



ORDINE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI
ESPERTI CONTABILI

M I L A N O

S.A.F.
SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE LUIGI MARTINO

La primavera del non profit – Riforma del terzo settore

RICONOSCIMENTO E CONTROLLI PER LE PERSONE GIURIDICHE

Dott. Corrado Colombo

31 Marzo 2015 - Auditorium S.Fedele - Milano



ORDINE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI
ESPERTI CONTABILI

M I L A N O

S.A.F.
SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE LUIGI MARTINO

La situazione attuale

Personalità giuridica

l'acquisto della personalità giuridica (D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 in Gazz. Uff. n. 286 del 7 dicembre 2000) si ottiene:

- a carattere nazionale mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le **prefetture**.
- in ipotesi di svolgimento della propria attività nell'ambito di una sola regione, mediante iscrizione nel Registro regionale delle persone giuridiche private istituito presso ciascuna **Regione**.

Requisiti per il riconoscimento

Ai fini del riconoscimento:

- l'ente deve essere **validamente costituito** nel rispetto delle norme del codice civile;
- lo **scopo** deve essere possibile e lecito;
- il **patrimonio** deve risultare adeguato alla realizzazione dello scopo.

Il patrimonio minimo ai fini del riconoscimento

- ✓ Regione Lombardia: entità minima indicativa ai sensi della d.r.g. 7295 dell'11.12.2001 è pari a €. 52.000,00= in tutti i casi diversi dalle odv;
- ✓ Regione Emilia Romagna: patrimonio minimo Fondazioni, ma non necessariamente sufficiente per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica, pari a €.50.000,00, di cui la metà (€.25.000,00=) deve essere espressamente destinato a costituire un " Fondo patrimoniale di garanzia" vincolato, affinché sia assicurata la necessaria garanzia patrimoniale verso i terzi. Tale fondo patrimoniale di garanzia dovrà essere previsto nello stato patrimoniale del bilancio con specifica menzione e dovrà essere istituito **(se non già indicato all'atto di costituzione dell'Ente per le Fondazioni)**, con apposita deliberazione dell'organo decisionale dell'Ente che ne precisi l'importo e ne dichiari l'indisponibilità per esigenze gestionali.

Il patrimonio minimo ai fini del riconoscimento (2)

Regione Veneto: patrimonio minimo Fondazioni (fondo di dotazione iniziale che dovrà essere costituito da un deposito monetario) pari a €50.000,00=, di cui il 30% (€15.000,00=) è destinato a costituire il Fondo patrimoniale di garanzia, indisponibile e vincolato a garanzia dei terzi che instaurino rapporti con l'ente. **Detto fondo di garanzia dovrà risultare espressamente nell'atto costitutivo** e nello stato patrimoniale del bilancio

Riconoscimenti nazionali: patrimonio minimo spesso a partire da 100.000 euro, con comportamenti molto dissimili nelle varie parti di Italia e prefetture del Sud che chiedono pochissimo.

I controlli pubblici sull'amministrazione

Il sistema di *governance* tradizionale del c.c. si completa con le previsioni relative al **controllo pubblico (artt. 25 c.c. ss.)**:

«L'autorità governativa esercita il controllo e la vigilanza sull'amministrazione delle fondazioni; provvede alla nomina e alla sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti, quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possono attuarsi; annulla, sentiti gli amministratori, con provvedimento definitivo, le deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume; può sciogliere l'amministrazione e nominare un commissario straordinario, qualora gli amministratori non agiscano in conformità dello statuto e dello scopo della fondazione o della legge.

L'annullamento della deliberazione non pregiudica i diritti acquistati dai terzi di buona fede in base ad atti compiuti in esecuzione della deliberazione medesima.

Le azioni contro gli amministratori per fatti riguardanti la loro responsabilità devono essere autorizzate dall'autorità governativa e sono esercitate dal commissario straordinario, dai liquidatori o dai nuovi amministratori»

Le problematiche del modello attuale

- Difformità nella applicazione tra singole regioni e singole prefetture – inammissibile disparità di trattamento
- Originata tra l'altro da una nozione, quella di «patrimonio adeguato allo scopo», suscettibile di interpretazione vastissima
- Lungaggini e difficoltà nella procedura di riconoscimento
- Mancanza di certezza: non esistono linee guida riconosciute e condivise per la redazione degli statuti
- In taluni casi, patrimoni richiesti superiori a quelli necessari per una società a responsabilità limitata e anche per una società per azioni.
- Per tutto il sistema degli enti a riconoscimento nazionale gestiti dalle prefetture, impossibilità di conoscere in tempo adeguato e con sistemi di consultazione la situazione aggiornata di ogni ente; registri cartacei
- Sistema dei controlli estremamente variabile da un luogo all'altro. Il controllo amministrativo per sua natura agisce secondo le modalità dell'ente controllore e non è pubblico.



ORDINE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI
ESPERTI CONTABILI

M I L A N O

S.A.F.
SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE LUIGI MARTINO

La riforma e le sue problematiche: il sistema del riconoscimento

Il testo attuale per il riconoscimento

Disegno di legge delega

Articolo 2 bis lettera a:

« rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica e prevedere obblighi di trasparenza e informazione, anche verso i terzi, attraverso le forme di pubblicità dei bilanci e degli atti fondamentali dell'ente»

Alcuni elementi da approfondire – la procedura

Procedura di riconoscimento: i notai dal 2003 svolgono quelle funzioni di omologazione degli atti costitutivi delle società che prima erano esercitate dai Tribunali: l'esito è che si sono ridotti in maniera significativa sia il carico di lavoro dei Tribunali stessi (è rilevante: si pensi all'enorme problema italiano dei tempi della giustizia civile, che costituisce uno dei principali motivi che disincentiva le imprese a investire nel nostro Paese), sia i tempi necessari alle società per poter esercitare la propria attività d'impresa.

L'attribuzione ai notai del controllo di legalità e della sussistenza di tutti i requisiti richiesti ai fini del riconoscimento giuridico estenderebbe gli stessi vantaggi.

Di più: con la riforma dell'omologa societaria, non venendo meno il controllo da parte del Registro delle Imprese, la «dottrina» del diritto societario si è sempre più articolata tramite le massime notarili.

Nel mondo degli enti con personalità giuridica, già ora l'evoluzione degli Statuti alle mutate esigenze del mondo moderno è stata proposta e gestita dai Notai (basti pensare alla fondazione di partecipazione)

Alcuni elementi da approfondire – la misura del patrimonio

Il superamento della figura del patrimonio adeguato allo scopo e la sua sostituzione con il patrimonio quale garanzia per i creditori (prefigurata nella lettera b) e, in via interpretativa, nella lettera d) del disegno di legge) richiede la fissazione di una cifra per la quale il patrimonio viene ritenuto adeguato alla tutela dei terzi.

Alla luce di quanto si dirà in seguito sul controllo dell'evoluzione del patrimonio nel tempo, non c'è ragione per discostarsi da quanto attualmente è previsto dal diritto societario.

Propongo quindi:

- Di ancorare il patrimonio minimo delle fondazioni, quale ente più legato all'affidamento pubblico, a quello delle società per azioni.
- Di ancorare il patrimonio minimo delle associazioni riconosciute, più caratterizzato dal legame tra associati e dal controllo degli stessi, a quello delle società a responsabilità limitata.

Un contributo interessante: dalla proposta di riforma del Terzo Settore del Consiglio Nazionale del Notariato

- **valorizzare il ruolo del notaio nella procedura di riconoscimento della personalità giuridica degli enti di cui al libro I, capo II, del codice civile:** a questo pubblico ufficiale, dotato di alta specializzazione professionale e di terzietà, potrebbe essere delegato il **controllo di legalità sugli atti costitutivi e modificativi delle persone giuridiche**— come è a suo tempo avvenuto per le società che oggi, nello spazio di un solo giorno, riescono ad ottenere l'iscrizione nel Registro delle Imprese. Si tratta di funzioni oggi già in buona parte affidate ai notai, nella misura in cui la redazione dell'atto pubblico di costituzione dell'ente che aspira al riconoscimento implica necessariamente il controllo di legittimità
- maggiore efficienza, tempi brevi e certi; conoscibilità dei dati attraverso un **sistema di pubblicità unificata a livello nazionale** tramite pubblici registri (informatici) e trasparenza; obbligatorietà del deposito di tutti gli atti e i dati rilevanti (oltre all'atto costitutivo e allo statuto, le modifiche statutarie, le operazioni straordinarie, le cariche sociali, la contabilità ed i bilanci).
- Come per le società di capitali, la verifica assegnata al notaio dev'essere circoscritta al 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. Il patrimonio: devono essere fissati, come per le società di capitali, dei minimi differenziati per tipologie di enti/attività.

Un dettaglio ulteriore, contenuto nella proposta di legge del notariato milanese del gennaio 2013

Art. 16 Chi conferisce beni in natura o crediti deve presentare la relazione giurata di un revisore legale o di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro, contenente la descrizione dei beni o dei crediti conferiti, l'attestazione che il loro valore è almeno pari a quello ad essi attribuito ai fini della determinazione del patrimonio e i criteri di valutazione seguiti. La relazione deve essere allegata all'atto costitutivo.

Chi conferisce denaro deve consegnare al notaio che procede alla costituzione dell'ente ricevuta bancaria attestante il versamento dell'intera somma su un conto corrente bancario intestato all'ente costituendo. La banca potrà rendere disponibile la somma predetta all'ente solo dopo aver ricevuto attestazione dell'avvenuta iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche."

"Art. 33.

Deposito dell'atto costitutivo e iscrizione

Le associazioni e le fondazioni acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nella Sezione dedicata alla persone giuridiche nel Registro delle imprese nella cui circoscrizione ha sede l'ente.

Il notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo di un'associazione o di una fondazione o la pubblicazione di un testamento con il quale si dispone una fondazione, entro trenta giorni, verificato che siano state soddisfatte le condizioni previste da norme di legge per la costituzione dell'ente e che lo scopo sia possibile e lecito, ne richiede l'iscrizione contestualmente al deposito dell'atto, allegando i documenti comprovanti la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 16, III comma".

Proposta di modifica della lettera a) dell'art. 2 bis

- a. **Rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica, prevedendo la competenza del Notaio che redige l'atto pubblico di costituzione o trasformazione e disponendo che la personalità giuridica si acquista tramite l'iscrizione al Registro; prevedere obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, disponendo per le persone giuridiche l'obbligo di deposito dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'Ente presso il Registro; definire gli obblighi di patrimonio e di documentazione dello stesso necessari per l'iscrizione in via analoga alle modalità di determinazione del capitale sociale delle società a responsabilità limitata, per le associazioni, e delle società per azioni, per le Fondazioni. Prevedere che il Registro delle persone giuridiche costituisca una sezione dedicata del Registro delle Imprese, il cui funzionamento e la sua consultabilità siano analoghi al Registro delle Imprese stesso**



ORDINE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI
ESPERTI CONTABILI

M I L A N O

S.A.F.
SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE LUIGI MARTINO

La riforma e le sue problematiche: il sistema dei controlli

Il testo attuale per i controlli

Disegno di legge delega

Articolo 2 bis:

b) disciplinare, nel rispetto del principio di certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori, il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti come persone giuridiche e la responsabilità degli amministratori, tenendo conto del rapporto tra il loro patrimonio netto e il complessivo indebitamento

...

d) prevedere che alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività **d'impresa** si applichino le norme previste dai titoli V e VI del libro quinto del Codice civile, in quanto compatibili

Alcuni elementi da approfondire – distinzione tra attività di impresa e no

1. Il controllo come pubblicità dei bilanci e degli atti fondamentali dell'ente risulta attribuito per tutte le persone giuridiche (lettera a)
2. Esiste una disciplina della responsabilità degli amministratori e della responsabilità limitata riservata agli enti che non esercitano stabilmente e prevalentemente attività di impresa, basato sul rapporto patrimonio – indebitamento.
3. Gli enti che esercitano attività di impresa sono soggetti tout court alla disciplina del libro quinto titoli V e VI del codice civile.

Alcuni elementi da approfondire – osservazioni

1. La disciplina del rapporto tra patrimonio e indebitamento risulta molto vaga: che tipo di definizione di patrimonio? Quale indebitamento? A breve, a lungo, scaduto? Un mutuo sull'immobile acquistato dall'Ente, ad esempio, come viene considerato?
2. Il riferimento al libro quinto titoli V e VI del codice civile risulta molto generale. Non è meglio riferirsi espressamente alla disciplina delle società di capitali, ed in particolare alla Spa per la fondazione e alla Srl per le associazioni riconosciute?
3. Che riferimento occorre avere per la patologia in tema di tutela dell'affidamento dei terzi e responsabilità degli amministratori? La normativa fallimentare? La liquidazione coatta amministrativa già prevista per l'impresa sociale? La normativa sulla crisi da sovraindebitamento per gli enti che non esercitano attività di impresa?
4. Occorre espressamente abolire la disciplina del controllo amministrativo, che in ogni caso viene qui sostituito, per quanto attiene al rischio finanziario, dalla normativa generale sul controllo «del pubblico» (trasparenza) e sul controllo dell'autorità giudiziaria.

Alcuni elementi da approfondire – osservazioni tratte dalle linee guida del CNN

1. A margine delle fondazioni si raccomanda un supplemento di originalità, a partire dai riflessi del transito dal controllo amministrativo a quello notarile, il quale verrebbe ad escludere le interferenze pubbliche sulla vita dell'ente, inclusa la fase dello scioglimento e la fusione
2. La diversificazione della disciplina tra enti a rilevanza collettiva o piuttosto privata risponde ad un'esigenza da tempo avvertita non solo in Italia: la predisposizione di regole maggiormente rigide in dipendenza dell'affidamento suscitato nei terzi circa la realizzazione di un fine collettivo, del conseguimento di oblazioni e contributi dal pubblico oppure di liberalità finalizzate a scopi di utilità collettiva, infine dell'esercizio dell'impresa, risponde a considerazioni fatte proprie dalla riforma del diritto societario a supporto della modulazione degli statuti in dipendenza del carattere aperto od invece chiuso della compagine sociale. Tale impostazione merita condivisione anche per il Terzo settore, purché non divenga la premessa per una riforma illiberale e sia, invece, accompagnata da misure rivolte a meglio puntualizzare i criteri di applicazione di detti criteri identificativi
3. A seguito dell'entrata in vigore dell'ultima disciplina del riconoscimento, il superamento del requisito della pubblica utilità per le fondazioni non risulta più una novità e certamente dev'essere confermato. In particolare, gli impieghi della fondazione in vista della protezione di soggetti deboli sono stati apprezzati anche quale più sicura alternativa domestica rispetto all'impiego di strumenti stranieri e meritano di essere promossi.

Alcune proposte in materia

Per gli enti del libro primo del codice civile, che hanno personalità giuridica:

- deposito per tutti al Registro delle Persone giuridiche (che è una sezione del Registro delle Imprese) dei bilanci e degli atti fondamentali;
- disciplina specifica per la responsabilità degli amministratori degli enti che non svolgono attività di impresa; per tali enti, disciplina relativa alla crisi da sovraindebitamento mediante l'utilizzo dell'istituto della liquidazione coatta amministrativa;
- richiamo alla disciplina generale definita dai titoli V e VI del libro quinto del codice civile, se compatibili, per gli enti che svolgono attività di impresa. Il richiamo è definito essenzialmente alla disciplina delle società per azioni, per le fondazioni, e alla disciplina delle società a responsabilità limitata, per le associazioni riconosciute, e riguarda in particolare le regole di redazione e deposito del bilancio, le responsabilità degli amministratori, il conflitto di interesse, la tutela e la perdita del patrimonio, la disciplina del controllo legale e contabile. Per tali enti, la disciplina della crisi di impresa sarà data dalla applicazione analogica della normativa fallimentare vigente.

Alcune proposte in materia

Per tutti gli enti del terzo settore, caratterizzati dall'esercizio di attività di interesse generale e disciplinati dall'art. 2 ter:

Il coordinamento tra gli obblighi di controllo interno di rendicontazione e di trasparenza e di informazione previsti dalla lettera f) con gli adempimenti di cui all'art. 2 bis, qualora gli enti già dovessero sottostare a questi ultimi adempimenti; inserimento, a soglie dimensionali definite, dell'obbligo di deposito del bilancio sociale;

L'estensione degli obblighi di deposito del bilancio e degli atti fondamentali, di cui sopra, anche per enti non riconosciuti, al superamento di soglie dimensionali relative ai proventi percepiti ovvero ai contributi pubblici percepiti.