Primo passo verso la Riforma del Terzo Settore

Il DM 15.9.2020 n. 106 contiene, in attuazione della previsione di cui all'art. 53 comma 1 del **Codice del Terzo settore (CTS)**, la disciplina di dettaglio del funzionamento del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), con particolare riguardo alle procedure di iscrizione e cancellazione, alle modalità di deposito degli atti, all'interazione tra il RUNTS ed il Registro delle imprese e, più in generale, alla tenuta del RUNTS medesimo. Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 21 ottobre 2020 ha preso avvio, dunque, il percorso che porterà all'operatività del Registro, che dovrebbe entrare in funzione ad aprile 2021. Sebbene l'iscrizione al registro non sia obbligatoria, tuttavia, ad essa è vincolata la qualifica di ETS ed è subordinata la possibilità di fruire delle agevolazioni finanziarie, fiscali e di relazione con gli enti pubblici previste dalla riforma del terzo settore.

L'operatività del RUNTS consiste nella capacità, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello tecnico-informatico, del nuovo sistema di registrazione di poter assumere funzioni di pubblica tutela. L'implementazione di una struttura informatica unitaria, infatti, è volta ad assicurare trasparenza dei dati dei singoli enti: gli Ets iscritti dovranno indicare e aggiornare in caso di variazioni tutte le informazioni riguardanti attività svolte, statuti, bilanci e rendiconti, titolarità delle cariche ed altre informazioni rilevanti pei i terzi. Fino all'operatività del RUNTS, 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; fino all'operatività del RUNTS, il requisito dell'iscrizione al

medesimo si intende soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore.

L'avvio del RUNTS può ragionevolmente collocarsi per la seconda metà del mese di aprile 2021.

La data di operatività del RUNTS rileva sotto un triplice aspetto:

1. essa determina l'inizio del processo di trasmigrazione previsto dall'art. 54 del CTS;
2. dalla medesima data non sarà più possibile iscriversi nei preesistenti registri delle Organizzazioni di Volontariato (ODV) e delle APS, nonché all'Anagrafe delle Onlus;
3. a partire dal giorno successivo, sarà possibile presentare agli uffici competenti del RUNTS la domanda di iscrizione da parte degli enti che intendano acquisire la qualifica di ETS.

Trasmissione come processo e procedimento

A partire dalla data di operatività del RUNTS ha inizio la trasmigrazione, prevista dall'art. 54 del DLgs. 117/2017, il quale, delinea un processo di trasferimento al RUNTS dei dati relativi agli enti inseriti nei registri delle ODV e delle APS delle Regioni e delle Province autonome, nonché nel registro nazionale delle APS. Tale processo trova la sua disciplina di dettaglio negli artt. 31-33 del DM 106/2020, nonché nell'allegato C al medesimo decreto.

Il processo di trasferimento si caratterizza per un profilo soggettivo ed uno oggettivo. Sotto il primo profilo, esso investe le ODV e le APS già iscritte nei rispettivi registri al giorno antecedente la data di operatività del RUNTS. Il

flusso comunicativo sarà integrabile con i dati relativi agli enti che, alla data antecedente a quella di avvio dell'operatività del RUNTS, avevano procedimenti pendenti di iscrizione o di cancellazione nei relativi registri, conclusisi, successivamente, con esito favorevole per gli enti medesimi.

Sotto il profilo del contenuto, il flusso comunicativo in cui si sostanzia la trasmigrazione avrà ad oggetto gli elementi informativi e documentali in possesso delle Amministrazioni di provenienza.

Costituiranno oggetto di trasmissione al RUNTS anche la copia dell'atto costitutivo e dell'ultimo statuto in possesso dell'ufficio di provenienza. Ove l'amministrazione non sia più in possesso dell'atto costitutivo e lo stesso non sia reperibile presso l'ente interessato, il legale rappresentante di quest'ultimo potrà depositare presso l'Ufficio del RUNTS, rispettivamente, una dichiarazione sostitutiva di certificazioni o dell'atto di notorietà: si tratta di una soluzione ispirata ad una logica di pragmaticità, volta a superare eventuali difficoltà di ricostruzione documentale riconducibile a diverse cause, che potrà trovare applicazione, beninteso, solo nei confronti delle associazioni prive di personalità giuridica.

Il DM del 15.9.2020, a fronte delle due tipologie di registri previste dalla previgente legislazione di settore, distingue tre diverse tipologie di flussi informativi:

a. trasmigrazione dei dati dai registri delle Regioni e delle Province autonome;
b. trasmigrazione dei dati dal Registro nazionale delle APS, relativamente alle APS nazionali;
c. trasmigrazione dei dati dal Registro nazionale delle APS, relativamente alle articolazioni territoriali e ai circoli affiliati alle APS nazionali.

La previsione di un ulteriore livello di flusso di comunicazione di dati trova la sua spiegazione nel fatto che all'interno del registro nazionale delle APS sono presenti non soltanto le organizzazioni a carattere nazionale, ma altresì le relative articolazioni territoriali e i circoli affiliati, sulla base della certificazione del presidente nazionale attestante l'appartenenza dei suddetti soggetti all'associazione nazionale medesima e la conformità dei loro statuti ai requisiti.

Una volta concluso il processo di trasferimento dei dati verso il RUNTS, si avvia il procedimento di verifica in ordine alla sussistenza dei requisiti per l'iscrizione dell'ente nel RUNTS. Al riguardo, giova ribadire come già dalla lettura del pertinente art. 54 del DLgs. 117/2017 non possa in alcun modo farsi derivare dal processo di trasmigrazione alcun automatismo nell'iscrizione dell'ente nel RUNTS, che si produrrà all'esito favorevole della descritta attività di verifica da parte dell'ufficio del RUNTS.

Il procedimento sarà avviato d'ufficio dalle amministrazioni competenti e sarà diretto a riscontrare, attraverso l'esame della documentazione acquisita, la conformità della posizione dell'ente al quadro normativo vigente; nelle more del procedimento, gli enti iscritti nei previgenti registri della promozione sociale e del volontariato continuano ad essere considerati APS ed ODV, anche sotto il profilo degli effetti derivanti dalla rispettiva qualifica; ha una durata massima di 180 giorni, il cui inutile decorso, senza che l'ufficio del RUNTS abbia adottato un provvedimento espresso, genera, in applicazione del principio del silenzio assenso, l'effetto dell'iscrizione dell'ente nel RUNTS nella corrispondente sezione delle ODV o delle APS, con conseguente attribuzione allo stesso della qualifica di ETS. Il procedimento in questione potrebbe non richiedere alcuna richiesta di chiarimenti tra l'ufficio del RUNTS e l'ente, nel caso di completezza della documentazione trasmessa nella fase di

trasmigrazione e riscontro positivo circa la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione nella pertinente sezione del RUNTS. Qualora invece gli elementi informativi o documentali siano mancanti, l'ufficio del RUNTS invierà specifica richiesta all'ente all'indirizzo PEC del medesimo. In mancanza della PEC, la richiesta sarà inviata all'indirizzo mail del medesimo. In ogni caso, è previsto un sistema di pubblicità, attraverso la pubblicazione sul portale del RUNTS dell'elenco degli enti per i quali sono pendenti richieste di integrazioni informative e/o documentali. Il procedimento di verifica è sospeso fino alla ricezione delle informazioni e dei documenti richiesti per una durata massima di 60 giorni decorrenti dalla pubblicazione dell'ente nell'elenco sopra citato. In assenza di risposta dell'ente entro il termine di 60 giorni, il procedimento si concluderà con la mancata iscrizione al RUNTS, che sarà comunicata tramite PEC all'ente e pubblicata sul portale del RUNTS, in un'apposita lista contenente gli enti non iscritti.

Un'ulteriore ipotesi di interazione tra l'ufficio del RUNTS e l'ente si può sviluppare se, pur in presenza di un quadro informativo e documentale completo, si ravvisino motivi ostativi all'iscrizione nel RUNTS: in tal caso l'ufficio ne dà comunicazione all'ente assegnandogli un termine di 10 giorni per fornire eventuali controdeduzioni o per manifestare la propria intenzione di regolarizzare la situazione, che dovrà essere compiuta entro 60 giorni. Anche in questo caso l'assenza di controdeduzioni o la mancata regolarizzazione nei termini anzidetti comporterà la mancata iscrizione al RUNTS. La rilevazione della sussistenza di motivi ostativi all'iscrizione può tuttavia non avere soltanto un carattere assoluto, come nell'ipotesi sopra descritta, ma un carattere relativo, che ricorre allorquando l'ente, sulla base dell'istruttoria condotta dall'ufficio del RUNTS, non possiede i requisiti per l'iscrizione nella sezione ODV o APS del RUNTS, ma sussistono già i requisiti per l'iscrizione in altra sezione. In questo caso, la comunicazione dell'ufficio del

RUNTS conterrà, oltre all'esposizione dei motivi ostativi all'iscrizione nella sezione primigenia, la prospettazione dell'iscrivibilità in altra sezione, puntualmente indicata, accompagnata anche in questo caso dalla fissazione del termine di 10 giorni per fornire eventuali controdeduzioni o per concordare sulla proposta di iscrizione in altra sezione e, ove necessario, del termine di 60 giorni per porre in essere eventuali regolarizzazioni.

La disciplina particolare per le onlus

Al trasferimento rimangono estranee le Onlus, per espressa scelta del legislatore del 2017, motivata dall'eterogeneità delle forme organizzative sussunte all'interno di tale qualifica fiscale che impedisce la diretta riconduzione delle Onlus ad un'unica sezione del RUNTS. Per altro verso, non bisogna affatto trascurare che le Onlus, ai sensi dell'art. 101 comma 2 del DLgs. 117/2017, sono considerate ETS nel periodo transitorio, alla stessa stregua delle ODV e delle APS.

Preliminarmente, è opportuno premettere che per le Onlus l'iscrizione al RUNTS non è automatica. L'Agenzia delle Entrate, infatti, provvederà a trasmettere al RUNTS i dati e le informazioni relativi alle Onlus iscritte alla data antecedente al termine stabilito per l'operatività del RUNTS medesimo. L'elenco delle Onlus, oltre a formare oggetto di comunicazione al RUNTS, sarà pubblicato sul sito dell'Agenzia delle Entrate e di tale pubblicazione sarà data comunicazione nella Gazzetta ufficiale. Tale pubblicità, incentrata sulle medesime forme previste dall'art. 30 per il provvedimento di fissazione del termine di avvio dell'operatività del RUNTS. Dalla data di pubblicazione del suddetto elenco, infatti, le Onlus ivi inserite avranno la possibilità di perfezionare l'iscrizione nel RUNTS, presentando all'Ufficio competente la

domanda di iscrizione, nella quale dovrà essere indicata la sezione alla quale l'ente intende essere iscritto, unitamente all'atto costitutivo, allo statuto debitamente adeguato e agli ultimi due bilanci approvati. Il procedimento ex art. 34 non sarà utilizzabile da parte delle ODV e delle APS, che siano anche Onlus, iscritte, al giorno antecedente la data di operatività del RUNTS, nei registri del volontariato o dell'associazionismo di promozione sociale, in quanto ad esse si applicherà la disciplina della trasmigrazione. Alla fase procedimentale di verifica della sussistenza dei requisiti per l'iscrizione al RUNTS si applicheranno le medesime disposizioni dettate dall'art. 31 in tema di trasmigrazione.

L'elemento particolare è da ricercare nelle tempistiche di accesso al RUNTS delle Onlus, in ordine alle quali occorre considerare che la permanenza in vigore dell'attuale regime di cui al D.lgs. 460/97 è legata all'autorizzazione della Commissione UE in merito ai nuovi regimi fiscali introdotti dal CTS. In particolare, la disciplina fiscale Onlus verrà abrogata a decorrere dal periodo d'imposta successivo alla medesima autorizzazione. Proprio in considerazione di questa disciplina transitoria, l'art. 34 comma 3 del DM 106/2020 fissa il termine ultimo per l'iscrizione delle Onlus al RUNTS al 31 marzo del periodo d'imposta successivo a quello in cui la Commissione UE avrà disposto l'autorizzazione. In sostanza, per le Onlus si profila una duplice possibilità:

1. iscriversi al RUNTS a partire dalla comunicazione dell'Agenzia delle Entrate (adottando quindi sin da subito la nuova qualifica di ETS); oppure
2. attendere l'abrogazione della disciplina Onlus, continuando quindi a fruire medio tempore dell'attuale regime fiscale (fermo restando il rispetto del citato termine del 31 marzo del periodo d'imposta successivo all'autorizzazione UE).

Proprio nella previsione del predetto termine del 31 marzo si esplica l'elemento di favore previsto per le Onlus ai fini

dell'ingresso nel RUNTS: infatti, tali enti, una volta acquisita la definitiva certezza sull'applicabilità del regime fiscale previsto dal CTS, avranno a disposizione uno arco temporale, sufficientemente adeguato a operare le proprie scelte in ordine alla collocazione nell'ambito del Terzo settore.

Sul punto, è bene sottolineare che mediante l'iscrizione al RUNTS tali soggetti perderanno la qualifica di Onlus ed acquisiranno quella di ETS, con particolare riferimento alla sezione prescelta in funzione del modello organizzativo adottato e delle modalità di svolgimento delle attività di interesse generale. A partire dalla medesima iscrizione, l'ente verrà cancellato dall'Anagrafe Unica delle Onlus. L'iscrizione nel RUNTS non fa scattare l'obbligo di devoluzione del patrimonio conseguente alla perdita della qualifica di Onlus: per garantire continuità tra il regime attualmente in vigore e quello codicistico, l'art. 101 comma 8 del DLgs. 117/2017 ha specificato che la perdita della qualifica di ONLUS conseguente all'iscrizione al RUNTS non configura ipotesi di scioglimento dell'ente. Ciò, tuttavia, a condizione che l'iscrizione della ex Onlus avvenga entro il citato termine del 31 marzo del periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione Europea. In caso di mancato rispetto di questo termine, le Onlus saranno tenute alla devoluzione del patrimonio incrementale accumulato in virtù della fruizione del precedente regime agevolativo.

A prescindere dal momento prescelto per l'iscrizione, le Onlus potranno avvalersi della possibilità di approvare le modifiche statutarie di adeguamento al Codice con le maggioranze dell'assemblea ordinaria, entro il prossimo 31 marzo 2021. Ad ogni modo, fino a quando l'ente continuerà ad essere iscritto nell'Anagrafe Onlus e ad applicare il relativo regime fiscale, lo statuto dovrà mantenere i requisiti di cui all'art. 10 del D.lgs. 460/97. Pertanto, l'efficacia delle modifiche statutarie di adeguamento sarà rinviata al venir meno della

qualifica di Onlus.

Il regolamento RUNTS

Il regolamento RUNTS dedica particolare attenzione alla "revisione" degli ETS iscritti, disponendo che è programmata e condotta da ciascun ufficio competente del RUNTS a scadenza triennale ed è volta a verificare la permanenza dei requisiti di legge previsti per l'iscrizione al RUNTS, anche con riferimento al perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché alla specifica sezione di appartenenza.

Qualora dall'acquisizione delle informazioni e degli atti si renda necessario un approfondimento istruttorio, gli uffici del RUNTS, nell'espletamento dell'attività di revisione, possono effettuare verifiche in loco, anche tramite la collaborazione con altre pubbliche amministrazioni, con la solita esclusione delle imprese sociali, cooperative sociali e società di mutuo soccorso.

È stato osservato che dalla disciplina RUNTS non risulta esistere una possibile iscrizione d'ufficio, parallela a quanto prevede l'art. 2190 c.c. per il Registro delle imprese, risultando chiaro che il sistema è esclusivamente fondato sul principio della istanza di parte.

L'art. 20 comma 10 del DM 106/2020 afferma che il competente Ufficio del RUNTS può provvedere a modificare d'ufficio informazioni o a iscrivere atti a lui pervenuti anche da altre amministrazioni o acquisiti nell'espletamento delle attività di revisione e controllo.

Ciò evidenzia che il potere di vigilanza o controllo, o come lo definisce la norma "di revisione" in capo all'ufficio, non ha soltanto efficacia ablatoria, ma anche efficacia positiva e costitutiva, come sopra rilevato.

Ciò segnala la dimensione dei poteri dell'ufficio molto più estesa di quanto potrebbe astrattamente osservarsi, soprattutto con riferimento agli effetti derivanti dall'esercizio di tale potere.

In effetti il dispositivo della cancellazione, susseguente all'attività di revisione, di un ETS dotato di personalità giuridica potrebbe comportare conseguenze non irrilevanti per l'ente oggetto del provvedimento.

Anche qualora fosse possibile che l'attività fosse continuata dall'ente in forma non di ETS, eventualmente con nuovo conferimento di personalità giuridica nelle forme ordinarie o in forma di associazione non riconosciuta, l'ente risultante dalla "trasformazione" deve necessariamente devolvere il patrimonio, ai sensi dell'art. 50 comma 2 del DLgs. 117/2017 (almeno per la parte incrementale realizzata negli esercizi in cui l'Ente è stato iscritto nel RUNTS).

Tale tipologia di cancellazione dal RUNTS, è diversa da quanto previsto dall'art. 79 del DLgs. 117/2017, che sanziona la perdita del requisito di non commercialità dell'ETS, con la perdita dello status speciale e delle relative qualifiche fiscali.

Francesca Novati

Martina Giordano Buono