridimensionamento della funzione operativa del patrimonio di cui si dota l'ente al momento della sua nascita; visione ormai superata da un punto di vista teorico e pratico, giacché non tiene conto che la concreta operatività di un ente dipende per lo più dalle risorse che questo, nel corso della sua esistenza, sarà in grado di reperire e di attrarre così come dal concreto utilizzo e investimento di queste ultime ». Inoltre, come osservato da A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo Settore. Profili civilistici e tributari*, cit., 159, stabilire delle soglie minime patrimoniali ha il pregio di eliminare possibili disparità di trattamento su base regionale, come invece accade per le associazioni e le fondazioni che sottostanno a disposizioni regionali che prescrivono livelli patrimoniali differenti a seconda della regione. Si vedano in proposito i dati riportati alla nota 42 della presente indagine.

<sup>39</sup> È evidente il parallelo con quanto previsto dalla l. n. 340/2000 il cui art. 32 ha eliminato il controllo giudiziale sugli atti costitutivi e modificativi degli statuti delle società di capitali affidandolo, per contro, al notaio in sede di redazione dell'atto pubblico. Per rendere più efficace l'incombente dell'iscrizione, il Consiglio nazionale del Notariato nella relazione presentata per l'audizione dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato ha proposto di introdurre nell'art. 22 del Codice che dal momento del ricevimento della pratica ai fini dell'iscrizione, sia stabilito un termine all'Ufficio del Registro per provvedere all'iscrizione a decorrere dal momento del ricevimento della pratica, per cui « l'iscrizione è eseguita senza indugio e comunque entro il termine di dieci giorni dalla data di protocollazione della domanda ». Meccanismo analogo è stabilito dall'art. 11 del d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581 (in materia di iscrizione degli atti nel Registro delle Imprese). Tuttavia, tale opportuno suggerimento non è stato accolto neppure in occasione delle disposizioni integrative e correttive al codice ad opera del d.lgs. 3 agosto 2018, n. 105.

<sup>40</sup> In merito al processo di estensione dello status generale e speciale d'imprenditore commerciale agli enti non societari, si rinvia all'ottima ricostruzione di V. MONTANI, *Sub art. 36*, in *Le associazioni non riconosciute*, a cura di G. PONZANELLI, in *Il Codice Civile — Commentario*,

<sup>37</sup> Su tali aspetti si veda anche il cap. VIII.

Tuttavia, a differenza di quanto previsto per l'atto costitutivo delle società di capitali, qualora il notaio dopo aver ricevuto l'atto costitutivo dell'ente o la pubblicazione del testamento, all'esito del controllo di legalità sostanziale, non reputi sussistenti i requisiti prescritti per la costituzione, compreso il patrimonio minimo, può opporre il rifiuto al deposito dell'atto. Tale rifiuto deve essere motivato e comunicato tempestivamente (comunque non oltre il termine di trenta giorni) al fondatore o agli amministratori dell'associazione. Si consente dunque al notaio, *melius re perpensa*, di rifiutare il deposito per l'iscrizione nel Registro dopo aver ricevuto l'atto costitutivo dell'ente.

Dal ricevimento della comunicazione di tale diniego decorrono trenta giorni entro i quali i fondatori o gli amministratori dell'associazione ovvero, in mancanza di questi, ciascun associato possono insistere nel richiedere direttamente all'Ufficio del Registro competente di disporre l'iscrizione. Tale Ufficio entro sessanta giorni, tenuto conto del controllo già effettuato dal notaio e del supposto difetto di legalità che ha determinato il rifiuto del notaio stesso al deposito, potrà disporre l'iscrizione, motivare un nuovo diniego ovvero richiedere un'integrazione documentale. Si applica in tale circostanza il meccanismo del silenzio rigetto della domanda nel termine di sessanta giorni dalla sua presentazione. Pertanto, in tale ipotesi, a differenza di quella in cui sia il notaio a richiedere l'iscrizione, l'Ufficio del Registro sarà investito da un potere-dovere di verifica non circoscritto alla regolarità formale della documentazione.

Il descritto canale "preferenziale" per il riconoscimento della personalità giuridica — peraltro in palese violazione della legge delega — genera un dubbio di legittimità costituzionale in quanto non si comprende la ragionevolezza della disparità di trattamento tra enti del Terzo settore ed enti senza scopo di lucro di diritto comune, con ricadute in termini di tempistiche e di patrimonio minimo richiesto <sup>42</sup>.

diretto da F.D. BUSNELLI, Milano, 2016, *passim*. In proposito, E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, cit., 708, avverte tuttavia il rischio che tale "commercializzazione" degli enti senza scopo di lucro comprima eccessivamente « condizionandola, la vena di lodevole spontaneismo quasi per definizione connaturata al fenomeno del volontariato ».

<sup>41</sup> La tendenziale incapacità degli enti collettivi non societari di svolgere un'attività imprenditoriale era frutto di un pregiudizio contro qualsiasi corpo intermedio che connotava sia l'ideologia illuminista sia quella fascista corporativa: invero, la prima reputava i corpi intermedi come un'intromissione nel rapporto contrattuale diretto tra Stato e soggetto, ritenendoli inoltre origine del fenomeno della c.d. mano morta, con conseguente ostacolo alla libera circolazione dei beni e al libero sfruttamento delle risorse economiche. La visione hegeliana dell'ideologia fascista, invece, non concepiva alcunché al di fuori dello Stato. Si veda in proposito A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo Settore. Profili civilistici e tributari*, cit., 5.

<sup>42</sup> Invero, mentre i termini temporali stabiliti dal Codice del Terzo settore per il notaio sono di venti giorni (art. 22, comma 2) o di trenta giorni (art. 22, comma 3) e per l'Ufficio del registro di trenta giorni (art. 47, comma 5), secondo l'art. 1, comma 5, d.P.R. n. 361/2000 il prefetto deve provvedere all'iscrizione entro centoventi giorni dalla domanda. Inoltre, mentre

L'art. 22, comma 6, impone un onere formale altresì per le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, le quali devono risultare da atto pubblico, soggiacendo al procedimento sopra descritto relativo alla prima iscrizione. Inoltre, si prevede un meccanismo di pubblicità dichiarativa giacché si ricollega l'« efficacia » *rectius* opponibilità delle modifiche alla loro iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore.

## 5. Profili notarili: ente costituito per testamento e il potere-dovere di rifiutare l'iscrizione

Occorre soffermare l'attenzione su alcuni peculiari profili di criticità che presenta la disciplina su descritta.

Giova rammentare che in tema di fondazione costituita per testamento — che integra un atto a contenuto atipico a titolo gratuito e dunque assoggettabile alla riduzione delle disposizioni lesive della legittima <sup>43</sup> — la giurisprudenza è ferma nel ritenere che il negozio istitutivo deve contenere la determinazione, operata dal fondatore e da costui non demandabile a terzi, dello scopo, non generico ed imprecisato, assegnato all'ente erigendo. Non è, per contro, causa d'invalidità della volontà testamentaria la mancanza di una normazione inerente al governo dell'ente, poiché le disposizioni al riguardo possono essere dettate dalla autorità amministrativa ai sensi dell'art. 2, comma 2, disp. att. c.c., oppure da persona all'uopo designata dal testatore <sup>44</sup>. Rientra, invece, nel mero

l'art. 22, comma 4, CTS fissa il patrimonio minimo in 15.000,00 euro per le associazioni e in 30.000,00 euro per le fondazioni, le valutazioni di adeguatezza patrimoniale per il riconoscimento in forza del d.P.R. n. 361/2000 sono notevolmente diverse da Regione a Regione: la Regione Lombardia richiede 52.000,00 euro per associazioni e fondazioni e 26.000,00 euro per gli enti di volontariato; la Regione Piemonte 16.000,00 euro per le associazioni e quasi 80.000,00 euro per le fondazioni; la Regione Emilia Romagna 25.000,00 euro per le associazioni e 50.000,00 euro per le fondazioni, mentre la Regione Liguria rispettivamente 15.000,00 euro e 50.000,00 euro. In proposito sollevano dei dubbi di legittimità costituzionale L. GORI, *Il Codice del Terzo settore: fra oneri e vantaggi in cerca di un difficile equilibrio*, in *Welfare oggi*, 2017, 13 e E. VIVALDI, *Il Registro unico del terzo settore*, cit., 149.

<sup>43</sup> L'atto di fondazione è parimenti soggetto alle norme relative all'azione di separazione dei beni spettante ai creditori del *de cuius* a norma dell'art. 512 c.c. per evitare a questi di dover concorrere con i creditori dell'erede per ottenere la soddisfazione del proprio credito; tuttavia non si applicano a tale fattispecie le norme sull'accettazione dell'eredità con beneficio di inventario giacché non si tratta di istituzione di erede o di legato. Si veda in proposito, Cass. 8 ottobre 2008, n. 24813, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 737, con nota di M. D'AURIA.

<sup>44</sup> Cfr., in proposito, Cass. 27 febbraio 1997, n. 1806, in *Mass. Giur. It.*, 1997 la quale afferma che « Ogni negozio istitutivo di fondazione, ai fini della sua validità ed efficacia, deve contenere, ai sensi dell'art. 16 c.c., la determinazione, operata dal fondatore e da costui non demandabile a terzi, dello scopo, non generico ed imprecisato, assegnato all'ente erigendo. Tale principio trova applicazione anche nell'ipotesi di fondazione disposta con testamento, mentre non è causa di invalidità della volontà testamentaria la mancanza di una normazione inerente al

contenuto facoltativo dell'atto di fondazione, l'indicazione delle norme relative all'estinzione dell'ente ed alla devoluzione del suo patrimonio, nonché quelle relative alla sua trasformazione.

Tuttavia, per espressa previsione normativa (art. 21 CTS) l'atto costitutivo di un ente del Terzo settore deve necessariamente indicare: la denominazione dell'ente (integrata con l'acronimo ETS, ai sensi dell'art. 12), l'assenza dello scopo di lucro, le finalità civiche, solidaristiche e di solidarietà sociale perseguite (anche evidentemente alternative), l'attività d'interesse generale che costituisce l'oggetto sociale (ricompresa in una o più delle ventisei attività tassativamente previste dall'art. 5), il patrimonio iniziale (nei limiti previsti dall'art. 22) ai fini dell'eventuale riconoscimento della personalità giuridica, le norme sull'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'ente, i diritti, gli obblighi e i requisiti di ammissione degli associati secondo criteri non discriminatori, la nomina dei primi componenti degli organi di amministrazione e controllo, le norme sulla devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento, le eventuali attività diverse rispetto a quelle elencate nell'art. 5 (connotate dai requisiti di secondarietà e strumentalità di cui all'art. 6), le modalità con cui esaminare i libri sociali ai sensi dell'art. 15.

Pertanto, nell'ipotesi in cui il notaio riceva la pubblicazione di un testamento con il quale si dispone una fondazione del Terzo settore è assai difficile che la scheda testamentaria (indipendentemente dalla forma adottata) includa tutti gli elementi richiesti dal codice, a causa della loro complessità e lunghezza <sup>45</sup>, mentre è più agevole che ne rimetta la redazione ad un terzo

governo dell'ente, poiché le disposizioni al riguardo possono essere dettate dalla autorità amministrativa ai sensi dell'art. 2, comma 2, disp. att. c.c., oppure da persona all'uopo designata dal testatore ».

<sup>45</sup> Giova osservare che l'art. 21 del Codice distingue i due documenti sociali superando tuttavia la dicotomia individuata dalle prassi applicative secondo cui nell'atto costitutivo si rinvenivano gli elementi essenziali del negozio giuridico richiesti dalla legge, destinati a risultare "transeunti" una volta avvenuta la costituzione dell'ente, mentre nello statuto sono destinate a confluire le regole sul funzionamento dell'ente, di talché gli elementi dell'atto costitutivo rilevano sul piano dei dati mentre quelli dello statuto sul piano delle regole (in tal senso U. MORERA, *Gli adeguamenti dell'atto costitutivo e dello statuto alle nuove disposizioni in materia di s.p.a.* (art. 233-bis, disp. att. c.c., in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2003, 705. A dispetto di tale divisione, l'art. 21, comma 1, richiede che l'atto costitutivo indichi le norme sull'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'ente, i diritti e gli obblighi degli associati nonché i requisiti per l'ammissione di nuovi associati e la relativa procedura. Tuttavia, il comma 2 dello stesso art. 21, riproducendo l'art. 2328 c.c. in materia di s.p.a. e in parte l'art. 2521 c.c. in tema di società cooperative, pare antitetico a quanto prescritto dal comma 1 là dove stabilisce che « Lo statuto contenente le norme relative al funzionamento dell'ente, anche se forma oggetto di atto separato, costituisce parte integrante dell'atto costitutivo. In caso di contrasto tra le clausole dell'atto costitutivo e quelle dello statuto prevalgono le seconde ». Nondimeno, è possibile superare la contraddizione sulla base che lo statuto costituisce, per espressa previsione della stessa norma, parte sostanziale dell'atto costitutivo.

(esecutore testamentario o amministratore designato dell'ente), secondo le direttive riportate nel testamento stesso.

Anche la fase del procedimento relativa alla domanda d'iscrizione presentata dal fondatore, dagli amministratori dell'ente o, in mancanza, da ciascun associato (in caso di preventiva comunicazione di diniego da parte del notaio) sarà di fatto applicata unicamente alla fattispecie di atto costitutivo *inter vivos*, in quanto altrimenti occorrerebbe fare riferimento all'esecutore testamentario o, in sua mancanza, all'erede o al legatario, chiamato ad attuare la disposizione testamentaria <sup>46</sup>.

Inoltre, ancora in tema di fondazione del Terzo settore istituita per testamento, si segnala il silenzio del Codice con riferimento alla fattispecie, per nulla peregrina, in cui il soggetto abilitato alla domanda d'iscrizione rimanga inerte. In proposito, il d.P.R. n. 361/2000, per l'analoga ipotesi relativa alla domanda per il riconoscimento delle fondazioni istituite per testamento, stabilisce all'art. 1, comma 7, che in caso di ingiustificata inerzia del soggetto abilitato il riconoscimento può essere concesso dal prefetto d'ufficio. Sarebbe stato dunque auspicabile che anche il Codice del Terzo settore regolasse tale ipotesi, conferendo al notaio il potere di proporre istanza d'iscrizione all'Ufficio del Registro <sup>47</sup>.

Con riferimento al procedimento d'iscrizione, applicando il principio di sussidiarietà orizzontale, l'art. 22, commi 2 e 3, affida al notaio il controllo di legalità sugli atti costitutivi e modificativi delle persone giuridiche del Terzo settore, similmente a quanto accade per gli atti costitutivi e le modifiche statutarie delle società di capitali <sup>48</sup>, ribadendo la funzione di giustizia preventiva affidata al notaio che assicura una drastica riduzione del contenzioso giudiziario e dei relativi costi a fronte di un'accelerazione delle tempistiche. Gli ambiti di controllo affidati al pubblico ufficiale e all'Ufficio del Registro risultano dunque ben distinti senza alcuna sovrapposizione di ruoli.

Invero, il deposito presso il Registro è preceduto da un controllo "omologatorio" effettuato dal notaio in relazione alla « sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente », con particolare riguardo a quanto prescritto dal Codice con riferimento alla sua natura, nonché al patrimonio minimo per il conseguimento della personalità giuridica. Il pubblico ufficiale è dunque chiamato ad un'analisi rigorosamente documentale, tuttavia solo apparentemente scevra da ogni sindacato di merito, in quanto il notaio

<sup>46</sup> Si vedano in argomento le osservazioni di F. BOSETTI, *Del Registro Unico del Terzo settore*, in *Il codice del terzo settore. Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017*, n. 117, cit., 330.

<sup>47</sup> Sul punto cfr. Cons. Stato, comm. spec., parere 14 giugno 2017, n. 1405.

<sup>48</sup> Si veda in proposito M.N. IANACCONE, *Prime considerazioni sul Codice del Terzo Settore*, in *Cooperative e enti non profit*, 2017, 11.

deve vagliare l'atto costitutivo alla luce delle condizioni che connotano la « natura di ente del Terzo settore » ai sensi dell'art. 4 e ss.

La responsabilità del professionista risulta meno aggravata dall'aprioristica determinazione per legge del patrimonio minimo adeguato, la quale consente, da un lato, di non cadere nelle secche della discrezionalità amministrativa del procedimento di riconoscimento, dall'altro, di semplificare lo scrutinio notarile relativo alla dotazione patrimoniale. Invero, il notaio dovrà esercitare il controllo di legalità sostanziale in relazione alla liceità dello scopo e del rispetto dei requisiti di legge nell'atto costitutivo e statutario, in sede di esercizio della c.d. funzione di adeguamento, dovendosi limitare ad accertare il rispetto del limite minimo patrimoniale fissato dalla legge, in misura diversa in base alla tipologia di ente.

Nondimeno, il potere-dovere di rifiutare l'iscrizione nella fase costitutiva collide con la funzione di garanzia e di controllo di legalità sostanziale che lo stesso notaio ha svolto nel momento in cui ha ricevuto l'atto costitutivo. Tale facoltà di « ripensamento » è sì presente in ambito societario all'art. 2436 c.c. con riferimento alle delibere dell'assemblea dei soci relative alle modifiche dello statuto verbalizzate dal notaio. Tuttavia, in tale sede il controllo notarile non è preventivo, come per l'atto costitutivo dell'ente, bensì unicamente successivo e trova la propria *ratio* nell'obbligo del notaio di verbalizzare le deliberazioni durante lo svolgimento dell'assemblea, di talché egli può — in seguito alla verbalizzazione — scoraggiare l'adozione delle deliberazioni assunte dall'assemblea <sup>49</sup>.

Nondimeno, i principi di coerenza sistematica e di ragionevolezza che ammantano l'ordinamento impongono di ricercare una giustificazione applicativa a tale potere-dovere di rifiuto, potendola individuare nella discrasia tra acquisto della soggettività giuridica e acquisto della personalità giuridica: invero, è ipotizzabile che il notaio allorché abbia ricevuto l'atto costitutivo dell'ente, sottoponendolo allo scrutinio preventivo di legittimità, non si sia avveduto della sua funzionalità all'iscrizione nel Registro unico del Terzo settore

<sup>49</sup> In tema cfr. F. GUERRERA, *Commento all'art. 2436*, in *Società di capitali*, a cura di G. NICCOLINI — A. STAGNO D'ALCONTRES, Napoli, 2004, 1099 e di L. GENGHINI, *La Forma degli atti notarili*, Padova, 2009, 436. In proposito la Cass., 19 luglio 2016, n. 14766, in *Notariato*, 2016, 626, ha affermato che « compito del notaio è quello di esercitare un controllo sostanziale di legalità, volto ad accertare, attraverso un'analisi di carattere rigorosamente documentale ed aliena da ogni sindacato di merito, la conformità della delibera assembleare rispetto alle caratteristiche tipologiche previste dalla disciplina di legge. Il controllo notarile sulle deliberazioni sociali è finalizzato ad assicurare, anzitutto e a monte, la certezza dei traffici, stante l'attitudine del contratto di società, e delle sue successive modificazioni, a produrre effetti nei confronti dei terzi. Si tratta di una verifica di conformità al modello legale di riferimento che prescinde dalla tradizionale distinzione dei vizi negoziali, in termini di nullità o di annullabilità, da cui l'atto può essere affetto ».

oppure che il notaio abbia ricevuto l'atto costitutivo in quanto questo ha superato il vaglio di liceità e legalità ma che lo stesso non presenti i requisiti per l'iscrizione nel Registro unico <sup>50</sup>.

## 6. La cancellazione e la « migrazione interna »

Strettamente collegata all'iscrizione è la disciplina della cancellazione dal Registro unico, la quale può avvenire a mezzo d'istanza motivata da parte dell'ente del Terzo settore iscritto o — come anticipato — a seguito di accertamento d'ufficio, anche conseguente a provvedimenti definitivi della competente autorità giudiziaria o tributaria, dello scioglimento, cessazione, estinzione dell'ente ovvero — quale ipotesi di chiusura — a seguito della mancanza dei requisiti necessari per la permanenza nel Registro unico (art. 50).

Tuttavia, giova precisare che l'accertamento delle cause che hanno comportato la cancellazione dell'ente dal Registro non determina necessariamente l'estinzione dell'ente medesimo, in quanto ben può ipotizzarsi che questo perda sì i requisiti per l'iscrizione in una specifica sezione del Registro ma possa essere iscritto in un'altra sezione.

Invero, secondo quanto prescritto dagli artt. 32 e 35 — rispettivamente per le organizzazioni di volontariato e per le associazioni di promozione sociale — tali enti devono essere costituiti da un numero non inferiore a sette persone fisiche, stabilendosi espressamente che qualora successivamente alla costituzione il numero degli associati divenga inferiore senza essere integrato entro un anno, l'ente è cancellato dal Registro unico « se non formula richiesta di iscrizione in un'altra sezione del medesimo ».

Pertanto, l'ente potrà decidere di « migrare » in altra sezione del Registro quale — come ipotesi più probabile — la sezione residuale degli « altri enti » del Terzo settore, formulando la relativa richiesta di migrazione, che deve essere approvata con le modalità e nei termini previsti per l'iscrizione nel Registro unico. In tale ipotesi, non trattandosi di estinzione o scioglimento, l'ente non dovrà provvedere ad alcuna devoluzione del patrimonio residuo ai sensi dell'art. 9.

In aggiunta, atteso che — come anticipato — la disciplina degli enti del Terzo settore è speciale rispetto a quella degli enti senza scopo di lucro, alla cancellazione dal Registro per mancanza dei requisiti può inoltre seguire la perdurante operatività dell'ente ai sensi del codice civile. Tuttavia, in tal caso questi è tenuto, ex art. 9, a devolvere preventivamente il proprio patrimonio ad

<sup>50</sup> Sul punto 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. Atti dei Convegni di Roma del 22 giugno 2017 e di Bologna del 26 maggio 2017*, I quaderni della Fondazione italiana del Notariato, Milano, 2017, 45.

altri enti del Terzo settore secondo le disposizioni statutarie o dell'organo sociale competente o, in mancanza, alla Fondazione Italia Sociale, limitatamente all'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel Registro unico (art. 50, comma 2).

## 7. Pubblicità e acquisto della personalità giuridica

Tra le finalità perseguite dalla delega vi era anche — come anticipato — la revisione della disciplina contenuta nel codice civile in tema di associazioni e fondazioni, secondo un criterio di semplificazione e revisione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica che avrebbe dovuto contemplare un unico sistema cui avrebbero potuto accedere tutti gli enti del libro I e l'istituzione di un Registro unico del Terzo settore con la sola funzione di "anagrafe", per consentire agli enti iscritti di essere destinatari delle agevolazioni fiscali o di finanziamenti pubblici <sup>51</sup>.

Com'è noto, tuttavia, in relazione agli aspetti appena richiamati, la delega non è stata attuata. Ne è conseguito un sistema connotato dalla compresenza di enti del Terzo settore e di enti senza scopo di lucro regolati dal diritto comune <sup>52</sup>. Si palesa ancora una volta l'affanno del legislatore costretto ad "inseguire una realtà" cui non di rado fatica a tener dietro <sup>53</sup>.

Pertanto, si realizza una dinamica di rapporto contenente-contenuto di matrice insiemistica e di derivazione aristotelica — collegabile al principio "*in toto iure generi per speciem derogatur*" — in cui la disciplina degli enti del Terzo settore si presenta come speciale rispetto a quella del libro I del codice civile, come emerge dall'espressa residuale applicabilità, benché filtrata dalla riserva

<sup>51</sup> Cfr. art. 3, lett. a), prima parte della legge delega n. 106/2016.

<sup>52</sup> Si tratta degli enti che: non svolgono in via principale o esclusiva una o più delle attività "di interesse generale" di cui all'art. 5 CTS; sono sottoposti a direzione e coordinamento o controllati da una pubblica amministrazione o da un altro dei soggetti esclusi dall'art. 4 comma 2 CTS (formazioni e associazioni politiche, sindacati, associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche le associazioni dei datori di lavoro); preferiscono non iscriversi al Registro unico sì da evitare i conseguenti oneri organizzativi e amministrativi, oltre che il controllo da parte delle pubbliche amministrazioni; scelgono di non iscriversi al Registro unico per un lecito arbitraggio fiscale; in particolare le associazioni sportive dilettantistiche, ai sensi dell'art. 89, comma 1, lett. c), qualora non si iscrivano al Registro potranno seguitare a beneficiare dell'attuale regime forfetario previsto dalla legge n. 398/1991 (non abrogata dal Codice solo per questi enti, se non iscritti) e dello specifico regime previsto dall'art. 148, comma 3, T.U.I.R.

<sup>53</sup> Giova rammentare le acute riflessioni di F.D. BUSNELLI, *Brevi note introduttive*, in *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, a cura di L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI, Milano, 2002, il quale già all'inizio degli anni duemila evidenziava come « Il legislatore, nei suoi interventi resi poi necessari dalla clamorosa diffusione del fenomeno, si è avvicinato al fenomeno, per così dire, "in punta di piedi" ».

della compatibilità, agli enti del Terzo settore delle norme generali codicistiche (art. 3, comma 2) <sup>54</sup>.

Risulta dunque una categoria con rilevanza normativa che costituisce un sottoinsieme degli enti senza scopo di lucro, rapporto icasticamente raffigurato come « un cerchio più piccolo di enti del Terzo settore rispetto al cerchio più grande degli enti senza scopo di lucro ma non necessariamente coincidente con gli enti di Terzo settore » <sup>55</sup>.

Invero, il perseguimento di una finalità non lucrativa cui è strumentale l'eventuale esercizio di attività d'impresa, con produzione dell'utile oggettivo ma senza distribuzione dell'utile soggettivo, è riscontrabile sia negli enti *non profit* disciplinati nel libro I del codice civile sia negli enti del Terzo settore <sup>56</sup>, i quali sono caratterizzati da una definizione "in positivo" in cui il divieto di distribuzione degli utili e l'obbligo di reinvestimento di tutte le entrate nel patrimonio dell'ente stesso sono affiancati ad altri elementi costitutivi, tra cui le precipue finalità sociali che divengono, dunque, elemento costitutivo del profilo causale dell'ente del Terzo settore <sup>57</sup>.

L'esigenza di semplificazione e di unitarietà si è concretizzata, quanto meno all'interno degli enti del Terzo settore — oltre che nell'istituzione del Registro unico — nella previsione di una procedura semplificata e riservata esclusivamente a tali enti derogatoria rispetto a quella prevista dal d.P.R. n. 361/2000, che — in una prospettiva neoformalistica — ricollega all'iscrizione in tale

<sup>54</sup> Si pensi alle lacune normative relative alla convocazione e alle maggioranze assembleari degli enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione o di fondazione di partecipazione, per cui in assenza di espressa previsione statutaria si applica la disciplina del codice civile. Valga osservare che ai sensi dell'art. 3, comma 1, alle categorie di enti del Terzo settore aventi una disciplina particolare si applicano le disposizioni del codice del Terzo settore « soltanto ove non derogate ed in quanto compatibili », di talché l'interprete ha l'onere di stabilire se le disposizioni specifiche risultino derogatorie del regime generale e se questo sia comunque compatibile con la specificità della categoria di appartenenza. In proposito, E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, cit., 708 parla di "stratificazione di specialità".

<sup>55</sup> Così, in termini, G. PONZANELLI, *Enti del terzo settore: un primo commento*, cit., 17.

<sup>56</sup> Gli enti *non profit* sono tradizionalmente accomunati dal c.d. *non distribution constraint*, vale a dire dalla preclusione all'auto-destinazione dei risultati dell'attività istituzionale, come già evidenziato da G. PONZANELLI, *Le nuove frontiere del primo e quinto libro del codice civile*, in *Gli enti "non profit" in Italia*, a cura di G. PONZANELLI, Padova, 1994, 7; Id., *Le non profit organizations*, Milano 1985, *passim*. Nello stesso senso, cfr. M. TAMPONI, *Persone giuridiche*, nel *Commentario Schlesinger*, Milano, 2018, *sub* artt. 11-35, 110; M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, 813. Sulla differenza tra enti del libro I e del libro V, si rinvia inoltre a M. D'AMBROSIO, *Partecipazione e attività: contributo allo studio delle associazioni*, Napoli, 2012, *passim*.

<sup>57</sup> Si veda in proposito la lucida analisi di G. PONZANELLI, V. MONTANI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al codice del terzo settore*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di A. FICI, Napoli, 2018, 36-37.

Registro l'acquisto della personalità giuridica oltre che della qualifica di ente del terzo settore.

Si compie dunque un ulteriore passo nell'evoluzione del regime di riconoscimento della personalità giuridica. Si passa da un sistema "concessorio" scolpito dall'art. 12 del legislatore corporativo del 1942<sup>58</sup>, che esigeva un atto discrezionale della Pubblica Amministrazione sulla rilevanza e utilità sociale del fine<sup>59</sup>, ad un sistema "semi-concessorio" di cui al d.P.R. n. 361/2000 che subordina il riconoscimento ad un controllo di mera legalità demandato alla prefettura in cui tuttavia permane un non trascurabile residuo apprezzamento in capo all'amministrazione con riferimento alla valutazione della possibilità e liceità del fine e, soprattutto, alla congruità dei mezzi patrimoniali<sup>60</sup>. Si approda

<sup>58</sup> Le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato, in forza dell'abrogato art. 12 c.c., acquistavano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Per determinate categorie di enti che esercitavano la loro attività nell'ambito della Provincia, il Governo poteva delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto. L'art. 14 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 aveva delegato alle Regioni la competenza all'esercizio di questa funzione per le persone giuridiche che operano esclusivamente nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. e le cui finalità si esauriscono nell'ambito di una sola Regione, il relativo decreto di riconoscimento era pertanto emesso dal Presidente della giunta regionale.

<sup>59</sup> Secondo un orientamento, suffragato da alcuni provvedimenti del Consiglio di Stato, non erano riconosciuti limiti al potere discrezionale dell'autorità amministrativa nel concedere o meno il riconoscimento (in tal senso cfr. Cons. Stato, 24 novembre 1954, n. 856, in *Cons. Stato*, 1954, 1139; Cons. Stato, 29 marzo 1960, n. 413, in *Cons. Stato*, 1960, I, p. 2209; Cons. Stato, 30 maggio 1961, n. 874, in *Cons. Stato*, 1962, p. 638 e in dottrina A. AURICCHIO, voce *Associazioni riconosciute*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 899; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, I, Milano, 1990, 300; G. TAMBURRINO, *Persone giuridiche. Associazioni non riconosciute. Comitati*, Torino, 1997, 23). Altro indirizzo, tuttavia, reputava che il controllo dovesse essere limitato alla verifica della sussistenza di un valido atto costitutivo e della consistenza del patrimonio, evidenziando come una discrezionalità politica sarebbe stata incompatibile con il principio pluralistico della Costituzione: in tal senso F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1969, 138 e G. IORIO, *Persone giuridiche, Il diritto privato nella giurisprudenza*, a cura di P. Cendon, II, Torino, 2000, 181.

<sup>60</sup> Giova osservare come il regime disegnato dal d.P.R. n. 361/2000 « non consente più di subordinare il riconoscimento all'interesse pubblico dell'attuazione delle finalità di utilità sociale, ma consente agli enti di perseguire finalità di qualsiasi natura, anche non spiccatamente utili sul piano sociale, purché lecite e possibili » (così G. ALPA, G. CONTE, *Gli enti senza scopo di lucro nel diritto privato e i profili di responsabilità civile*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2012, 239), tuttavia non disciplina le ragioni ostative al riconoscimento in presenza delle quali la Prefettura può richiedere un'ulteriore istruttoria, né impedisce difformità tra le varie Prefetture nell'esercizio del potere di iscrizione nel Registro delle persone giuridiche. Sul punto nella propria ampia analisi V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, cit., 165, sottolinea le: « Criticità del sistema che emergevano già sulla carta e ulteriormente accentuate nella declinazione pratica del meccanismo del riconoscimento, assistendosi ad una progressiva e generale difformità tra singole Prefetture ed una importante disomogeneità valutativa, che ha determinato in taluni casi l'imposizione, ai fini del riconoscimento della personalità giuridica, di patrimoni

infine ad un sistema "normativo" del codice del Terzo settore che consente solo a tali enti di acquisire la personalità giuridica mediante l'iscrizione al Registro unico grazie a un vaglio preventivo demandato al notaio.

Il meccanismo previsto dal codice del Terzo settore si colloca dunque nella direzione del già descritto superamento della *tralatizia summa divisio* tra enti del libro V votati al profitto ed enti del libro I connotati da finalità non lucrative cui corrispondevano le dicotomie riconoscimento automatico / sistema concessorio e piena autonomia / necessità di autorizzazione agli acquisti. Si assiste ad un processo di "ibridazione" ovvero al sempre maggiore avvicinamento disciplinare tra *profit* e *non profit*, di cui furono antesignane l'abrogazione degli artt. 17, 600, 786 c.c. e l'introduzione dei meccanismi di riconoscimento della personalità giuridica di cui al d.P.R. n. 361/2000, fino alla progressiva omogeneità del meccanismo di riconoscimento degli enti disciplinati dal libro I e delle società; per queste ultime, invero, mediante l'iscrizione nel Registro delle imprese, previa verifica dei requisiti richiesti dalla legge da parte del giudice ed oggi del notaio, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 340/2000.

Ad ogni buon conto, l'adozione da parte del codice del Terzo settore del regime "normativo" in luogo di quello ordinario previsto dal d.P.R. n. 361/2000 non è obbligatorio, atteso che le associazioni e le fondazioni del terzo settore possono comunque acquisire la personalità giuridica mediante la tradizionale procedura "semi-concessoria". Tuttavia, è possibile ipotizzare che, dato il carattere semplificato della procedura delineata dall'art. 22, il ricorso alla procedura ordinaria sarà meno frequente, circoscritto alle ipotesi in cui l'ente persegue un fine diverso da quelli elencati dall'art. 5.

Pertanto, l'iscrizione nel Registro unico, oltre ad essere necessaria ai fini dell'ottenimento della qualifica di ente del Terzo settore (art. 4, comma 1), può valere, a facoltà dell'ente stesso, quale pubblicità costitutiva con riferimento all'acquisto della personalità giuridica, di talché può evitare l'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche.

Di conseguenza, volendo usare le regole espressive dell'insiemistica<sup>61</sup>, nel cerchio concettuale del Registro unico dovranno iscriversi gli enti che vogliono acquisire la qualifica di "ente del Terzo settore" sia che abbiano già ottenuto la personalità giuridica con il procedimento ordinario sia che non vogliano o non

addirittura superiori a quelli necessari per una società a responsabilità limitata o per una società per azioni». In proposito, si vedano inoltre N. RICCARDELLI, *L'acquisto della personalità giuridica degli enti del terzo settore*, in *Terzo sett. non profit e coop.*, 2018, 6; M. TAMPONI, *Persone giuridiche*, in *Comm. Schlesinger-Busnelli*, Milano, 2018, 78 e 83; A. BARBA, *Soggettività metaindividuale e riconoscimento della personalità giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, 668; M. BASILE, *Le persone giuridiche*, in *Tratt. Iudica-Zatti*, Milano, 2014, 202. Si segnala tuttavia la contraria opinione di F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma 2006, 158.

<sup>61</sup> L'efficace immagine è suggerita da G. PONZANELLI, *Enti del terzo settore: un primo commento*, cit., 17.



possono ottenere la personalità giuridica; mentre nel Registro delle persone giuridiche saranno iscritti solo gli enti che hanno conseguito il riconoscimento ai sensi del d.P.R. n. 361/2000.

Con riferimento all'acquisto della personalità giuridica, il rapporto tra disciplina di diritto comune e normativa settoriale sfugge dai termini di una relazione generale-speciale, data la possibile "intersezione" tra i due registri che restituisce un variegato panorama di enti del Terzo settore: *i*) iscritti nel Registro unico senza aver acquistato la personalità giuridica; *ii*) iscritti nel Registro unico avendo acquistato la personalità giuridica con il procedimento speciale *ex art.* 22; *iii*) iscritti nel Registro unico avendo acquistato la personalità giuridica con il procedimento ordinario secondo il d.P.R. n. 361/2000; *iv*) iscritti nel Registro delle persone giuridiche avendo acquistato la personalità giuridica con il procedimento ordinario secondo il d.P.R. n. 361/2000.

Al fine di evitare il rischio d'interferenze derivanti dalla contemporanea iscrizione degli enti del terzo settore nel Registro delle persone giuridiche e nel Registro unico nazionale, dato il "doppio binario" per l'acquisto da parte degli enti del Terzo settore della personalità giuridica, il decreto correttivo n. 105/2018, introducendo all'art. 22 il comma 1-*bis*, ha stabilito che allorché le associazioni e fondazioni del Terzo settore che, avendo già acquisito la personalità giuridica secondo il procedimento ordinario ai sensi del d.P.R. n. 361/2000, ottengono l'iscrizione nel Registro unico del Terzo settore, l'efficacia dell'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche è "sospesa" fino a che sia mantenuta l'iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Pertanto, in tale eventualità gli enti conservano la qualifica di persone giuridiche ma la loro iscrizione è trasferita nel Registro unico del Terzo settore.

Per il periodo di mantenimento dell'iscrizione al Registro unico, gli enti che avevano già ottenuto il riconoscimento giuridico attraverso il meccanismo "semi-concessorio" saranno sottoposti ai controlli previsti dal codice del Terzo settore e non a quelli della pubblica amministrazione competente alla tenuta del Registro delle persone giuridiche. Tali enti saranno dunque assoggettati anche alle previsioni inerenti al capitale minimo indicate nel codice del Terzo settore, senza essere più obbligati a soddisfare i requisiti previsti ai fini del precedente riconoscimento.

Pertanto, una fondazione che ha ottenuto l'iscrizione nel Registro unico nazionale, in assenza di espresso divieto dell'atto costitutivo o dello statuto e modificando lo statuto stesso, potrà liberare l'eventuale differenziale superiore a 30.000,00 euro presente nel patrimonio di dotazione, essendo tale somma, ai sensi dell'art. 22, comma 4, il patrimonio minimo per le fondazioni che richiedono la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel Registro unico.

Attesa la "sospensione" dell'efficacia della prima iscrizione, si deduce che in caso di cancellazione (volontaria od obbligata) dal Registro unico vi sarà la reviviscenza dell'efficacia della pregressa iscrizione nel Registro delle persone

giuridiche (con conseguenza nuova applicazione dei relativi requisiti anche in termini di dotazione patrimoniale), evitandosi la perdita della personalità giuridica precedentemente acquisita con il procedimento di cui al d.P.R. n. 361/2000.

La portata ordinatrice di tale previsione è tuttavia circoscritta all'ipotesi in cui l'ente abbia seguito la sequenza prescritta dalla norma (acquisto secondo il procedimento ordinario ai sensi del d.P.R. n. 361/2000 e in seguito iscrizione nel Registro unico). Qualora invece il meccanismo sia inverso — vale a dire associazione o fondazione già iscritta nel Registro unico del Terzo settore che ottenga l'iscrizione nei registri di cui al d.P.R. n. 361/2000 — l'ente continuerà ad essere iscritto in entrambi i registri e in caso di perdita della qualifica di ente del Terzo settore verrà meno altresì la personalità giuridica.

Riassumendo, dall'art. 22 come novellato dal decreto correttivo n. 105/2018 deriva che tra i soggetti del Terzo settore vi saranno enti che hanno conseguito la personalità giuridica: *i*) secondo il d.P.R. n. 361/2000 essendo iscritti nel relativo Registro tenuto dalla Prefettura o dalla Regione e dunque assoggettati al controllo del Ministero dell'Interno o della Regione; *ii*) secondo il d.P.R. n. 361/2000 ma hanno successivamente attivato la procedura di cui all'art. 22 del Codice del Terzo settore, di talché la loro iscrizione nel Registro tenuto dalla Prefettura o dalla Regione è sospesa e transitano dal controllo del Ministero dell'Interno o della Regione al controllo del Ministero del Lavoro; *iii*) secondo la procedura di cui all'art. 22 del Codice del Terzo settore, assoggettandosi così al controllo del Ministero del Lavoro.

Per gli enti che abbiano acquistato la personalità giuridica mediante la procedura ordinaria, non è chiaro quale sia il soggetto tenuto a formulare la domanda d'iscrizione al Registro unico. Tuttavia, date le conseguenze sul piano normativo che implica tale iscrizione è preferibile ritenere che sia onere degli amministratori e che non avvenga su richiesta della Prefettura o della Regione competenti *ex art.* 1 del d.P.R. n. 361/2000<sup>62</sup>. Al pari, il testo normativo non precisa se il deposito nel Registro unico del provvedimento di riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del d.P.R. n. 361/2000 debba avvenire entro trenta giorni, come previsto dall'art. 48 in ipotesi di modifiche degli atti di cui ai commi 1 e 2, tuttavia dalla *ratio* della norma pare preferibile l'opinione positiva in modo da rendere il più rapidamente conformi le informazioni contenute nel Registro delle persone giuridiche e nel Registro unico.

<sup>62</sup> In tal senso cfr. F. BOSETTI, *Del Registro Unico del Terzo settore*, in *Il codice del terzo settore, Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017*, n. 117, cit., 332; si segnala tuttavia l'opinione contraria di M.N. IANACCONE, *Prime considerazioni sul Codice del Terzo Settore*, cit., 11.

## 8. L'oggetto della pubblicità

La finalità di assicurare la trasparenza, cui risponde l'iscrizione nel Registro unico, comporta l'onere di pubblicare fatti e atti assegnandovi un generico effetto notiziale. Tuttavia, a differenza del regime del Registro delle imprese<sup>63</sup> nonché del sistema della trascrizione immobiliare<sup>64</sup>, entrambi rispondenti ad un principio di completezza, nel Codice del Terzo settore l'art. 48, comma 2, è presente la tautologia — solo apparente — per cui nel Registro devono essere iscritti « tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento ». Infatti, l'avverbio “espressamente” preclude la possibilità di iscrivere un atto o un fatto diverso da quelli per cui è esplicito l'onere pubblicitario; ne consegue la tipicità dell'elencazione degli atti soggetti a iscrizione nel Registro unico, di talché sono iscrivibili solo quegli atti o fatti la cui iscrizione è prevista dalla legge, in modo da consentire ai terzi di sapere in anticipo rispetto a quali situazioni hanno l'onere di consultare il Registro.

Il Codice identifica il nucleo di dati minimo oggetto di tale formalità, relativi alla costituzione e all'esistenza stessa dell'ente. Invero, l'art. 48 prescrive la necessità di pubblicare: la denominazione; la forma giuridica; la sede legale, con l'indicazione di eventuali sedi secondarie; la data di costituzione; l'oggetto dell'attività di interesse generale di cui all'art. 5; il codice fiscale o la partita IVA; le generalità dei soggetti che hanno la rappresentanza legale dell'ente; le generalità dei soggetti che ricoprono cariche, specificandone poteri e relative limitazioni ai sensi dell'art. 26. Inoltre, gli enti che abbiano conseguito il riconoscimento tramite iscrizione nel Registro unico devono indicare il possesso della personalità giuridica e il patrimonio minimo di cui all'art. 22, comma 4.

Non si comprende la ragione per cui i dati minimi da pubblicare nel Registro unico previsti dall'art. 48 non coincidano con quelli che integrano il contenuto minimo dell'atto costitutivo ai sensi dell'art. 21.

Segnatamente alle fondazioni e alle associazioni riconosciute e non, gli amministratori, entro trenta giorni dalla notizia della loro nomina, devono

<sup>63</sup> Il principio di completezza nel sistema del registro delle imprese si deduce da numerose norme che prescrivono l'iscrizione di eventi che incidono su situazioni iscritte comportandone la modifica o la cessazione (cfr. gli artt. 2196, ult. comma; 2300; 2332, ult. comma; 2385, ult. comma; 2400, penult. comma; 2436; 2487-bis; 2497-bis, commi 1 e 3; 2612, ult. comma, c.c.). In proposito cfr. V. DONAIVI, *L'iscrivibilità degli atti tra i principi di "tipicità" e di "completezza"*, in *Il registro delle imprese a vent'anni dalla sua attuazione*, a cura di C. Ibba, I. Demuro, Torino 2017, 43; A.D. SCANO, *Pretesa iscrivibilità di domande giudiziali incidenti su quote di s.r.l. e fallacia del ragionamento analogico*, *ivi*, 197 ss.; C. IBBA, *La pubblicità legale delle imprese: problemi e prospettive*, *ivi*, 13.

<sup>64</sup> Ai sensi dell'art. 2645 c.c. deve essere trascritto « ogni altro ogni altro atto o provvedimento che produce in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell'art. 2643, salvo che dalla legge risulti che la trascrizione non è richiesta o è richiesta a effetti diversi ».

chiederne l'iscrizione nel Registro, indicando i propri dati anagrafici nonché l'eventuale potere di rappresentanza dell'ente, precisando se in via disgiunta o congiunta. Anche in tale sede si prevede un meccanismo di pubblicità dichiarativa giacché si prescrive l'inopponibilità a terzi delle limitazioni del potere di rappresentanza se non sono iscritte nel Registro o se non si prova che i terzi ne erano a conoscenza.

In aggiunta sono annoverate tra le notizie di necessaria pubblicazione: le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto; le delibere di trasformazione, fusione, scissione, scioglimento, estinzione, liquidazione (inclusendo le generalità dei liquidatori) e cancellazione, nonché i provvedimenti che ordinano lo scioglimento, dispongono la cancellazione o accertano l'estinzione. In proposito, valga rammentare che il nuovo art. 42-bis c.c., dedicato — come anticipato — alla disciplina delle trasformazioni, fusioni e scissioni degli enti del titolo II del libro I del codice civile, opera un rinvio *per relationem* alla disciplina societaria, di talché sarà necessaria la pubblicazione di tutti gli atti del relativo procedimento.

Appare poco perspicua la generica previsione che pone esclusivamente in capo agli amministratori l'onere del deposito degli atti e della completezza delle informazioni di cui all'art. 48, la cui omissione li espone alla sanzione amministrativa di cui all'art. 2630 c.c. Tanto più che la pubblicazione di alcune delle indicate delibere — si pensi, su tutte, alla cancellazione — cadrebbe necessariamente nel perimetro degli obblighi dei liquidatori. Pertanto, s'impone un'interpretazione sistematica della disciplina in commento alla luce dell'art. 2487-bis c.c. in materia di scioglimento e liquidazione delle società di capitali. Secondo la norma di diritto comune, con l'iscrizione della nomina dei liquidatori nel Registro delle imprese gli amministratori cessano dalla carica, pertanto si ritiene che gli oneri pubblicitari previsti dall'art. 48 del Codice debbano necessariamente essere assolti dai liquidatori.

Al pari, non si comprende la responsabilità degli amministratori per « i provvedimenti che ordinano lo scioglimento, dispongono la cancellazione o accertano l'estinzione », atteso che l'art. 2360 c.c. tratteggia un'ipotesi di responsabilità per fatto proprio<sup>65</sup>, escludendosi il legame diretto tra funzione amministrativa e responsabilità<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> In proposito, la Cass., 30 novembre 2012, n. 21503, in *CED Cassazione*, 2012, ha statuito che « L'obbligo di depositare presso l'Ufficio del Registro delle imprese — entro trenta giorni dall'avvenuta approvazione — una copia del bilancio societario e della documentazione ad esso correlata, sancito dall'art. 2435 c.c. e la cui inosservanza è sanzionata dall'art. 2630 c.c., deve intendersi gravante su ciascun amministratore della società, sicché, ove lo stesso rimanga inadempito, ognuno di loro risponde per fatto proprio, prescindendo l'irrogazione della sanzione da qualsiasi rapporto di solidarietà, e derivandone, quindi, che il pagamento della sanzione applicata per una tale inosservanza a carico di uno degli amministratori non può avere effetto estintivo del provvedimento sanzionatorio emesso nei confronti di un altro ».

<sup>66</sup> Valga del resto rammentare che la Cass., 21 marzo 2018, n. 6998, in *Il Caso.it*, 2018, ha escluso la responsabilità solidale per le conseguenze delle rilevate illegittimità contabili e di



Il Codice del Terzo settore prescrive un ulteriore onere pubblicitario che riguarda i documenti contabili. Si stabilisce invero che sono tenuti a depositare il bilancio presso il Registro unico nazionale sia gli enti del Terzo settore non iscritti nel Registro delle imprese (art. 13, comma 7) che gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate, superiori ad un milione di euro (art. 14, comma 1) <sup>67</sup>. Tali bilanci, unitamente ai rendiconti, compresi quelli delle raccolte fondi svolte nell'esercizio precedente, devono essere depositati entro il 30 giugno di ogni anno.

Quale ulteriore misura di trasparenza, si stabilisce un significativo regime di pubblicità degli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati (art. 14, comma 2) <sup>68</sup>: si tratta di un adempimento ipotizzato quale antidoto a gestioni poco trasparenti ma sproporzionato rispetto allo scopo perseguito e che risponde ad una linea di politica legislativa volta ad accomunare ingiustificatamente gli enti del Terzo settore con la Pubblica Amministrazione <sup>69</sup>.

L'assoluto rilievo attribuito al rispetto del regime pubblicitario è reso manifesto dalla disciplina sanzionatoria, atteso che l'art. 48, comma 4 collega al mancato o incompleto deposito degli atti e dei loro aggiornamenti, nonché di quelli relativi alle informazioni obbligatorie nei termini previsti, la cancellazione dal Registro, in seguito all'infruttuoso invio di una diffida da parte dell'Ufficio del Registro. Il rigore di tale previsione si evince dal confronto con la disciplina prevista per l'inosservanza dell'obbligo d'iscrizione nel Registro delle imprese sanzionato con la sola ammenda da 10 a 516 euro (art. 2194 c.c.) oltre che con

gestione della società per gli amministratori rimasti in carica per un periodo di tempo troppo breve per potere avere contezza della situazione e dunque intervenire con utili strumenti correttivi.

<sup>67</sup> Questi ultimi devono inoltre pubblicare sul proprio sito internet il bilancio sociale redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, sentiti la "Cabina di regia" di cui all'art. 97 e il Consiglio nazionale del Terzo settore, e tenendo conto, tra gli altri elementi, della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte.

<sup>68</sup> L'art. 14, comma 2, obbliga gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a centomila euro annui di « pubblicare annualmente e tenere aggiornati nel proprio sito internet, o nel sito internet della rete associativa di cui all'art. 41 cui aderiscano, gli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati ».

<sup>69</sup> Invero, l'art. 14 del d.lgs. n. 33/2012 disciplina gli obblighi in capo ai titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, di livello statale regionale e locale, di pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, degli importi di viaggi di servizio e delle missioni pagati con fondi pubblici. Si veda L. FAZZI, *La riforma del Terzo settore e impresa sociale*, in *Animazione sociale*, 2017, 26.

l'inopponibilità dei fatti per i quali è prevista l'iscrizione (art. 19 c.c. in relazione alle associazioni e fondazioni e art. 2193 c.c. per le imprese commerciali).

Il Codice del Terzo settore contiene inoltre alcune puntuali disposizioni che richiedono la formalità "*ad regularitatem*", ossia il cui adempimento è determinante unicamente ai fini della produzione di determinati effetti giuridici. Si tratta di disposizioni che collegano all'iscrizione dell'ente nel Registro benefici fiscali o l'accesso a fondi pubblici.

In particolare, a proposito di reti associative, l'art. 41, comma 5, subordina l'accesso alle risorse del Fondo per il finanziamento di progetti e attività d'interesse generale nel terzo settore all'iscrizione dell'ente nel Registro, oltre che alla costituzione e operatività da almeno un anno, precisandosi che, in ogni caso, non possono essere destinate, direttamente o indirettamente, ad enti diversi dalle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni di promozione sociale e dalle fondazioni del Terzo settore. Specularmente, l'art. 72 collega l'accesso ai fondi al requisito dell'iscrizione, consentendolo a favore d'iniziativa e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del Terzo settore, iscritti nel Registro unico nazionale.

Coerentemente, l'art. 73, comma 3, prevede che il Ministero del Lavoro identifichi i soggetti beneficiari delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche sociali, mediante procedure realizzate nel rispetto dei principi della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990), sottolineando anche in tal sede il presupposto dell'iscrizione nel Registro unico nazionale.

Detta iscrizione consente inoltre di beneficiare degli specifici « titoli di solidarietà » emessi dagli istituti di credito autorizzati ad operare in Italia, ai sensi dell'art. 77, nonché l'applicazione della normativa fiscale agevolativa o di apertura a regimi di vantaggio che permettono di determinare il reddito in modo forfettario (art. 86).

## 9. L'efficacia dichiarativa della pubblicità nel Registro unico

La facoltà per un ente del Terzo settore che ha acquistato personalità giuridica di essere iscritti unicamente nel Registro unico comporta l'attribuzione a tale iscrizione di valenza anche dichiarativa. Qualora invece l'ente avesse già conseguito il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361/2000 e volesse in seguito acquisire la qualifica di ente del terzo settore mediante iscrizione nel relativo Registro, ne conseguirebbe una duplicazione dei sistemi pubblicitari (Registro delle persone giuridiche e Registro unico del Terzo settore). Si giungerebbe addirittura ad una triplicazione per gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale, i quali ai sensi dell'art. 11 sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel Registro delle imprese.

Similmente al meccanismo di pubblicità dichiarativa previsto dagli artt. 19 e 2193 c.c. — rispettivamente per il Registro delle persone giuridiche e per il Registro delle imprese — l'art. 52 CTS settore costituisce una norma generale regolatrice dell'efficacia della pubblicità, subordinando l'opponibilità ai terzi degli atti per i quali non si adempie all'obbligo di iscrizione, di annotazione ovvero di deposito nel Registro unico alla prova (cui è onerato l'ente) dell'effettiva conoscenza, confermando il rapporto fra opponibilità e conoscibilità, secondo cui è opponibile solo ciò che è conoscibile <sup>70</sup>.

Pertanto, data l'articolazione della presunzione di conoscenza collegata all'iscrizione e la non peregrina contemporanea iscrizione dell'ente in più registri, sarà onere di quest'ultimo iscrivere in tutti i registri ogni atto da pubblicizzare, pena la difficile prova dell'effettiva conoscenza da parte dei terzi ai fini dell'opponibilità degli atti.

All'iscrizione a ciascuno dei registri — Registro unico nazionale del Terzo settore, Registro delle persone giuridiche, Registro delle imprese — sono riconosciute quindi le medesime funzioni, costitutiva e dichiarativa, in quanto altrimenti vi sarebbe un ingiustificato strabismo tra i vari registri.

È vulnerato dunque il principio di esclusività o unicità dello strumento di opponibilità, in base al quale in un sistema di pubblicità dichiarativa chi intenda opporre qualcosa ai terzi deve avvalersi dell'unico mezzo offerto dal sistema e non di altri mezzi, pur astrattamente idonei allo scopo. Invero, si conseguirà l'opponibilità non subordinata alla difficile prova della conoscenza da parte dei terzi dell'atto non iscritto, solo con il perfezionamento dell'iscrizione in tutti i registri cui si riferisce l'ente, con concreto pericolo di divergenze informative <sup>71</sup> e conseguente lesione dell'affidamento incolpevole dei terzi.

Applicando la regola prevista nell'ambito della disciplina del Registro delle imprese per risolvere il contrasto tra atti societari redatti in lingue diverse (art. 2250, comma 6, c.c.), autorevole dottrina ha suggerito di avviare alla diffusione

<sup>70</sup> In proposito, F. BOSSETTI, *Del Registro Unico del Terzo settore*, in *Il codice del terzo settore, Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017*, n. 117, cit., 335, osserva come la disposizione « pecca forse di enfasi nel momento in cui sancisce la generale opponibilità, poiché diversi adempimenti — primi tra tutti gli atti di semplice deposito dei bilanci — assolvono piuttosto ad una funzione notiziale e non dichiarativa ».

<sup>71</sup> Sul punto C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., 630 sottolinea il rischio d'informazioni divergenti tra i vari registri evidenziando che « il termine di legge fra la presentazione della domanda e l'iscrizione è di cinque giorni per il registro delle imprese, di sessanta giorni per il registro unico e di centoventi giorni per il registro delle persone giuridiche; ma, anche al di là di questo, basta ricordare che il registro delle imprese è interamente informatizzato, anche per ciò che riguarda le procedure d'iscrizione, e dovrebbe esserlo anche il registro unico degli enti del terzo settore, mentre il registro delle persone giuridiche, a causa del mancato esercizio della delega, è e resterà cartaceo ».

di dati discordanti permettendo all'ente di opporre il dato che risulta in un determinato registro e al terzo di invocare il dato presente in un altro <sup>72</sup>.

La più volte evidenziata concordanza con la disciplina delle società di capitali (art. 2448 c.c.) è confermata dalla presunzione *iuris tantum*, di cui all'art. 52, comma 2, per cui gli atti o fatti relativi a operazioni compiute entro il quindicesimo giorno dalla pubblicazione non sono opponibili ai terzi che dimostrino di essere stati impossibilitati ad averne conoscenza. Tuttavia, questo temperamento dell'efficacia dichiarativa non è contemplato nel sistema del Registro delle persone giuridiche, per cui un atto o fatto iscritto entro il quindicesimo giorno sarà opponibile ai terzi secondo tale strumento pubblicitario ma non in forza della disciplina del Registro unico del Terzo settore.

Un possibile appiglio, volto ad evitare la « contraddizione che non consente » derivante dalla duplicazione dei registri, può individuarsi a beneficio dei soli enti che hanno ottenuto l'iscrizione nel Registro unico ai sensi dell'art. 22. Invero, il comma 1-bis di tale norma — come visto — per gli enti del Terzo settore aventi personalità giuridica già ottenuta ai sensi del d.P.R. n. 361/2000, poi iscritti al Registro unico del Terzo settore, prescrive la sospensione dell'efficacia dell'iscrizione presso i Registri delle persone giuridiche, specificando che nel periodo di sospensione « non si applicano le disposizioni di cui al citato d.P.R. n. 361/2000 ». Pertanto, può ritenersi sospesa anche l'efficacia dichiarativa dell'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche a favore del solo regime dichiarativo derivante dal Registro unico del Terzo settore.

L'applicazione del meccanismo della sospensione di cui all'art. 22, comma 1-bis, pur avendo una portata chiarificatrice, non evita tuttavia qualsiasi dubbio, essendo anzi foriera di nuove criticità con particolare riferimento al *dies a quo* della sospensione. Invero, qualora questa avesse efficacia dal momento dell'iscrizione nel Registro unico, sarebbe leso l'affidamento dei terzi che continuano a consultare il registro delle persone giuridiche; viceversa, qualora si individuasse il *dies a quo* della sospensione nella sua annotazione nel Registro delle persone giuridiche, vi sarebbe la contemporanea vigenza dei due sistemi pubblicitari, dato che il termine intercorrente tra la presentazione della domanda e l'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche (che non è informatizzato) è di centoventi giorni (art. 1, comma 5, d.P.R. n. 361/2000).

L'auspicio è che — nell'attesa della revisione del titolo II del libro I — la normativa regolamentare ovvero il decreto ministeriale (che dovrà definire la

<sup>72</sup> Cfr. ancora C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., 631, il quale avverte tuttavia che la regola di cui all'art. 2250, comma 6, c.c. è 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, mentre nell'ipotesi di diffusione di informazioni difformi derivante dalla duplicazione o triplicazione degli strumenti di pubblicità legale si tratta di adempimenti tutti obbligatori.

procedura per l'iscrizione e la regole per la predisposizione, tenuta, conservazione e gestione del Registro unico, il suo coordinamento con gli altri strumenti pubblicitari, nonché gli ulteriori adempimenti ai sensi dell'art. 53 che dovranno porre in essere le Regioni e le Province autonome) implementi e renda efficiente la disciplina del Registro unico nazionale, vero architrave dell'intera disciplina degli enti del Terzo settore.