



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

SENATO DELLA REPUBBLICA
I Commissione - Affari Costituzionali

**Schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al
decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore
(AG.33)**

Audizione del Consiglio Nazionale del Notariato

10 luglio 2018

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

il Consiglio Nazionale del Notariato ringrazia per l'invito ad esprimere le proprie osservazioni in relazione allo schema di decreto "integrativo e correttivo" del decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, recante "CODICE DEL TERZO SETTORE".

Il Notariato aveva partecipato con le proprie osservazioni alla consultazione pubblica svolta nel mese di giugno 2014 su iniziativa del Governo ed è intervenuto in audizione presso la Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati in data 10 novembre 2014, nell'ambito dei lavori relativi all'approvazione della legge delega, nonché presso questa Commissione del Senato della Repubblica in data 14 giugno 2017, nell'ambito dei lavori finalizzati all'espressione del parere parlamentare sul decreto legislativo n.117/2017.

Nel rinviare alle considerazioni svolte in tali occasioni in merito all'inadeguatezza della legislazione anteriore a regolare le complessità e le varietà che contraddistinguono il terzo settore ed alla condivisione dell'opportunità dell'intervento riformatore, nonché alla valutazione globalmente positiva riguardo al decreto legislativo n.117/2017, appare tuttavia opportuno ripetere in questa sede il rammarico per la scelta compiuta dal legislatore delegato 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 pure si riferisce l'art.3 della legge delega (legge 6 giugno 2016, n.106); rammarico per il non completo esercizio della delega che, peraltro, è autorevolmente condiviso dal Consiglio di Stato, nel suo Parere sullo schema di decreto legislativo (vedi Cons. St., comm. spec., 14 giugno 2017, n. 1405).

Alla luce del dichiarato apprezzamento per la complessiva opera riformatrice e considerati i tempi nei quali il Parlamento è chiamato ad esprimere il proprio parere sul provvedimento "correttivo" in esame, nella presente audizione il Consiglio Nazionale del Notariato, ritenendo di interpretare in tal modo le intenzioni della Commissione, intende limitare le proprie osservazioni agli argomenti di più diretta competenza notarile, affrontandoli nell'ottica della massima funzionalità della riforma.

La procedura per l'ottenimento della personalità giuridica (art.22 d.lgs. 117/2017)

Viene, innanzitutto, in considerazione **l'art.8 dello schema di decreto** in esame, il quale interviene sull'art.22 del decreto n.117/2017, relativo all'acquisto della personalità giuridica degli enti del terzo settore.

Si tratta di uno dei punti qualificanti dell'intervento riformatore, che, in attuazione di specifico mandato della legge delega (art.4, lettera m) e con lo scopo di assicurare celerità ed uniformità di trattamento sul territorio nazionale, ricollega l'acquisto della personalità giuridica degli ETS, in deroga al d.P.R. n.361/2000, all'iscrizione nell'istituendo registro unico nazionale del Terzo settore, affidando al notaio la verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente, così come già avviene con risultati più che soddisfacenti per le società di capitali fin dal novembre dell'anno 2000.

La modifica apportata dal decreto correttivo (art.8, lettera a), unitamente alla relazione di accompagnamento, intendono opportunamente chiarire come per gli ETS la personalità giuridica consegua esclusivamente dall'iscrizione nel registro, con le modalità previste dall'art.22.

In sostanza, il predicato verbale "possono... acquistare" riferisce l'opzione all'acquisto della personalità giuridica, non alle modalità: gli enti del terzo settore "possono... acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore, *ai sensi del presente articolo*". Ancora maggior chiarezza, in realtà, si otterrebbe modificando il comma 1 dell'art.22 come segue:

*"1. Le associazioni e le fondazioni del Terzo settore **che intendono ottenerla**, in deroga al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 **acquistano** la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore, **ai sensi del presente articolo**".*

L'articolo 8 lettera a) del decreto correttivo potrebbe, a tal fine, assumere il seguente tenore:

a) al comma 1, la parola "possono" è soppressa e sostituita dalle parole: "che intendono ottenerla"; la parola "acquistare" è soppressa e sostituita dalla parola: "acquistano"; dopo le parole "registro unico nazionale del Terzo settore", sono aggiunte le seguenti: "ai sensi del presente articolo".

L'iscrizione nel Registro del Terzo settore degli enti già dotati di personalità giuridica (il nuovo art.22, comma 1bis).

Così chiarita la portata del comma 1 dell'art.22, va sottolineato come appare **opportuno l'inserimento, proposto dallo schema di decreto correttivo, del comma 1bis dell'art.22**, volto a disciplinare l'ipotesi in cui un Ente già dotato di personalità giuridica (perché preesistente o perché pur possedendone i requisiti in sede di costituzione abbia ritenuto di non chiedere l'iscrizione nel Registro, conseguendo la personalità giuridica secondo il più lento sistema tradizionale e non acquisendo la qualifica di ETS). Viene così precisato come il passaggio dal registro delle persone giuridiche di cui al d.p.r. 361 del 2000 al registro unico nazionale del terzo settore non comporta estinzione della personalità giuridica. Semmai, va sottolineato come nel sistema del d.P.R. n.361/2000 si distinguono gli Enti le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola regione, per i quali compete alla Regione il riconoscimento e l'approvazione delle modifiche statutarie, così come la tenuta del relativo Registro, da quelli operanti al di fuori di tale limite, per i quali il Registro delle Persone giuridiche è tenuto dalla Prefettura, alla quale pure compete il riconoscimento e l'approvazione delle modifiche statutarie. Ciò porta a segnalare l'**opportunità di aggiungere, alla fine del comma 1bis, il riferimento anche alla Regione, quale soggetto destinatario della comunicazione di avvenuta iscrizione nel Registro del terzo settore.**

Ovviamente, l'ottenimento dell'iscrizione nel Registro del terzo settore presuppone il rispetto anche del requisito patrimoniale posto dall'art.22 comma 4 e presidiato dal successivo comma 5.

Il Registro Unico Nazionale del terzo settore

L'istituzione del Registro del Terzo settore, unico su base nazionale, costituisce un altro degli elementi qualificanti della disciplina introdotta dal decreto legislativo n.117/2017, espressamente previsto dalla stessa legge delega.

In proposito va segnalato peraltro, come appaia in contraddizione rispetto ai principi e criteri direttivi generali posti dall'art.2 della suddetta legge n.106/2016, in particolare rispetto all'indicazione di *“assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia statutaria degli enti”* (art.2, lettera c), la previsione di cui all'art.47. comma 5, del decreto n.117/2017, in base alla quale *“se l'atto costitutivo e lo statuto dell'ente del Terzo settore sono redatti in conformità a modelli standard tipizzati.... l'ufficio del registro unico nazionale del Terzo settore, verificata la regolarità formale della documentazione, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda iscrive l'ente nel registro stesso”*. Se si considera che negli altri casi il termine a disposizione dell'ufficio è di 60 giorni, appare evidente come la standardizzazione degli statuti, che è l'esatto opposto della valorizzazione dell'autonomia, finisca con l'essere favorita ed incentivata, il che appare poco coerente con il nuovo impianto normativo.

La procedura per la trasformazione degli enti, di cui all'art.42 bis del Codice civile, introdotto dall'art.98 del d.Lgs. n.117/2017.

Uno dei punti problematici della riforma, sul quale il decreto correttivo non interviene, come sarebbe invece opportuno, è l'art. 42-bis del Codice Civile, introdotto dall'art.98 del d.Lgs-117/2017, laddove si stabilisce che le associazioni riconosciute e non riconosciute e le fondazioni possono operare reciproche trasformazioni. La formulazione della norma ha indotto alcuni dei primi interpreti a intendere che il passaggio da associazione non riconosciuta ad associazione riconosciuta sia da considerare anch'esso come una trasformazione, con conseguente applicazione dell'istituto dell'opposizione dei creditori, disciplinata dall'art.2500-novies C.C., cui la nuova norma fa espresso rinvio.

Tale interpretazione, condizionando l'ottenimento della personalità giuridica al decorso di 60 giorni dalla pubblicità della "trasformazione", comporterebbe una dilatazione dei tempi rispetto al procedimento di riconoscimento che invece si voleva favorire con l'art. 22.

Il che appare curioso, anche in considerazione del fatto che non vi è alcuna differenza tipologica tra associazione ed associazione riconosciuta e che per le associazioni diverse da quelle del Terzo settore tale termine di efficacia prima del conseguimento della personalità giuridica non è previsto: si avrebbe, in sostanza, una disparità di trattamento a danno degli ETS.

La modifica necessaria a chiarire l'equivoco, che qui si propone, è semplicissima, consistendo nella mera soppressione della congiunzione "e", da sostituire con la disgiunzione "o", come segue:

All'art. 98 del decreto legislativo n.117 del 2017, le parole “le associazioni riconosciute e non riconosciute” sono sostituite dalle seguenti “le associazioni riconosciute o non riconosciute”.

Quello che segue sarebbe il testo del primo comma dell'art.42.bis del Codice Civile, quale risulterebbe con la modifica proposta:

"Art. 42-bis (Trasformazione, fusione e scissione). - Se non è espressamente escluso dall'atto costitutivo o dallo statuto, le associazioni riconosciute [e] o non riconosciute e le fondazioni di cui al presente titolo possono operare reciproche trasformazioni, fusioni o scissioni."

Le norme transitorie (art.101 decreto legislativo n.117/2017)

Con riguardo al regime transitorio, collegato alla tempistica degli adeguamenti, va sottolineato come l'art. 101 CTS preveda, al comma 2, che gli enti si adeguino alle disposizioni inderogabili entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore del codice e che entro il medesimo termine gli enti interessati possano modificare i propri statuti *“con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria”*, per adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili o introdurre clausole che escludono l'applicazione di nuove disposizioni derogabili mediante specifica clausola statutaria.

Il riferimento alle maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria si colloca nel solco di precedenti previsioni - una per tutte: quella riguardante gli adeguamenti statutari delle società di capitali alla riforma del 2003 (art. 223 bis delle disposizioni di attuazione del codice civile), volte ad introdurre la possibilità di adottare le necessarie modifiche con quorum semplificati, senza che ciò si traduca in alcun modo in deroghe alle formalità e ai controlli previsti per dette modifiche.

Si consideri che tali adeguamenti potrebbero consistere in “limature” dell'oggetto dell'ente, tenuto conto che il codice del terzo settore, pur ispirandosi in larga parte alla normativa esistente, ha introdotto alcune modifiche ed ampliamenti alle attività previste per ciascun tipo di ente del terzo settore. Ma potranno riguardare anche regole di funzionamento, tenuto conto, ad esempio, del principio di democraticità, rafforzato dalla previsione dell'art. 24 CTS che prevede, salvo casi particolari, il principio del voto capitario come tendenzialmente inderogabile. Tale considerazione induce a ritenere che per gli enti riconosciuti o per quelli che intendono ottenere il riconoscimento, tale quorum deliberativo “semplificato” trovi un bilanciamento nell'attività di adeguamento e di controllo demandata al notaio, che riceve il relativo verbale di assemblea, ai sensi dell'art. 22, comma 6, CTS.

Nessuna formalità, invece, è richiesta per un'associazione non riconosciuta che si iscrive nella sezione “Altri enti del Terzo settore”: se costituita con scrittura privata non autenticata potrà cambiare la denominazione, cambiare/integrare gli scopi sociali o individuare eventuali attività secondarie senza l'intervento notarile, fermo restando l'obbligo di registrazione dell'atto presso l'Agenzia delle Entrate (pur senza pagare la relativa imposta ai sensi dell'art. 83, comma 2, del D.Lgs. 117/2017).

Al fine di evitare dubbi interpretativi e per tutelare comunque le minoranze, nonché per assicurare la forma autentica degli statuti degli enti con personalità giuridica, per i quali il codice civile ed il decreto n.117/2017 richiedono la forma pubblica, potrebbe essere opportuno modificare l'art.101, comma 2, del decreto n.117/2017, introducendo nel decreto correttivo la seguente disposizione:

All'articolo 101, comma 2, ultimo periodo, del decreto legislativo n.117 del 2017, dopo le parole “con le modalità” sono aggiunte le seguenti “richieste per le modifiche statutarie”.

Il testo del comma 2 dell'art.101 risulterebbe, conseguentemente, vere il seguente tenore letterale:

“2. Fino all'operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, continuano ad applicarsi le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei Registri Onlus, Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di promozione sociale e Imprese sociali che si adeguano alle disposizioni del presente decreto entro diciotto mesi dalla data della sua entrata in

vigore. Entro il medesimo termine, esse possono modificare i propri statuti con le modalità richieste per le modifiche statutarie e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria”.

Alcune considerazioni sulle disposizioni tributarie

Con riferimento alle imposte indirette, cui è dedicato anzitutto l'art. 82 del decreto n.117/2017 (non oggetto di interventi da parte dello schema di decreto correttivo), va detto che deve essere apprezzato l'impianto complessivo.

Appare, peraltro, opportuno sottolineare che il decreto correttivo ha introdotto modifiche riguardo all'esenzione dall'imposta di registro per gli atti costitutivi e quelli connessi allo svolgimento delle attività delle organizzazioni di volontariato, di cui all'art. 84, comma 1bis del CTS (articolo 27 dello schema di decreto correttivo). Più precisamente, la formulazione che verrebbe introdotta con il decreto correttivo, se raffrontata con l'art.82, comma 3 potrebbe indurre (a contrario) a ritenere applicabile l'imposta di registro in misura proporzionale (e non fissa ai sensi del predetto art. 82, comma 3), agli atti costitutivi con conferimento di beni e diritti. Ed infatti, se le dotazioni in sede di costituzione di fondazioni e associazioni rientrano nel presupposto dell'imposta di successione e donazione, con conseguente applicazione dell'esenzione di cui al comma 2 dell'art. 82, alle stesse conclusioni non si potrebbe pacificamente giungere nel caso di apporti (ad es. a cooperative o imprese sociali, ecc.) rientranti nel campo di applicazione dell'imposta di registro. Difatti, se è vero che parte della dottrina ritiene che nella formula “atto costitutivo” sia sistematicamente riconducibile anche il conferimento (argomentando altresì dall'art. 4 della tariffa, parte prima, d.p.r. n. 131/1986), , tuttavia detta modifica, introdotta al comma 1bis dell'art.84 con riferimento alle organizzazioni di volontariato, che esplicitamente menziona gli atti connessi, potrebbe acuire i dubbi sulla reale portata dell'art.82, cioè potrebbe portare a sostenere che il conferimento negli ETS diversi dalle organizzazioni di volontariato sia soggetto ad imposta proporzionale, salvo che possa essere ricondotto nel caso concreto alle ipotesi del comma 4 dell'art. 82 citato (con conseguente imposizione in misura fissa).

Appare, pertanto, opportuno, per superare i suddetti dubbi interpretativi, **modificare anche il comma 3 dell'art.82**, prevedendo che “Agli atti costitutivi, **anche con conferimento di beni e diritti**, e alle modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione o trasformazione poste in essere da enti del Terzo settore di cui al comma 1” si applicano le imposte fisse.

L'art.89 del decreto n.117/2017 esclude l'applicazione agli enti del terzo settore, tra l'altro, della disciplina della **legge n.398/1991**, recante disposizioni tributarie relative alle **associazioni sportive dilettantistiche**: si tratta di disposizioni di favore in materia di imposte sui redditi ed IVA. L'esclusione dell'applicazione di detta disciplina agli ETS costituirà un forte freno all'iscrizione al relativo registro delle associazioni sportive dilettantistiche. Si propone, pertanto, di prevedere che l'esclusione dell'applicazione della legge n.398/1991 non operi per gli ETS che siano altresì iscritti nel registro delle associazioni e società sportive dilettantistiche tenuto dal C.O.N.I.

Parimenti, appare opportuno prevedere che per dette associazioni sportive dilettantistiche non operi l'**esclusione dell'applicazione dell'art.148 del d.P.R. n.917/1986** (Testo Unico delle Imposte sui Redditi), che disciplina la c.d. decommercializzazione dei proventi percepiti per prestazioni

specifiche nei confronti di soci ed associati, qualora lo statuto recepisca alcune clausole, tra e quali il divieto della temporaneità del rapporto associativo. Detta esclusione è attualmente prevista dal medesimo art.89 del decreto n.217/2017.

Infine, sempre con riferimento al **divieto di temporaneità del rapporto associativo**, pare opportuno segnalare come detta previsione statutaria, coerente con il principio di democraticità della struttura che è immanente all'intero sistema del terzo settore, meriterebbe di essere espressamente richiesta in tutti gli enti del terzo settore a base associativa.