

Oggetto: Codice del Terzo settore. Questioni di diritto transitorio. Prime indicazioni.

Il codice del Terzo settore introduce un'articolata normativa attraverso la quale si intende fornire una disciplina organica in materia, superando la frammentarietà della legislazione preesistente, che risentiva di un approccio atomistico che aveva finito per produrre disposizioni molto diversificate tra loro, in quanto strutturate sulle singole tipologie di enti. In tale prospettiva assumono un ruolo centrale la definizione di ente del Terzo settore, le norme organizzative degli enti medesimi, la disciplina del volontariato, il regime fiscale ed il sistema del registro unico nazionale del Terzo settore.

La complessità del processo di adeguamento al nuovo quadro normativo è stata tenuta nel debito conto da parte del legislatore, sotto due diversi profili.

Da un lato, infatti, l'articolo 101, comma 2 assegna alle associazioni di promozione sociale, alle organizzazioni di volontariato e alle ONLUS un termine di 18 mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del codice medesimo (3 agosto 2017), al fine di apportare ai propri statuti le modifiche derivanti dall'obbligo di conformarsi alla novella legislativa, attraverso, peraltro, lo strumento dell'assemblea ordinaria, atto a realizzare in forma meno onerosa le modifiche in argomento.

Dall'altro, il legislatore ha espressamente diversificato, sotto il profilo temporale, l'efficacia applicativa di talune disposizioni. Più specificamente, in materia fiscale, l'articolo 104, comma 1 prevede che le disposizioni in esso indicate si applichino a partire dal periodo d'imposta successivo al 31.12.2017: in ogni caso, tutte le disposizioni fiscali contenute nel titolo X del codice, fatta salva l'applicazione transitoria sopra cennata, potranno essere applicate solo una volta ricevuta l'autorizzazione da parte della Commissione europea. Altre disposizioni, viceversa, trovano applicazione solo successivamente all'operatività del registro unico nazionale. Al riguardo giova evidenziare come l'articolo 53 del codice prevede che entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice medesimo, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sia definita la procedura per l'iscrizione nel Registro e vengano individuati i documenti da presentare e le modalità di deposito degli atti, unitamente alle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del Registro nonché le sue modalità di comunicazione con il Registro delle imprese. Tale atto è indispensabile per assicurare su tutto il territorio nazionale l'uniformità delle regole e dei requisiti di cui all'articolo 5, comma 1 lett. h) e all'articolo 7, comma 1 della legge delega. Nei centottanta giorni successivi all'entrata in vigore del sopra menzionato decreto ministeriale, le Regioni disciplineranno i procedimenti di propria competenza riguardanti l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione dal registro medesimo, rendendo operativo il registro entro sei mesi dalla predisposizione della struttura informatica.

In ragione di ciò, il codice all'articolo 101 detta due norme particolarmente rilevanti, atte a disciplinare il periodo transitorio intercorrente tra l'entrata in vigore del codice stesso e l'operatività del registro unico nazionale. La prima disposizione, contenuta nel comma 2, stabilisce che fino all'operatività di quest'ultimo registro, continuano a trovare applicazione le norme previgenti, ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei registri ONLUS, nei registri del volontariato e dell'associazionismo di promozione sociale. Il successivo comma 3 prevede che, nelle more dell'istituzione del registro unico (*rectius* fino all'operatività del registro medesimo) il requisito dell'iscrizione al registro unico nazionale si intende soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore.

Alla luce di tali disposizioni, si devono pertanto risolvere le questioni applicative sollevate *medio tempore* da alcune amministrazioni regionali, al fine di assicurare l'uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale delle disposizioni precedentemente richiamate. Il presente documento tratta pertanto delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, per le quali sono operanti gli attuali registri nazionale (limitatamente alle associazioni di promozione sociale), regionali e delle Province autonome; esso non include il tema riguardante le ONLUS, per il quale è in corso uno specifico approfondimento congiunto con l'Agenzia delle Entrate.

Ciò premesso, il differimento dell'efficacia temporale delle disposizioni sul nuovo sistema di registrazione degli enti del Terzo settore, unitamente alla previsione di un arco temporale sufficientemente congruo a consentire agli enti medesimi di apportare ai propri statuti le modifiche o integrazioni necessarie a rendere gli statuti medesimi coerenti con il nuovo quadro normativo previsto nel codice, comporta la necessità di operare una necessaria distinzione tra il profilo privatistico, riguardante l'ordinamento e l'organizzazione degli enti del terzo settore, dal profilo pubblicistico, afferente ai rapporti con la pubblica amministrazione in tema di procedimenti relativi all'iscrizione o alla cancellazione dagli attuali registri pubblici. In ragione di ciò, le iscrizioni agli attuali registri (a titolo meramente esemplificativo, ai registri regionali del volontariato) continueranno ad essere regolate dalle norme procedurali in essere: in sede di verifica della sussistenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione, dovrà essere operata una necessaria distinzione tra gli enti che si sono costituiti prima della data di entrata in vigore del d.lgs.n.117/2017 e quelli che si sono costituiti a partire dal 3.8.2017. Nel primo caso, la verifica dovrà essere condotta sulla base della normativa vigente al momento della costituzione dell'organizzazione: qualora dovesse essere riscontrata una corrispondenza solo parziale delle disposizioni statutarie con le norme del codice, tale disallineamento non potrà *ex se* costituire motivo di rigetto della domanda di iscrizione, dovendosi tenere presente che gli enti hanno a disposizione il termine di 18 mesi per apportare le conseguenti modifiche al proprio statuto.

Viceversa, gli enti che si sono costituiti a partire dal 3 agosto 2017 sono tenuti a conformarsi *ab origine* alle disposizioni codicistiche, purché queste siano applicabili in via diretta ed immediata. Ai fini dell'individuazione delle norme che presentano tali caratteristiche, si deve ritenere che nel periodo transitorio non sono suscettibili di immediata applicazione le norme del codice del Terzo settore che presentano un nesso di diretta riconducibilità all'istituzione ed all'operatività del registro unico nazionale, ovvero all'adozione di successivi provvedimenti attuativi.

Coerentemente con tale impostazione, non essendo operativo il registro unico nazionale, non potrà trovare ancora applicazione la procedura semplificata di acquisizione della personalità giuridica di cui all'articolo 22: i

limiti patrimoniali minimi fissati dal comma 4 del medesimo articolo potranno tuttavia costituire, in assenza di puntuali disposizioni normative sul tema, un parametro atto a sostenere la valutazione discrezionale dell'organo competente sull'adeguatezza della dotazione patrimoniale dell'ente.

Parimenti, non possono trovare immediata applicazione gli obblighi di pubblicazione sul registro degli atti e degli elementi informativi di cui all'articolo 48.

L'articolo 14 prevede per gli enti del Terzo settore di maggiori dimensioni l'obbligo di adottare il bilancio sociale, da redigersi secondo linee guida da definirsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al termine di un articolato percorso consultivo. La conformità alle linee guida rappresenta un elemento pregnante, ove si consideri che l'organo di controllo dell'ente del Terzo settore dovrà fornirne specifica attestazione, ai sensi del successivo articolo 30, comma 7. Fino all'emanazione delle linee guida in parola, pertanto, si deve ritenere che l'adozione del bilancio sociale da parte degli enti del Terzo settore assuma carattere facoltativo.

Per altro verso, si devono considerare immediatamente applicabili le norme afferenti ai requisiti sostanziali degli enti del Terzo settore: si fa in particolare riferimento alle disposizioni di cui agli artt.32 e 35 del codice, dedicate, rispettivamente alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale, ove sono da ritenersi già cogenti le prescrizioni attinenti al numero minimo di soggetti (siano essi persone fisiche o soggetti superindividuali) e alla forma giuridica necessari ai fini della costituzione di un'organizzazione di volontariato o di un'associazione di promozione sociale. In questo caso, poiché si tratta di elementi immutabili, che conformano *ab initio* un ente, essi devono essere presenti sin dal momento iniziale di costituzione dell'ente, ove, beninteso, questa sia avvenuta dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n.117/2017.

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.

L'applicazione della norma di cui all'articolo 14, comma 2, riguardante l'obbligo di pubblicazione annuale sul proprio sito internet degli emolumenti, compensi o corrispettivi, a qualsiasi titolo attribuiti dagli enti del Terzo settore ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti ed ai propri associati, non è in alcun modo condizionata dall'operatività del registro unico nazionale: essa, peraltro, in considerazione del riferimento temporale annuale ivi contenuto, dovrà cominciare a trovare attuazione a partire dal 1° gennaio 2019, con riferimento alle attribuzioni disposte nel 2018, cioè nel primo anno successivo all'entrata in vigore della norma in esame.

Altra questione rilevante attiene alla denominazione sociale dell'ente e all'utilizzo degli acronimi ETS, ODV, APS. Per queste ultime due fattispecie, durante il periodo transitorio, non sorge alcun problema in ordine all'utilizzo dei relativi acronimi da parte delle organizzazioni che risultano iscritte nei registri di settore, alla luce della clausola di equivalenza contenuta nell'articolo 101, comma 3 del codice. Discorso diverso deve essere fatto per gli enti non rientranti nelle tipologie particolari sopra indicate o non in possesso della qualifica fiscale di ONLUS. Poiché la qualificazione giuridica di ente del Terzo settore, discende, tra l'altro, dall'iscrizione nel registro unico

nazionale del Terzo settore (articolo 4, comma 1 del codice), l'acronimo ETS, anche se previsto nella denominazione sociale, non sarà spendibile nei rapporti con i terzi, negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni con il pubblico.

Un'ulteriore questione di diritto transitorio riguarda il nuovo sistema di *governance* dei Centri di servizio per il volontariato (CSV), introdotto dagli articoli 61 e ss. del codice del Terzo settore, il quale, tra l'altro, attribuisce all'Organismo nazionale di controllo (ONC) - avente la natura di fondazione di diritto privato, dotata di personalità giuridica, da costituirsi con decreto ministeriale e sottoposta alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - di stabilire il numero di enti accreditabili come CSV sul territorio nazionale, sulla base dei criteri fissati nell'articolo 61 e di rilasciare il successivo accreditamento. L'articolo 101, comma 6 stabilisce che in sede di prima applicazione e fino al 31.12.2017, sono accreditati come CSV gli enti già istituiti come CSV in forza del D.M. 8.10.1997. Al riguardo, poiché è ancora in corso il processo di costituzione dell'ONC, si deve ritenere, in ossequio all'esigenza di salvaguardare, senza soluzione di continuità, la funzione di sostegno e di qualificazione del volontariato, che i CSV già istituiti sulla base della previgente normativa continueranno a svolgere i loro compiti, anche successivamente al 31.12.2017 e fino al loro accreditamento o all'accREDITAMENTO come CSV di altro ente.

Analogamente, l'articolo 101, comma 5 prevede, a far data dalla costituzione dei relativi organismi territoriali di controllo (OTC), lo scioglimento degli attuali comitati di gestione (Co.GE), previsti dall'articolo 2, comma 2 del D.M. 8.10.1997 e la devoluzione del loro patrimonio residuo al Fondo unico nazionale (FUN) nei novanta giorni successivi. Qualora, nelle more dell'istituzione dei nuovi OTC si verifichi la scadenza del mandato biennale del Co.Ge, quest'ultimo potrà continuare ad operare in regime di *prorogatio* fino alla data del suo scioglimento *ex lege*, al fine di evitare che la discontinuità dell'azione possa arrecare grave pregiudizio sia alle funzioni di amministrazione dei vigenti fondi speciali per il volontariato che alla successiva attività liquidatoria che il regime transitorio impone ai presidenti dei Co.Ge ad avvenuta istituzione dei nuovi OTC.

IL DIRETTORE GENERALE
Alessandro Lombardi