

La personalità giuridica degli ETS: novità dal Decreto correttivo

di **Paolo Alessandro Pesticcio**

L'approfondimento

Il Codice del Terzo Settore (D.Lgs. n. 117/2017) è intervenuto a riorganizzare, con i suoi 104 articoli, il complesso e variegato contesto degli enti non profit. Le novità civilistiche, fiscali e amministrative ruotano intorno all'implementazione del c.d. Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), al quale gli Enti del Terzo Settore (ETS) - se vorranno essere tali - dovranno iscriversi.

Al citato Registro è stato, inoltre, assegnato il compito di certificare anche la personalità giuridica degli ETS. L'art. 22 prevede, infatti, per i soli ETS, la possibilità di acquisire la "personalità giuridica di diritto privato" attraverso una specifica procedura, alternativa e differente rispetto alla procedura oggi vigente, legata alle disposizioni del Codice civile e, più in particolare, a quelle del D.P.R. n. 361/2000.

Il D.Lgs. n. 105/2018 (Decreto correttivo del CTS) è intervenuto ad apportare talune modifiche al corpo normativo da poco emanato, introducendo anche un importante comma all'art. 22 del CTS (Acquisto della personalità giuridica), del quale ci occuperemo in questo approfondimento.

Riferimenti

D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, art. 22

D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105, art. 6

Dopo aver già approfondito¹ le modalità di implementazione del Registro Unico del Terzo Settore (RUNTS), iscrivendosi al quale gli enti assumeranno la qualifica di "Ente del Terzo Settore" (ETS) e l'ulteriore funzione del citato Registro in merito alla certificazione della personalità giuridica per gli ETS che

vorranno o dovranno ottenerla², è certamente utile soffermarsi nuovamente proprio sull'art. 22 del Codice del Terzo Settore (CTS), per approfondirne il contenuto, alla luce delle novità introdotte dal Decreto correttivo di recente emanazione³.

Ci occuperemo, pertanto, in questa disamina delle sole novità introdotte nell'art. 22 e di alcune specifiche criticità, tralasciando gli ulteriori interventi, in verità circoscritti, contenuti nel citato Decreto correttivo.

Il "nuovo" riconoscimento della personalità giuridica: le novità introdotte dal correttivo

Tralasciando l'attuale, ben noto, sistema di riconoscimento della personalità giuridica, soffermeremo l'attenzione alla nuova procedura di riconoscimento introdotta dall'art. 22 del CTS, parzialmente arricchita dalle novità inserite nel citato articolo, dall'art. 6 del c.d. Decreto correttivo (D.Lgs. n. 105/2018), ricordando che tale modalità di riconoscimento non è ancora adoperabile in ragione dell'attuale assenza del RUNTS. Come si è già avuto modo di evidenziare⁴, infatti, le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 117/2017

Paolo Alessandro Pesticcio - Giurista, esperto in legislazione degli enti non profit

Note:

- 1 Cfr. P.A. Pesticcio, "Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore", in questa *Rivista*, n. 11-12/2017.
- 2 Come è noto, mentre le associazioni possono acquisire la personalità giuridica, per le Fondazioni tale istituto è connotato alla loro veste giuridica.
- 3 Il D.Lgs. n. 105/2018 Disposizioni integrative e correttive al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b), della Legge 6 giugno 2016, n. 106", è intervenuto a modificare e/o integrare talune disposizioni del novello Codice.
- 4 Cfr. P.A. Pesticcio, "La personalità giuridica degli ETS ed i rapporti con la disciplina vigente", in questa *Rivista*, n. 1/2018.

dispiegheranno complessivamente i propri effetti, con tutta probabilità, nel corso dei prossimi due anni. Nel frattempo, l'articolata, e a tratti confusa, disciplina transitoria introdotta dal novello Codice sta mostrando aspetti di non facile interpretazione.

Prima di soffermare l'attenzione alle novità introdotte dal citato Decreto correttivo, attraverso l'inserimento del comma 1-bis nell'art. 22, è certamente opportuno richiamare il comma 1 dello stesso articolo nel quale si evidenzia che le associazioni e le fondazioni del Terzo Settore possono, in deroga al D.P.R. n. 361/2000, acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, secondo quanto previsto dallo stesso art. 22. Il successivo comma 1-bis, introdotto con il Decreto correttivo, interviene poi a regolare la specifica fattispecie di soggetti (associazioni e fondazioni del Terzo Settore) che siano già in possesso della personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361/2000 e ottengano l'iscrizione nel RUNTS quali ETS.

Ma perché si è giunti alla formulazione di un comma così stringato e poco in armonia con le disposizioni già vigenti in materia di personalità giuridica?

Per comprenderne la genesi è opportuno richiamare le valutazioni che il Consiglio di Stato aveva espresso, nei mesi scorsi, sulla bozza del Decreto correttivo allo stesso inviata, ai sensi dell'art. 20 della Legge n. 59/1997⁵.

Nella citata bozza, il comma 1-bis disponeva che le associazioni e le fondazioni del Terzo Settore già iscritte nei registri delle persone giuridiche di cui D.P.R. n. 361/2000, una volta iscritte nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore ai sensi dell'art. 22, sarebbero state cancellate dai "vecchi" registri delle persone giuridiche, senza che ciò comportasse però l'estinzione della persona giuridica.

Scorrendo la relazione illustrativa si legge che la *ratio* di una tale scelta risponderebbe all'esigenza "di evitare la sovrapposizione di funzioni e competenze, derivanti dalla doppia iscrizione degli ETS nei registri delle persone giuridiche" di cui al D.P.R. n. 361/2000⁶ e, contestualmente, nell'istituendo Registro Unico Nazionale.

Proprio su questo punto, però, il CdS, con un primo parere interlocutorio, al quale ne è poi seguito un secondo definitivo, poneva forti dubbi di correttezza del dispositivo, evidenziando come il comma 1-bis, contenuto nello schema di Decreto correttivo, non

disciplinasse gli effetti di un'eventuale successiva cancellazione anche dal RUNTS di quegli enti precedentemente già iscritti nei registri *ex* D.P.R. n. 361/2000 e da essi cancellati proprio per effetto dell'iscrizione nel RUNTS.

Più esplicitamente, la disposizione nulla avrebbe sancito circa l'eventuale recupero dell'iscrizione nei registri di origine o circa l'eventuale obbligo di attivazione *ex novo* del procedimento per riacquistare la personalità giuridica. In tale contesto, proseguono i Giudici, la disposizione dispone che la cancellazione dal registro delle persone giuridiche di cui al D.P.R. n. 361/2000 non comporta l'estinzione della persona giuridica, potendosi dunque ritenere che, a seguito della cancellazione dal RUNTS, riviva l'iscrizione presso quello prefettizio o regionale. Tale aspetto, tuttavia, andrebbe chiarito. La questione - si legge infine nel Parere dei Supremi giudici amministrativi - è rilevante, tenuto conto della diversità dei presupposti che disciplinano le due fattispecie di acquisto della personalità giuridica, tanto da potersi ragionevolmente ipotizzare "che possano venir meno i presupposti per l'iscrizione presso il RUNTS con il mantenimento, nel contempo, dei requisiti per l'iscrizione presso i registri prefettizi e regionali".

Nel successivo Parere - seguito al primo espresso in via interlocutoria - i supremi Giudici tornano, in modo più severo, a redarguire il legislatore, eccependo una sua scarsa conoscenza della materia oggetto dell'intervento ed evidenziando come la scelta di disporre la perdita della personalità giuridica - ottenuta ai sensi del D.P.R. n. 361/2000 - ove l'ente, divenuto ETS, sia poi cancellato dal RUNTS, risulti essere una soluzione, giuridicamente, persino peggiore della precedente.

Note:

5 Legge n. 59/1997, art. 20, comma 3, "(...) Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente; (...)".

6 Registri di competenza delle Regioni/Province autonome e dalle prefetture.

Il legislatore delegato, proseguono, non sembrerebbe aver colto che la cancellazione da un albo/registro speciale (il RUNTS), non può incidere sulla posizione di un soggetto rispetto alle disposizioni che hanno conferito allo stesso la personalità giuridica, legittimamente acquisita.

L'intervento del Supremo organo amministrativo conclude, dunque, sul punto evidenziando che "l'ipotesi avanzata dall'Amministrazione, per la quale addirittura la cancellazione dall'elenco unico (leggi RUNTS) produrrebbe irreversibilmente il venire meno della personalità giuridica altrimenti assunta, è del tutto contraria ai principi generali e alla normativa vigente. Né d'altra parte la normativa speciale del Terzo settore è in grado, quale norma speciale sopravvenuta, di costituire eccezione se non nei limiti della delega e delle finalità di questa, le quali esulano del tutto dalla disciplina del sistema generale di riconoscimento della personalità giuridica generale".

Con spirito collaborativo, i Giudici, al fine di evitare l'accavallarsi delle vecchie e nuove disposizioni, consigliano di disporre la "sola sospensione degli effetti dell'iscrizione presso i Registri delle persone giuridiche" *ex* D.P.R. n. 361/2000 a seguito dell'iscrizione dell'ente nel RUNTS.

Ciò dovrebbe, tra l'altro, comportare che sia prevista un'esplicita segnalazione ai soggetti detentori dei "vecchi" registri in modo che, in caso di cancellazione dal RUNTS, possa tornare a essere efficace l'iscrizione presso i precedenti registri, "evitandosi, in questo modo, la perdita della personalità giuridica in precedenza acquisita".

Alla luce di questa lunga premessa svolta, è ora meglio identificabile il senso del novello comma 1-bis dell'art. 22, così come da ultimo introdotto dal Decreto correttivo.

La disposizione prevede che "l'efficacia dell'iscrizione" nei registri delle persone giuridiche di cui al D.P.R. n. 361/2000, resti sospesa fintanto che persista l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. Nel periodo di sospensione, dunque, la personalità giuridica acquisita in Regione/Provincia autonoma o prefettura non viene perduta, ma conservata in uno stato di quiescenza, restando altresì inapplicabili le disposizioni previste nel Regolamento di cui al citato D.P.R. n. 361/2000.

Dell'avvenuta iscrizione al RUNTS e dell'eventuale successiva cancellazione (si tratta dell'iscrizione ai sensi dell'art. 22 e non della qualifica di ETS) - prosegue il comma 1-bis - ne viene data comunicazione, entro 15 giorni, da parte dell'Ufficio regionale/provinciale competente del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore alla Regione/Provincia autonoma o alla prefettura competente.

Con l'introduzione di questo nuovo comma sembrano, dunque, essere stati raggiunti due obiettivi. Da un lato, salvaguardare la personalità giuridica per quegli enti che, avendola già ottenuta prima di entrare nel RUNTS, dovessero successivamente uscirne, per qualsiasi motivo; dall'altro svuotare gli attuali registri delle Regioni/Province autonome e prefetture da coloro che acquisiscano la qualifica di ETS, i quali si vedranno sospendere la personalità giuridica acquisita *ex* D.P.R. n. 361/2000 per vedersi riconoscere quella *ex* art. 22 del CTS, nel momento di acquisizione della qualifica di ETS.

La soluzione individuata sembra mediare e risolvere le pregresse formulazioni antiggiuridiche, non ponendo nessun dubbio nemmeno in merito agli effetti prodotti dal riconoscimento, in quanto essi sono in concreto gli stessi per entrambe le tipologie di riconoscimento e si sostanziano, per lo più, nell'acquisizione da parte dell'ente della c.d. autonomia patrimoniale perfetta.

È, tuttavia, altrettanto vero, a parere di chi scrive, che restano presenti talune criticità e dubbi legati alla carenza di coordinamento e di esaustività della disposizione.

Alla luce dell'attuale definitivo art. 22, infatti, nulla è contenuto nella disposizione circa la possibilità, per l'ente che ottenga la personalità giuridica *ex* RUNTS, di liberare l'eventuale patrimonio precedentemente immobilizzato che ecceda il "patrimonio minimo" richiesto dal comma 4 dell'art. 22 per il conseguimento della personalità giuridica.

Ai sensi della novella disposizione, infatti, si considera patrimonio minimo per il conseguimento della personalità giuridica una somma liquida e disponibile non inferiore a 15.000 euro per le associazioni e a 30.000 euro per le fondazioni. Se tale patrimonio è costituito da beni diversi dal denaro, il loro valore deve risultare da una relazione giurata, allegata all'atto costitutivo, di un revisore legale o di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro.

E in conseguenza, nulla è previsto nel caso in cui l'ente, avendo liberato parte del fondo di dotazione prima immobilizzato, dovesse poi uscire dal RUNTS riacquistando la personalità giuridica *ex D.P.R. n. 361/2000*. Inoltre, nulla è chiarito in merito alla ipotesi nella quale un soggetto che si sia costituito direttamente come ETS con personalità giuridica *ex art. 22 del CTS*, successivamente, perda la qualifica stessa di ETS.

In questo specifico caso non avrebbe più diritto alla personalità giuridica *ex art. 22*, in quanto riservata ai soli ETS, né avrebbe la personalità giuridica *ex D.P.R. n. 361/2000*, in quanto mai acquisita.

In tale contesto, se l'ipotesi di un'associazione riconosciuta che divenga, improvvisamente, non riconosciuta può destare un certo stupore, la differente ipotesi di una fondazione che, improvvisamente, perde la personalità giuridica divenendo una fondazione "di fatto" desta, invece, una certa incredulità. Tale criticità, di assoluta evidenza, richiede disposizioni di coordinamento che ristabiliscano maggiori certezze.

Iscrizione nei Registri delle persone giuridiche e qualifica di ETS

A margine di questo breve intervento si ritiene utile anche affrontare una questione che da qualche tempo è oggetto di discussione. Il citato comma 1-*bis* dell'art. 22 sembra aver insinuato in alcuni l'idea, ad avviso di chi scrive errata, che i soggetti oggi iscritti nei Registri delle persone giuridiche rivestano - in ragione di tale iscrizione - la qualifica di ETS, fruendo anch'essi di quel combinato disposto di cui all'art. 101, commi 2 e 3.

Ma cosa prevedono i commi 2 e 3 del citato art. 101? Il comma 2 dell'art. 101 dispone che "Fino all'operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, continuano ad applicarsi le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei Registri Onlus, Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di promozione sociale (...)". Il successivo comma 3 chiarisce, però, che "Il requisito dell'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore previsto dal presente decreto, nelle more dell'istituzione del Registro medesimo, si intende soddisfatto da parte delle reti associative e degli enti del Terzo settore attraverso la loro

iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore".

Il combinato di queste disposizioni ha il chiaro intento, da un lato, di mantenere in vigore gli attuali Registri, per lo più ben strutturati, legati alle ONLUS, alle APS ed alle OdV fintanto che il RUNTS non sia operativo e in esso siano trasmigrati o si siano iscritti gli enti oggi presenti nei Registri citati; dall'altro, di permettere anche da subito, a questi enti, di fruire di talune disposizioni (in gran parte agevolative) entrate immediatamente, o quasi, in vigore il giorno dopo la pubblicazione del CTS (in part. cfr. art. 104 CTS).

Posto tale assetto, qualche interprete sembra voler sostenere che l'iscrizione ai Registri delle persone giuridiche *ex D.P.R. n. 361/2000* dia modo a tal soggetti di fruire delle agevolazioni già oggi in vigore per le categorie di enti sopra richiamate (ONLUS, APS e OdV).

Non è chiaro, invero, quale sia il richiamo normativo teso ad avvalorare tale ipotesi se non forse quanto contenuto nel comma 3 dell'art. 101 che - nelle more dell'istituzione del RUNTS - assegna la qualifica di ETS agli enti iscritti "ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore" ove però, a giudizio di chi scrive, non rientra il Registro delle persone giuridiche⁷. Di ciò abbiamo una conferma, seppur indiretta e parziale nell'art. 104 comma 1 che ha reso applicabili dal 1° gennaio 2018, pur in assenza del RUNTS, specifiche disposizioni solo per quei soggetti (ONLUS, APS e OdV) iscritti in uno dei "Registri attualmente previsti dalle normative di settore".

Ne deriva, pertanto, che la sola iscrizione nei Registri delle persone giuridiche non dà alcun titolo a essere oggi considerati ETS, a meno che alla personalità giuridica dell'ente non si accompagni una qualifica specialistica (ONLUS, APS o OdV).

Inoltre, da un'attenta lettura del comma 1-*bis* dell'art. 22 si evince che i soggetti già oggi in possesso della personalità giuridica, anche ove fossero considerati ETS⁸, dovranno comunque attendere il RUNTS per "trasmigrare" nella

Note:

7 Né quello delle Regioni/Province autonome né quello delle prefetture.

8 Ci riferiamo, in particolare alle ONLUS, OdV e APS.

nuova personalità giuridica⁹, proprio perché questa comporta l'esistenza materiale del RUNTS e l'iscrizione in esso della stessa personalità giuridica.

Osservazioni conclusive

Dalla descrizione della genesi del nuovo comma 1-*bis* è agevole comprendere come, ancora una volta, questo Codice soffra di continui compromessi derivanti, senza dubbio, da una sottovalutazione della complessità della materia regolata.

Lo sforzo pur pregevole di ricompattare una materia frammentata, con norme accumulate nel tempo, rischia di essere vanificato proprio dalla mancata considerazione delle miriadi di interessi e necessità in gioco. Soffermandosi all'art. 22 in esame, è stato già in altra sede evidenziato¹⁰ come anche la procedura di acquisizione della personalità giuridica, introdotta dall'art. 22, sconti la presenza di specifiche criticità e dubbi applicativi.

Anche in questo caso l'analisi delle contraddizioni riscontrate, lungi dall'essere fine a sé stessa, ha la presunzione di voler stimolare il legislatore ad un approfondimento delle questioni che sembrano creare maggiori dubbi applicativi, in modo da poter ancora intervenire a correggere specifici aspetti che, da un lato, andranno a svilire l'intervento normativo e, dall'altro, porteranno ad interventi di prassi finalizzati a colmare le incertezze della disposizione.

Se è vero che il nuovo comma risolve taluni problemi, già eccepiti nelle passate analisi, resta tuttavia da chiarire quali effetti possa avere sul patrimonio vincolato il passaggio dai Registri attuali della personalità giuridica a quello del RUNTS e cioè, se detto "patrimonio minimo" (meglio sarebbe fondo vincolato) possa subire una diminuzione in ragione dei differenti limiti oggi posti dall'art. 22, comma 4¹¹.

Non è stata ancora prevista nel RUNTS una sottosezione nella quale iscrivere - e da cui eventualmente cancellare - gli ETS dotati di personalità giuridica, per cui sarà necessario che un Decreto attuativo ponga attenzione alle possibili casistiche.

IN SINTESI

La sola iscrizione nei Registri delle persone giuridiche non dà alcun titolo ad essere oggi considerati ETS, a meno che alla personalità giuridica dell'ente non si accompagni una qualifica specialistica (ONLUS, APS o OdV).

Sembra, almeno apparentemente risolta la criticità, che si era evidenziata in passati controlli, in relazione ai controlli pubblici di cui all'art. 90 del CTS e al loro sovrapporsi con i controlli e i poteri di cui agli artt. 25, 26 e 28 del Codice civile. La normativa, infatti,

sembrava prevedere un doppio binario di competenze/poteri per la valutazione di uno "stesso" istituto di differente derivazione; da un lato, la personalità giuridica *ex* D.P.R. n. 361/2000 e, dall'altro, quella *ex* art. 22, D.Lgs. n. 117/2017.

In tale contesto il comma 1-*bis* è intervenuto, stabilendo che, nel periodo di sospensione della personalità giuridica *ex* D.P.R. n. 361/2000, non si applicano nemmeno le disposizioni afferenti a tale normativa.

La strada da percorrere non è affatto semplice e sembra più essere necessaria la predisposizione di un ampio piano di informazione/formazione di tutti coloro che, a diverso titolo, saranno coinvolti dai cambiamenti - anche culturali - che questa riforma porterà con sé.

In prima battuta dovranno essere coinvolti in una massiccia ed efficace attività formativa proprio i funzionari pubblici, che saranno impegnati nell'applicazione degli importanti cambiamenti civilistico/fiscali derivanti dalle disposizioni del nuovo Codice.

Un appuntamento, quello formativo, che, ove trascurato, potrebbe produrre effetti deleteri sulla riuscita di un intervento normativo che, si ritiene, non si distingua per chiarezza e semplicità.

Note:

9 L'art. 1-*bis* dispone, infatti, che le associazioni e fondazioni del Terzo Settore già in possesso della personalità giuridica ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, che ottengono l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore ai sensi delle disposizioni del presente articolo (...), dando pertanto, quale elemento costitutivo della nuova personalità l'iscrizione al RUNTS.

10 Cfr. note 1 e 4.

11 I 15.000 e 30.000 euro oggi previsti dal RUNTS, rispettivamente per le associazioni e le fondazioni, sono per lo più inferiori rispetto a quanto oggi richiesto da Regioni/Province autonome e prefetture.