



CONSIGLIO  
NAZIONALE  
DEL  
NOTARIATO

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**I Commissione - Affari costituzionali**

**A.G. n.417 (Codice del Terzo Settore)**  
**A.G. n.418 (Revisione delle disciplina in materia di impresa sociale)**

**Audizione Consiglio Nazionale del Notariato**

**14 giugno 2017**

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

il Consiglio Nazionale del Notariato esprime un particolare ringraziamento per l'invito ad esprimere le proprie osservazioni in relazione agli schemi di decreto legislativo approvati dal Governo in attuazione della delega contenuta nella legge 6 giugno 2016, n.106 ("Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale").

Il Notariato aveva già avuto modo di esprimere le proprie considerazioni in merito alle Linee guida diffuse dal Governo ai fini della consultazione pubblica svolta nel mese di giugno 2014, nonché in occasione di un'audizione presso la Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati in data 10 novembre 2014, nell'ambito dei lavori relativi all'approvazione della sopra indicata legge.

In tali occasioni il Notariato aveva evidenziato, in particolare, tra le cause dell'inadeguatezza del sistema normativo del Terzo settore, le seguenti:

- le disposizioni dedicate alle persone giuridiche dal libro primo del codice civile risentono di una mentalità pregiudizialmente ostile nei confronti di questi enti, rivelandosi inadeguate a regolare le complessità e le varietà che contraddistinguono il settore da qualche decennio;

- il proliferare, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, di numerose leggi speciali che, seppur emanate con la condivisibile finalità di agevolare fiscalmente il non profit, hanno di volta in volta aggiunto requisiti statuari, introdotto nuovi albi e forme di controllo, ha dato origine ad un assetto particolarmente articolato e generato una crescente "ibridazione" degli istituti codificati.

Da ciò discendeva la condivisione dell'opportunità dell'opera di semplificazione, finalizzata al conseguimento di un sistema normativo maggiormente idoneo a venire incontro alle reali esigenze sociali ed economiche del Terzo settore.

In tale ottica, all'apprezzamento per l'iniziativa del Parlamento culminata con l'approvazione della legge n.106/2016, si unisce ora il plauso per l'opera del legislatore delegato, che ha saputo cogliere e valorizzare gli spunti di riforma contenuti nella delega.

L'unico rammarico riguarda, semmai, la scelta di non procedere alla revisione della disciplina del titolo II del Codice Civile, in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, munite o meno di personalità giuridica, cui si riferisce l'art.3 della legge delega, scelta probabilmente legata ai dubbi relativi all'ampiezza della delega stessa, che è stata ritenuta esclusivamente riferita agli enti del Terzo settore.

Resta, comunque, **ampiamente positivo il giudizio sul testo del Codice del Terzo Settore** (in seguito CTS) ora all'esame del Parlamento.

Alla luce del sopra dichiarato apprezzamento per la complessiva opera riformatrice in discussione e considerati i tempi nei quali il Parlamento è chiamato ad esprimere il proprio parere sui provvedimenti in esame, nella presente audizione il Consiglio Nazionale del Notariato intende limitare le proprie osservazioni agli argomenti di più diretta competenza notarile.

## **Il procedimento di riconoscimento della personalità giuridica e le modifiche statutarie**

Un primo rilevante motivo di apprezzamento va allo sforzo di revisione e semplificazione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica, attuato dall'art.22 del CTS con riferimento agli enti del terzo settore, in deroga espressa al d.P.R. 1 febbraio 2000, n.361.

Il sistema introdotto dal d.P.R. n.361/2000, che aveva comunque migliorato il sistema precedente, manteneva infatti un impianto di tipo concessorio, caratterizzato da tempi comunque lunghi e da divergenti applicazioni ed interpretazioni sul territorio nazionale (ad esempio con riferimento alla consistenza minima del patrimonio iniziale degli enti).

**Lo schema di decreto legislativo in esame, invece, in un'ottica di semplificazione delle procedure, risparmio di costi per lo Stato e di applicazione del principio di sussidiarietà, affida al notaio (pubblico ufficiale, dotato di alta specializzazione professionale e di terzietà) il controllo di legalità sugli atti costitutivi e modificativi delle persone giuridiche del terzo settore.**

Si tratta della stessa logica sottesa alla scelta fatta a suo tempo per le società commerciali (con l'art.32 della legge n.340/2000), con il passaggio dal sistema del controllo giudiziale sulla legittimità degli atti costitutivi e modificativi degli statuti delle società di capitali a quello del controllo da parte del notaio rogante, scelta che ha determinato il risultato che, nello spazio di un solo giorno, le società di capitali riescono ad ottenere la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel Registro delle Imprese, i cui uffici svolgono un mero controllo di regolarità formale degli atti loro trasmessi dal notaio, al quale compete invece la responsabilità del controllo sostanziale di legalità. L'esperienza oltre che quindicennale in materia societaria viene unanimemente giudicata come ampiamente positiva: oltre alla drastica riduzione dei tempi, il contenzioso societario non ha fatto rilevare lacune o lassismi nel controllo preventivo svolto dalla categoria notarile, né si è verificato il rischio opposto, cioè quello dell'interpretazione restrittiva (da alcuni paventata a causa delle responsabilità derivanti dalla nuova normativa).

In sostanza, la riforma consiste nell'affidare al notaio rogante la verifica della “sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente” e per l'approvazione delle modifiche statutarie: si tratta, in realtà, di una funzione oggi già in buona parte affidata ai notai, nella misura in cui la redazione dell'atto pubblico di costituzione dell'ente che aspira al riconoscimento implica necessariamente il controllo di legalità sul suo contenuto. E' proprio da tale scrutinio preventivo di legittimità, necessario ai fini della costituzione dell'ente, nonché di qualsiasi modificazione dello statuto, che deriva per il notaio il potere-dovere di negare l'iscrizione ogni qual volta manchino le condizioni stabilite dalla legge.

Va sottolineato come il notaio accompagnerà al controllo di legalità anche la propria attività di libero professionista, che assiste le parti (e gli enti in questione) prima del compimento degli atti e delle operazioni soggette ad iscrizione nel Registro del Terzo settore, come già oggi avviene. Ciò rende fisiologica e naturale una fase di dialettica e consulenza volta a realizzare una sorta di controllo preventivo e di anticipazione dell'adeguamento degli atti rispetto alle disposizioni di legge in materia.

In questo modo, nel quadro della sussidiarietà orizzontale, è anche possibile raggiungere il più alto grado di semplificazione normativa del procedimento senza pregiudicarne le finalità di interesse pubblico. Se è opportuno che il riconoscimento permanga quale cardine per la creazione della persona

giuridica, perno della responsabilità limitata, evidenti ragioni di economia nella gestione delle risorse, semplificazione e celerità inducono a delegare il relativo compito al notaio: sarà il notaio, chiamato a redigere l'atto costitutivo, ad indicare alle parti eventuali clausole statutarie non conformi all'ordinamento, invitandole a modificarle, in modo che l'atto si perfezioni con un contenuto conforme a legge.

**La riforma porterà con sé, tra l'altro, il superamento delle criticità collegate a situazioni di stallo prolungato in cui si trovano gli enti in attesa di riconoscimento.**

In questo modo l'intervento notarile si pone come un essenziale fattore di semplificazione del sistema e di riduzione dei tempi, mentre **all'Ufficio del registro unico nazionale del Terzo settore sarà affidata la mera verifica della regolarità formale della documentazione trasmessa dal notaio per l'iscrizione, senza alcuna duplicazione di ruoli, analogamente a quanto prescritto in materia societaria dall'articolo 2330, comma 3 del Codice Civile.**

**Per completezza ed al fine di conseguire pienamente l'obiettivo della velocizzazione dei tempi di costituzione degli enti con personalità giuridica, sarebbe forse opportuno introdurre nell'art.22 del CTS la fissazione di un termine all'Ufficio del Registro per l'iscrizione dal momento del ricevimento della pratica,** così come previsto nell'art.11 del d.P.R. 7 dicembre 1995, n.581 (in materia di iscrizione degli atti nel Registro delle Imprese), a norma del quale "l'iscrizione è eseguita senza indugio e comunque entro il termine di dieci giorni dalla data di protocollazione della domanda" (termine ridotto alla metà se la domanda è presentata su supporti informatici), ovvero dall'articolo 20, comma 7-bis, del D.L. 24 giugno 2014, n.91, convertito in legge 11 agosto 2014, n.116, a norma del quale "quando l'iscrizione è richiesta sulla base di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata .... il conservatore del registro procede all'iscrizione immediata dell'atto".

### **Definizione legale dell'adeguatezza del patrimonio e tutela dello stesso**

Nella prospettiva di cui sopra, accolta dal legislatore delegato, appare **quanto mai opportuna anche la quantificazione ad opera della legge (comma 4 dell'art.22 del CTS) del livello di adeguatezza patrimoniale degli enti del terzo settore al fine del conseguimento della personalità giuridica.** La definizione legale del criterio di adeguatezza, infatti, si pone come presupposto essenziale per superare la discrezionalità amministrativa del procedimento di riconoscimento, nel pieno rispetto dei principi costituzionali sulla libertà di associazione, nonché per la piena operatività della riforma in discussione. Come per le società di capitali, la verifica assegnata al notaio sarà quindi quella del controllo di legalità sostanziale parametrato al riscontro della liceità dello scopo e del rispetto dei requisiti di legge nell'atto costitutivo e nelle modifiche statutarie, essendo invece predeterminato per legge il minimo patrimoniale richiesto per il conseguimento della personalità giuridica, opportunamente differenziati in base alla tipologia di enti.

Parimenti opportuna, sotto il profilo del principio di tutela dell'effettività del patrimonio, è l'introduzione -anche per gli enti del terzo settore dotati di personalità giuridica- della previsione dell'obbligo per gli amministratori di provvedere direttamente (nelle fondazioni) o di invitare gli associati a provvedere (nelle associazioni) alla reintegrazione del patrimonio quando lo stesso sia

diminuito in conseguenza di perdite, analogamente a quanto previsto per le società con personalità giuridica (cfr. articolo 22, comma 5 CTS).

### **La disciplina sostanziale degli enti del Terzo settore**

Il CTS fissa il contenuto minimo dell'atto costitutivo degli enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione o fondazione e detta, tra l'altro, la disciplina relativa all'assemblea (opportunamente e lodevolmente anche con riferimento alle fondazioni dotate di organo assembleare), all'organo amministrativo ed all'organo di controllo, lasciando spazio all'autonomia statutaria e rinviando, per il completamento della disciplina, alle disposizioni del Codice Civile.

Specifiche discipline di dettaglio sono poi dettate con riguardo alle diverse tipologie di enti del terzo settore (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, reti associative e società di mutuo soccorso).

Particolarmente innovative, infine, sono le previsioni relative ai titoli di solidarietà ed alle nuove forme di "finanza sociale", dettate al fine di favorire il finanziamento ed il sostegno alle attività del terzo settore.

### **La disciplina della trasformazione, fusione e scissione degli enti**

Decisamente **interessante ed opportuna** è l'introduzione nel Codice Civile di un articolo (il 42-bis) dedicato alla disciplina delle trasformazioni, fusioni e scissioni degli enti del titolo II del libro I del Codice Civile stesso, in attuazione di specifica indicazione contenuta all'art.3 della legge delega e costruita in analogia alla corrispondente disciplina in materia societaria, alla quale viene fatto anche un espresso rinvio.

In particolare, si sottolinea come il rinvio alle norme del libro V del codice civile, in quanto compatibili, consentirà di valorizzare opportunamente sul piano interpretativo i risultati conseguiti dagli interpreti nell'ambito del diritto commerciale.

### **Il Registro unico nazionale del Terzo settore e la valorizzazione dell'autonomia statutaria**

L'obiettivo della riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti e degli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione, che il Parlamento ha indicato al legislatore delegato, appare pienamente conseguito con l'**istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore (articoli 45 e seguenti CTS), pubblico ed accessibile con modalità informatiche, nelle cui diverse sezioni si prevede l'iscrizione degli enti del terzo settore e la pubblicità degli atti relativi.**

Come è noto, ad oggi non esiste un unico Registro delle Persone Giuridiche integrato su base nazionale, in quanto la tenuta del relativo Registro è affidata alle Prefetture, su base provinciale o alle Regioni, per gli enti che intendono operare nel limitato territorio di una regione.

Evidente appare, nella disciplina prevista dallo schema di decreto, l'analogia con le norme relative al Registro delle Imprese, che ha dato buona prova di funzionamento negli oltre vent'anni dalla sua istituzione. La riforma promette di migliorare e renderne più facilmente fruibile il contenuto informativo degli attuali registri delle persone giuridiche (e degli altri registri settoriali esistenti), migliorandone le caratteristiche di attendibilità, garantendo la piena accessibilità da remoto per l'iscrizione di atti nel registro, nonché per effettuare consultazioni ed ottenere certificazioni.

Sia consentito, peraltro, segnalare come la previsione dell'articolo 47, comma 5 del CTS, relativa all'iscrizione nel Registro degli enti del terzo settore privi di personalità giuridica che abbiano redatto il proprio atto costitutivo e lo statuto "in conformità a modelli standard tipizzati, predisposti da reti associative ed approvati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali", contrasti con il principio formulato dall'articolo 2 lettera c) della legge di delega, il quale indica l'obiettivo di "assicurare ... l'autonomia statutaria degli enti".

Difatti, detto comma 5 dell'art.47 CTS, riconoscendo una rilevante semplificazione delle procedure di iscrizione (limitazione del controllo dell'Ufficio del registro alle questioni formali e fissazione di un termine di iscrizione ridotto alla metà: trenta giorni anziché sessanta giorni) agli enti che abbiano adottato modelli standardizzati di statuto ed atto costitutivo, si traduce in un sostanziale disincentivo all'esercizio dell'autonomia statutaria, finendo con l'incentivare, invece, l'omologazione dei singoli enti a modelli organizzativi uniformi, in contrasto con il sopra indicato criterio direttivo.

**Si suggerisce, pertanto, l'eliminazione di tale comma 5 dell'art.47 (o, quanto meno, l'equiparazione dei termini per l'iscrizione a quelli dettati in generale dai commi 3 e 4 dello stesso articolo).**

## **La disciplina tributaria**

Il legislatore delegato ha dedicato particolare attenzione alla revisione ed armonizzazione della disciplina fiscale degli enti del terzo settore, procurando di preservarne il carattere incentivante.

Con particolare riferimento alla **disciplina delle imposte indirette**, che interessano direttamente le operazioni nelle quali interviene il notaio, il quale è anche chiamato a liquidare e riscuotere le imposte stesse per conto dello Stato, ancora una volta deve essere apprezzato l'impianto complessivo del CTS.

Merita, peraltro, di essere segnalata una criticità in relazione alla previsione di cui all'art. 82 comma 2 CTS, che prevede il non assoggettamento alle imposte di successione e donazione, ipotecaria e catastale per i trasferimenti a titolo gratuito a favore degli enti del Terzo Settore, alla condizione "che i beni o diritti ricevuti o la somma ricavata dalla loro alienazione siano direttamente utilizzati entro cinque anni dal trasferimento in attuazione degli scopi istituzionali e che l'ente renda contestualmente alla stipula dell'atto apposita dichiarazione in tal senso".

Si osserva, in proposito, che:

-il riferimento al solo scopo istituzionale non appare allineato a quanto previsto in sede di controllo dal medesimo comma 2, che si riferisce, invece, al generico svolgimento di attività di interesse generale, anziché alla diretta attuazione degli scopi istituzionali dell'ente;

-il riferimento alla stipula dell'atto, nonché la decorrenza del termine quinquennale di decadenza dal trasferimento, potrebbero determinare problemi interpretativi ed applicativi nel caso di trasferimenti mortis causa (ci si riferisce alla data di pubblicazione del testamento, a quella dell'atto di accettazione, a quella di presentazione della dichiarazione di successione, alla data del decesso?).

In rapporto invece al coordinamento di questa disciplina con il testo unico dell'imposta sulle successioni e donazioni si osserva che:

-la previsione della condizione alla quale è subordinata l'esclusione dalle suddette imposte non ha un ambito coincidente con quello di cui all'art. 3 d.lgs. n. 346/1990, perché porta ad una valutazione più stringente dell'agevolazione rispetto al beneficio già in vigore per le fondazioni ed associazioni legalmente riconosciute aventi gli scopi esclusivi di cui al citato art. 3 comma 1, nonché per le O.N.L.U.S., a favore delle quali l'esclusione da imposta è riconosciuto senza alcuna condizione. E ciò potrebbe essere in contrasto con i principi della legge delega (v. art. 9 lett. 1), relativi all'introduzione di agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti del Terzo Settore;

-la scelta di far divergere la disciplina di cui all'art. 3 del d.lgs. n.346/1990 da quella disposta per gli enti del Terzo Settore potrebbe comportare criticità con riguardo al comma 4 (di recente modificato su sollecitazione dell'Unione europea) dell'art. 3 d.lgs. n. 346/1990, che distingue tra applicazione diretta dell'esclusione da imposta ai sensi dell'art. 3 (per le fondazioni e associazioni istituite negli Stati appartenenti all'Unione europea e negli Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo) e applicazione a condizione di reciprocità (per le fondazioni e associazioni istituite in tutti gli altri Stati).