

# CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

**Studio n. 3367**

## **Il nuovo regime per il riconoscimento delle persone giuridiche private**

*Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 2 maggio 2001*

### **Premessa**

Con il D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 (*Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59)*) **(1)**, si viene ad aggiungere un ulteriore tassello al complesso di disposizioni che, nel corso dell'ultimo decennio, hanno comportato una radicale trasformazione della disciplina degli enti *non profit*, tanto che oggi si può affermare che la loro regolamentazione si trova per larga parte fuori dal codice civile **(2)**.

Non è questa la sede per esprimere valutazioni in ordine alla tecnica legislativa adottata **(3)**, e tuttavia risulta di tutta evidenza come le esigenze di coordinare questo complesso di disposizioni non sempre sia stata rispettata; come è altrettanto evidente che la disciplina degli enti non lucrativi si collochi ormai per larga parte al di fuori del codice civile.

Certo è che questo intervento, lungamente atteso **(4)**, può rappresentare una vera e propria svolta per il settore: basti pensare che prima dell'entrata in vigore del D.P.R. in commento erano necessari in media da uno a tre o quattro anni per ottenere il riconoscimento così come tempi analoghi erano richiesti per le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, pure esse sottoposte alle regole dettate per il riconoscimento **(5)**.

### **1. La situazione antecedente al D.P.R. 361/2000**

L'art. 12 cod. civ. stabiliva che "le associazioni, le fondazioni e le altre istitu-

zioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Per determinate categorie di enti che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia, il Governo può delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto". La competenza all'esercizio di questa funzione era stata poi delegata dall'art. 14 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, alle Regioni per le persone giuridiche che operano esclusivamente nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. e le cui finalità si esauriscono nell'ambito di una sola regione; il relativo decreto di riconoscimento era dunque emesso dal Presidente della Giunta regionale **(6)**.

È evidente come il legislatore del 1942 avesse optato per il c.d. "sistema concessorio": il riconoscimento è pertanto concesso per atto amministrativo **(7)** ad ogni singolo ente con piena discrezionalità da parte dell'autorità governativa (o regionale), che valuta l'opportunità dell'iniziativa ed il merito dell'operazione del privato **(8)**.

Sui limiti di tale potere discrezionale si riscontrano, nel tempo, diversi orientamenti di dottrina e giurisprudenza. In una prima fase, infatti, il Consiglio di Stato ha più volte affermato che l'autorità amministrativa possa liberamente valutare l'opportunità di concedere o meno il riconoscimento **(9)**, nell'esercizio di una vera e propria discrezionalità politica. E tale orientamento pare esser condiviso da larga parte della dottrina **(10)**. Per contro, la dottrina più recente, ha invece sostenuto che il controllo debba limitarsi alla verifica della sussistenza di un valido atto costitutivo e della consistenza del patrimonio, mentre sarebbe inammissibile un diniego del riconoscimento per ragioni di opportunità, poiché una discrezionalità politica sarebbe, in questa materia, incompatibile con la Costituzione che si ispira ad una concezione pluralistica della società **(11)**.

In ogni caso, risulta dalla prassi del Consiglio di Stato che i casi nei quali il provvedimento concessorio era negato erano per lo più rappresentati dall'ipotesi in cui il patrimonio appariva insufficiente per il soddisfacimento dello scopo, o il numero degli associati era troppo esiguo, ovvero quando il fine era troppo generico o già sufficientemente realizzato attraverso l'attività di altro ente, in sostanza condizionando il riconoscimento alla stabilità ed autonomia dell'ente ed alla pubblica rilevanza del fine **(12)**.

Il "sistema concessorio" si contrappone al "sistema normativo", nel quale l'attribuzione della personalità giuridica viene effettuata per legge in favore di determinate categorie di enti; tale viene definito il sistema previsto per gli enti del V libro del codice civile, per i quali il riconoscimento avviene mediante iscrizione nel registro delle imprese, previa verifica da parte del giudice (ed oggi del notaio, a seguito dell'entrata in vigore della legge 24 novembre 2000, n. 340) dei requisiti richiesti dalla legge **(13)**. Ed è riconoscimento normativo anche quello previsto per le

società di mutuo soccorso, che acquistano la personalità giuridica attraverso l'iscrizione nel registro esistente presso il tribunale (legge 15 aprile 1886, n. 3818) **(14)**.

Quanto agli effetti del riconoscimento delle persone giuridiche del libro I, è noto come dottrina e giurisprudenza risultino, sul punto, profondamente divise.

Secondo un primo orientamento, infatti, il riconoscimento ha valore costitutivo, poiché da esso scaturisce la personalità giuridica dell'ente, che prima di tale momento non esiste in quanto soggetto di diritto **(15)**.

Contro tale ricostruzione si pone una parte della dottrina, la quale rileva come anche prescindendo dal decreto di riconoscimento, l'ente può giuridicamente esistere come ente non riconosciuto. Ciò è facile a desumersi per le associazioni, per le quali il riconoscimento non assume il valore condizione di esistenza dell'ente, quanto, piuttosto, quello di vicenda del contratto di associazione che comporta solo una modificazione del suo contenuto legale **(16)**. Da quel momento, infatti, l'associazione già esistente ma priva di personalità giuridica, acquista l'autonomia patrimoniale perfetta.

Più complesso è invece il discorso per quel che riguarda le fondazioni, data la tradizionale ritrosia della dottrina ad ammettere la figura della fondazione non riconosciuta. Secondo l'opinione prevalente, infatti, mentre le associazioni possono essere soggetti di diritti anche senza avere la personalità giuridica, per le fondazioni l'acquisto della personalità giuridica, conferita con il riconoscimento, coincide con lo stesso essere soggetti di diritto, dal momento che non sono ammissibili fondazioni non riconosciute quali autonomi centri di imputazione e di situazioni giuridiche soggettive **(17)**. La scelta del legislatore di non disciplinare, e con ciò non ammettere, le fondazioni non riconosciute, deriverebbe, infatti, dal "ripudio" per i vincoli unilaterali sui beni, istituiti con carattere di perpetuità ed al di fuori di ogni forma di controllo **(18)**.

Parte della dottrina, invece, ritiene ammissibile la figura della fondazione di fatto o della fondazione non riconosciuta, ricorrendo allo schema della fondazione fiduciaria **(19)** e, soprattutto, facendo leva sulle disposizioni di cui agli artt. 39 – 42 cod. civ., relative ai comitati. In questi ultimi, infatti, si ritiene ravvisabile la disciplina della fondazione non riconosciuta, con la peculiarità rappresentata dal fatto che, mentre la costituzione della fondazione si caratterizza normalmente in virtù di un unico atto unilaterale del fondatore, il comitato viene costituito per pubblica sottoscrizione. Ne segue, come corollario che, una volta ottenuto il riconoscimento, la fondazione - la cui costituzione è preceduta dall'attività di un collegio promotore, e cioè il comitato - potrà mantenere i diritti acquistati e le obbligazioni assunte prima di tale momento, con ciò dovendosi necessariamente negare quel valore costitutivo al riconoscimento **(20)**. Ad analoghe conclusioni si perviene laddove si ravvisi nella

soggettività l' idoneità di essere titolari di diritti e di doveri **(21)**.

L'art. 12 del codice civile, prevedeva dunque un atto amministrativo in forma di decreto per il riconoscimento della persona giuridica. Il procedimento prende il via con una domanda, accompagnata dalla copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto e di quegli altri documenti che possono, secondo le circostanze, servire a dimostrare lo scopo dell'ente ed i mezzi patrimoniali per provvedervi (art. 2, comma 1, disp. att., cod. civ.) **(22)**. Il riconoscimento delle fondazioni può essere concesso dall'autorità amministrativa anche d'ufficio (art. 2, comma 2, disp. att.) allorché il notaio che sia intervenuto per la stipulazione di atti fra vivi ovvero per la pubblicazione dei testamenti con i quali si dispongono fondazioni o si fanno donazioni o lasciti in favore di enti da istituire ne abbia fatto denuncia al prefetto del luogo ove l'ente avrà la sede entro trenta giorni (denuncia alla quale il pubblico ufficiale è obbligato) (art. 3, disp. att.). La denuncia deve contenere gli estremi essenziali dell'atto, il testo letterale concernente la liberalità, la indicazione degli eredi e della loro residenza. Il prefetto è autorizzato a promuovere, nei modi e nei casi stabiliti dalla legge, gli atti conservativi che reputa necessari per l'esecuzione della disposizione sia nei confronti degli eredi, sia nei confronti dei terzi.

Quanto all'autorità competente ad emettere il relativo decreto, era sorto il problema se, nel caso in cui non vi fosse stata delega al prefetto, il provvedimento dovesse essere emanato anziché dal Presidente della Repubblica, dal Ministro competente a secondo dell'attività che l'ente verrà a svolgere. Ciò in forza delle disposizioni di cui agli artt. 1 e 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, giacché il primo non menziona fra gli atti da emanarsi in forma di D.P.R. – la cui elencazione è tassativa - i decreti di riconoscimento della personalità giuridica; ed il secondo stabilisce che gli atti diversi da quelli di cui all'art. 1, e per i quali era prima prevista la forma del D.P.R., sono adottati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale, a seconda delle competenze **(23)**.

Pertanto nel caso in cui non vi fosse stata delega al prefetto, questi era tenuto a trasmettere la domanda con la relativa documentazione all'autorità ministeriale competente ovvero alla regione, nel caso di materie di competenza regionale e di attività svolta nell'ambito del territorio di tale ente.

L'autorità competente a concedere il riconoscimento poteva accogliere la domanda, respingerla con motivazione **(24)**, ovvero subordinare il riconoscimento ad alcune modifiche dell'atto costitutivo o dello statuto, modifiche alle quali comunque non poteva procedere essa stessa direttamente **(25)**.

Occorre infine ricordare che, sino all'entrata in vigore della legge 15 maggio 1997, n. 127, l'autorità amministrativa competente doveva assumere il parere obbligatorio del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della citata legge 13/1991.

## **2. Le leggi di semplificazione e la loro incidenza sulla disciplina degli enti del primo libro del codice civile.**

Si è detto come i lunghi tempi di attesa per il riconoscimento e per l'approvazione delle modifiche statutarie avessero reso imprescindibile un intervento del legislatore. Nel corso dell'ultimo decennio si sono pertanto registrati una serie di tentativi di riforma del sistema, dapprima formulati al livello solo teorico **(26)**, e successivamente confluiti in un progetto più organico che tuttavia non ebbe fortuna.

Il primo passo in questo senso è rappresentato dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) il quale ha previsto che, qualora le pubbliche amministrazioni non abbiano determinato per ciascun tipo di procedimento il termine massimo entro il quale esso deve essere concluso, tale termine sia di trenta giorni. Ciò spinse all'emanazione di un decreto ministeriale che fissò in settecentotrenta giorni il termine per il procedimento di riconoscimento delle persone giuridiche **(27)**.

Successivamente, con la legge finanziaria per il 1994 (Legge 14 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi per la finanza pubblica*) si disponeva la semplificazione e la accelerazione di procedimenti amministrativi (art. 2, comma 9) fra i quali era compreso anche quello per il riconoscimento delle persone giuridiche (allegato 4), da disciplinare attraverso regolamento delegato governativo.

Lo schema di decreto, predisposto dall'allora Ministro della Funzione Pubblica Prof. Sabino Cassese, prevedeva, nella sua prima stesura, il passaggio dal regime concessorio a quello normativo: l'acquisto della personalità giuridica avveniva mediante iscrizione nel registro delle persone giuridiche, previo controllo omologatorio del tribunale. In una successiva stesura, la competenza alla verifica dei presupposti per il riconoscimento dell'ente veniva riportata al prefetto e alla regione.

Il progetto, tuttavia, non ebbe seguito, stante il parere negativo espresso dal Consiglio di Stato **(28)** relativamente alla procedura adottata dal Dipartimento per la funzione pubblica nella predisposizione dello schema di regolamento: si trattava, in sostanza, di un eccesso di delega, dato che l'art. 2 della legge 537/1993 aveva riconosciuto all'esecutivo la facoltà di semplificare i procedimenti, ma non anche di incidere sul regime sostanziale dei provvedimenti amministrativi **(29)**.

La principale obiezione mossa al progetto Cassese è rappresentata proprio dalla scelta del "regime normativo". Se, infatti, quest'ultimo si caratterizza per una maggiore speditezza del procedimento – i tempi dell'omologazione, sebbene anch'essi lunghi (e tali da indurre alla riforma attuata con la legge 340/2000), non

possono certamente esser paragonati a quelli per il riconoscimento delle persone giuridiche – è tuttavia difficile conciliare un controllo “per tipi”, di conformità al modello legale, quale è sostanzialmente quello previsto per le società **(30)**, con la struttura propria degli enti del primo libro del codice civile.

Questi ultimi, infatti, a differenza delle società, non sono dotati di un modello strutturale rigido, né di un patrimonio minimo ritenuto normativamente adeguato (come è invece il capitale sociale) **(31)**; anzi, la disciplina codicistica delle persone giuridiche si caratterizza proprio per una certa lacunosità che permette l’elasticità dello schema organizzativo. Il che impedisce il ricorso ad una forma di controllo rigida come quella di conformità allo schema legale.

Anche l’attuale riforma avviene per mezzo di regolamento di semplificazione delegato all’esecutivo.

La delega è contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini uno), la quale, fra i regolamenti previsti dall’art. 20, comma 8, oggetto appunto di semplificazione, contempla quelli volti a disciplinare i procedimenti di riconoscimento delle persone giuridiche private, di approvazione delle modifiche dell’atto costitutivo e dello statuto, di autorizzazione all’acquisto di immobili, di accettazione di atti di liberalità da parte di associazioni e fondazioni, nonché di donazioni o lasciti in favore degli enti (all. 17.1.).

Per questi ultimi, tuttavia, il ricorso al regolamento delegato non è più necessario a seguito dell’abrogazione delle disposizioni codicistiche che prevedevano l’autorizzazione agli acquisti immobiliari, per donazione e per successione da parte delle persone giuridiche, nonché la necessità della presentazione della domanda per ottenere il riconoscimento da parte degli enti non riconosciuti **(32)**.

Ne è seguito, dunque, il D.P.R. 361/2000 che, nelle intenzioni del legislatore, ha come principale obiettivo quello di predeterminare i tempi e dare maggiore celebrità alla procedura, nonché di puntualizzare i requisiti che condizionano il riconoscimento, cercando, al tempo stesso, di non alterare l’intelaiatura del vigente regime **(33)**.

Passiamo dunque all’esame delle singole disposizioni del regolamento.

### **3. II D.P.R. 361/2000**

#### ***a) L’ambito di applicazione del regolamento e gli elementi sui quali si incentra il controllo in sede di riconoscimento***

L’art. 1 del D.P.R. 361/2000 (rubricato come Procedimento per l’acquisto della personalità giuridica) stabilisce che “salvo quanto previsto dagli articoli 7 e 9, le as-

sociazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture" (comma 1).

La norma, non diversamente da quanto già faceva l'abrogato art. 12 cod. civ., contiene il riferimento, oltre che alle associazioni e fondazioni, anche alle altre istituzioni di carattere privato, con una formulazione, dunque, che lascia, al pari del suo precedente, il dubbio in ordine alla identificazione categorie di enti riconosciuti ulteriori rispetto a quelli espressamente disciplinati dal codice **(34)**.

Il comma 2 dell'art. 1 dispone che "ai fini del riconoscimento è necessario che siano state soddisfatte le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente, che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo" (comma 3).

Appare evidente come, sotto il profilo della forma di controllo che l'autorità competente dovrà svolgere ai fini dell'iscrizione, si sia da un lato mantenuto il c.d. sistema concessorio – come d'altronde era inevitabile, in mancanza di una radicale riforma della disciplina degli enti del primo libro del codice – e, dall'altro lato, si siano puntualizzati i confini del controllo stesso: esso viene infatti delimitato alla liceità e possibilità dello scopo e alla adeguatezza della consistenza patrimoniale, escludendosi invece ogni espresso riferimento alla utilità sociale dello scopo, elemento sul quale si appuntava precedentemente la prefettura in sede di controllo.

A tal proposito sembra maggiormente condivisibile la tesi che esclude che, con il nuovo sistema, il requisito della pubblica utilità dello scopo abbia rilevanza in sede di riconoscimento **(35)**.

Dunque i requisiti richiesti, e sui quali si svolge il controllo, oltre al divieto della distribuzione degli utili, sono esclusivamente quelli della possibilità e liceità dello scopo **(36)** e della consistenza patrimoniale, la quale deve peraltro essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda (art. 1, comma 4).

### ***b) La presentazione della domanda – Le fondazioni istituite per testamento***

Il comma 2, dell'art. 1 del D.P.R. 361/2000, stabilisce che "la domanda per il riconoscimento di una persona giuridica, sottoscritta dal fondatore ovvero da coloro ai quali è conferita la rappresentanza dell'ente, è presentata alla prefettura nella cui provincia è stabilita la sede dell'ente. Alla domanda i richiedenti allegano copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto. La prefettura rilascia una ricevuta che attesta la data di presentazione della domanda". Relativamente alle fondazioni istituite per testamento, il comma 7 dell'art. 1, prevede che il loro riconoscimento può essere concesso dal prefetto, d'ufficio, in caso di ingiustificata inerzia del soggetto abilitato alla presentazione della domanda.

Il D.P.R. 361/2000 fra l'altro, non contiene l'abrogazione dell'art. 3 disp. att. cod. civ., e pertanto nulla è innovato rispetto all'obbligo per il notaio che intervenga per la stipulazione di atti tra vivi ovvero per la pubblicazione di testamenti, con i quali si dispongano fondazioni o si facciano donazioni o lasciti in favore di enti da istituire, di farne denuncia al prefetto entro trenta giorni; denuncia che deve contenere gli estremi essenziali dell'atto, il testo letterale concernente la liberalità, la indicazione degli eredi e della loro residenza.

***c) Il termine di centoventi giorni – La richiesta di integrazione della documentazione – Il silenzio della amministrazione***

Riducendo ulteriormente i tempi del procedimento, che ricordiamo erano stabiliti in settecentotrenta giorni dalla presentazione della domanda, il termine entro il quale il prefetto deve provvedere all'iscrizione è ora stabilito in centoventi giorni (art. 1, comma 5).

La formulazione della norma dà luogo ad alcuni dubbi interpretativi.

Infatti, dall'esame delle disposizioni di cui ai commi 1 e 5 dell'art. 1, non è chiaro se il provvedimento di riconoscimento sia un atto distinto ed autonomo rispetto all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche **(37)**. Sembra, tuttavia, che sia lo stesso atto con il quale si dispone l'iscrizione nel registro a comprendere in sé il riconoscimento (" ... mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche"). Ma sul punto si tornerà fra breve.

Non è chiaro, inoltre, quali siano le conseguenze da riconnettere all'inerzia del prefetto qualora lasci decorrere inutilmente il termine di centoventi giorni **(38)**.

La soluzione preferibile sembra quella del silenzio-inadempimento o silenzio-rifiuto, il che tuttavia comporta per l'ente interessato l'onere di notificare all'amministrazione inadempiente una diffida, decorsi trenta giorni dalla quale si potrà impugnare il silenzio-rifiuto davanti al giudice amministrativo **(39)**.

Viene peraltro stabilito che qualora la prefettura ravvisi ragioni ostative all'iscrizione ovvero la necessità di integrare la documentazione presentata, entro il termine suddetto, ne dà motivata comunicazione ai richiedenti, i quali, nei successivi trenta giorni, possono presentare memorie e documenti. Se, nell'ulteriore termine di trenta giorni, il prefetto non comunica ai richiedenti il motivato diniego ovvero non provvede all'iscrizione, questa si intende negata (comma 6).

***d) Le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto con particolare riguardo alle fondazioni***

L'art. 2 del D.P.R. 361/2000, prevede che le modificazioni dello statuto e dell'atto costitutivo sono approvate con le modalità e nei termini previsti per l'acquisto della personalità giuridica dall'articolo 1, salvo i casi di riconoscimento della personalità giuridica per atto legislativo. Alla domanda sono allegati i documenti idonei a dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 21, secondo comma, del codice civile, e cioè che, salvo che non sia diversamente disposto, la modifica è stata approvata con la presenza di almeno i tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza di essi.

Molto rilevante appare la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 2, la quale stabilisce che "per le fondazioni, alla domanda è allegata la documentazione necessaria a comprovare il rispetto delle disposizioni statutarie inerenti al procedimento di modifica dello statuto", con ciò prendendosi posizione su un problema molto dibattuto e cioè quello della modificabilità dello statuto della fondazione.

La norma che qui interessa è l'art. 16 cod. civ. che nei primi due commi stabilisce quale debba essere il contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto, differenziando, laddove è necessario, fra fondazioni e associazioni (ad esempio, per le fondazioni, includendovi le norme relative alla loro trasformazione; per le associazioni, prevedendo l'indicazione dei diritti e gli obblighi degli associati); mentre, nell'ultimo comma, oggi abrogato, senza apparentemente formulare distinzione alcuna, esso dispone che le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto devono essere approvate dall'autorità governativa nelle forme stabilite dall'art. 12.

In considerazione della particolare struttura della fondazione – mancanza di un'organizzazione a base personale, cioè di una collettività organizzata per il raggiungimento di un determinato scopo, inesistenza di un'assemblea degli associati che possa esprimere la volontà dell'ente – giurisprudenza e larga parte della dottrina **(40)** concordano nel ritenere che l'atto costitutivo e lo statuto della fondazione, salvi i casi espressamente previsti dalla legge e per i quali è comunque prevista l'approvazione da parte dell'autorità governativa, non siano modificabili nei loro elementi originari.

Anzi, secondo la giurisprudenza, la modificazione dell'atto costitutivo e dello statuto di una fondazione che ha ottenuto il riconoscimento, non è neppure nella disponibilità del fondatore, sicché è nulla la clausola con cui quest'ultimo si sia riservato tale facoltà **(41)**. Così come è del pari precluso agli amministratori della fondazione di deliberare sull'estinzione dell'ente, sulla devoluzione del suo patrimonio, sulla trasformazione della fondazione in mancanza o in difformità delle regole dell'atto costitutivo e dello statuto, né essi possono devolvere le rendite a finalità diverse da quelle volute dal fondatore ed espresse nell'atto di fondazione **(42)**.

La fondazione, infatti, si caratterizza per la prevalenza della volontà del fondatore e dell'interesse e dei diritti dei beneficiari, che in essa volontà trovano la loro

fonte. Una volta che il patrimonio sia stato destinato allo scopo, attraverso l'atto di dotazione, e che la fondazione abbia ottenuto il riconoscimento o, comunque, abbia iniziato la propria attività per espressa volontà dello stesso fondatore – che costituisce un'ipotesi di rinuncia tacita alla facoltà di revoca **(43)** - il negozio di fondazione sfugge alla disponibilità di quest'ultimo. Sicché le uniche modificazioni che possono intervenire successivamente a tale momento sono quelle per le quali è competente l'autorità governativa, indicate dagli artt. 25 (scioglimento dell'amministrazione e nomina di un commissario straordinario), 26 (coordinamento ed unificazione di amministrazione di più fondazioni) e 28 (trasformazione della fondazione) cod. civ.: il tutto nel rispetto, per quanto possibile, della volontà del testatore. Si discute poi se, oltre alle ipotesi ora richiamate, sia consentita, sempre nel mediante ricorso al procedimento di approvazione governativa ex art. 16, ult. co., cod. civ., la modificazione dell'indicazione relativa alla sede **(44)**.

Secondo un recente orientamento dottrinario, l'assunto secondo cui il disposto dell'art. 16 comma 3, andrebbe riferito alle sole associazioni non potrebbe esser condiviso, in quanto urta contro il tenore letterale della norma, che non distingue fra associazioni e fondazioni **(45)**. Sicché, eventualmente il problema non sarebbe quello della modificabilità dello statuto, quanto quello dei limiti entro i quali è ammessa la modificazione, e si è precisato che mentre non può esser mutato il fine consacrato nello statuto, sono possibili modificazioni che attengono alla struttura organizzativa dell'ente che non pregiudicano lo scopo programmato **(46)**.

Con la previsione di cui al comma 3 dell'art. 2 il legislatore sembra dunque accogliere questa impostazione che ammette la possibilità di apportare modificazioni statutarie anche per le fondazioni, che siano coerenti con il migliore realizzarsi dello scopo, valorizzando così il nesso di strumentalità della modifica con i fini dell'ente **(47)**.

#### ***e) Il registro delle persone giuridiche – La natura costitutiva della pubblicità***

L'art. 1, comma 1, del regolamento stabilisce che "salvo quanto previsto dagli articoli 7 e 9, le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture". All'istituzione del registro le prefetture dovranno provvedere entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento, attivando altresì, insieme con le regioni, collegamenti telematici per lo scambio dei dati e delle informazioni ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Nel registro, la cui struttura è disciplinata dall'art. 3 **(48)**, devono essere indi-

cati la data dell'atto costitutivo, la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata, qualora sia stata determinata, la sede della persona giuridica e il cognome, il nome e il codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza (art. 4, comma 1). Nel registro devono altresì essere iscritte le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o accertano l'estinzione, il cognome e nome dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento (art. 4, comma 2) **(49)**.

Dunque, la competenza alla tenuta del registro, nonché al riconoscimento delle persone giuridiche spetta, in linea di principio al prefetto.

Se, tuttavia, le persone giuridiche private operano nelle materie attribuite alle Regioni dall'art. 14 del D.P.R. 616/1977, e le finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola regione, la competenza spetta a quest'ultimo ente.

A tal fine è prevista l'istituzione del registro delle persone giuridiche presso la stessa regione, che dovrà avvenire, analogamente a quanto disposto per le prefetture, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento (art. 7) **(50)**.

Si è in precedenza accennato ai dubbi cui dà luogo la formulazione del comma 1, dell'art. 1, poiché non è chiaro se vi sia un provvedimento di riconoscimento come atto distinto ed autonomo rispetto all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

Il mancato riferimento ad un decreto di riconoscimento, che era proprio del precedente sistema, e che valeva ad attribuire la personalità giuridica - mentre l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la cancelleria del tribunale (artt. 33 cod. civ. e 22, disp. att.) aveva per alcuni la natura di pubblicità notizia e per altri quella di pubblicità dichiarativa - sembra far propendere per l'insussistenza di tale provvedimento.

Prima del D.P.R. 361/2000, infatti, il riconoscimento e la relativa pubblicità mediante "registrazione" costituivano due momenti separati, tanto che, ai sensi del comma 4 dell'art. 33, "gli amministratori di un'associazione o di una fondazione non registrata, benché riconosciuta, rispondono personalmente e solidalmente, insieme con la persona giuridica, delle obbligazioni assunte", secondo un sistema di responsabilità che si avvicina molto, se non coincide con quello previsto per le obbligazioni assunte per conto di un'associazione non riconosciuta (art. 38 cod. civ.) **(51)**.

Nell'attuale sistema per il riconoscimento, l'iscrizione si configura invece come una forma di pubblicità costitutiva, alla stessa stregua di quella prevista dall'art. 2331 cod. civ. per le società di capitali, la quale pone il problema della condizione

degli enti interessati prima del riconoscimento. E tuttavia è stato rilevato come la natura costitutiva della pubblicità non sia incompatibile con l'attribuzione, in capo all'ente in attesa dell'iscrizione, di una soggettività giuridica quale autonomo centro di imputazione risolutivamente condizionato alla mancata concessione del riconoscimento **(52)**.

#### ***f) L'estinzione dell'ente***

L'art. 6 del regolamento disciplina l'estinzione della persona giuridica, stabilendo che la prefettura, la regione ovvero la provincia autonoma competente accertata, su istanza di qualunque interessato o anche d'ufficio, l'esistenza di una delle cause di estinzione della persona giuridica previste dall'articolo 27 **(53)** del codice civile e dà comunicazione della dichiarazione di estinzione agli amministratori e al presidente del tribunale ai fini di cui all'articolo 11 delle disposizioni di attuazione del codice civile.

Chiusa la procedura di liquidazione, il presidente del tribunale provvede che ne sia data comunicazione ai competenti uffici per la conseguente cancellazione dell'ente dal registro delle persone giuridiche

È da ritenersi che, conformemente all'iscrizione, anche la cancellazione abbia efficacia costitutiva, nel senso che tale momento segnerà l'estinzione della persona giuridica **(54)**.

#### ***g) La competenza del ministero dei beni culturali e il coordinamento con la normativa speciale***

Il comma 10 dell'art. 1 del regolamento rinvia ad un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, sentito il Ministro dell'interno, in cui verranno determinati i casi in cui il riconoscimento delle persone giuridiche che operano nelle materie di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali è subordinato al preventivo parere della stessa amministrazione, da esprimersi nel termine di sessanta giorni dalla richiesta del prefetto. In tal caso, dunque, il riconoscimento potrà esser concesso solo a seguito di parere favorevole del Ministero.

Resta infine da segnalare la disposizione di cui all'art. 9, il quale sancisce l'applicabilità delle norme del regolamento ai procedimenti di riconoscimento delle associazioni previste dall'articolo 10 della legge 20 maggio 1985, n. 222, (associazioni pubbliche di fedeli di diritto comune) fatto salvo quanto disposto dal secondo e terzo comma del medesimo articolo ma, al tempo stesso dispone che nulla è innovato nella disciplina degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, in base alla legge

20 maggio 1985, n. 222, nonché degli enti civilmente riconosciuti in base alle leggi di approvazione di intese con le confessioni religiose ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.

Tanto per gli uni, quanto per gli altri, infatti, le disposizioni vigenti hanno natura pattizia per cui non potrebbero essere modificate unilateralmente dallo Stato; pertanto, per il relativo riconoscimento – condizionato alla costituzione o approvazione da parte dell'autorità ecclesiastica, alla sede in Italia e all'avere il fine di religione o di culto – sarà ancora competente il Ministero dell'Interno, in forza dell'art. 1 della legge 12 gennaio 1991, n. 13 **(55)**.

L'art. 9 comma 3, infine, fa salve le altre norme speciali derogatorie rispetto alla disciplina delle persone giuridiche di cui al libro I, titolo II, del codice civile, alle relative disposizioni di attuazione e alle norme del regolamento.

*Antonio Ruotolo*

- 
- (1)** Per un commento al D.P.R. 361/2000, M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, in *St Iuris*, 2000, 499 ss.; ID., *La riforma del procedimento per l'attribuzione della personalità giuridica agli enti del primo libro c.c.*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2001, 1321 ss., in cui sono riportati anche interessanti rilievi comparatistici e A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, in *Corr. Giur.*, 2001, 291 ss.; G. PONZANELLI, *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli enti del libro primo del codice civile*, in *Foro it.*, 2001, V, 46 ss.
- (2)** In una elencazione che non ha la pretesa di essere esaustiva possono ricordarsi, fra le altre, la legge 11 agosto 1991, n. 266, recante la legge quadro sulle associazioni di volontariato; la legge 30 luglio 1990, n. 218 ed il D.Lgs. 20 novembre 1990, n. 356, sulle fondazioni bancarie; la legge 8 novembre 1991, n. 381, sulle cooperative sociali; il D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, sulla trasformazione degli enti previdenziali in enti di diritto privato; il D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 367, sulla trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti lirici; la legge 7 dicembre 2000, n. 383, sulle associazioni di promozione sociale, oltre che il D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 sul riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (O.N.L.U.S.), norme le quali sono sintomatiche di una "fortissima spinta centrifuga verso la creazione di figure speciali" (G. PONZANELLI, *Approvata la legge sulle associazioni di promozione sociale. Osservazioni*, in *Corr. Giur.*, 2001, 148 ss., 155). A fianco di queste disposizioni si collocano poi le norme di semplificazione (le c.d. Leggi Bassanini) che hanno invece apportato modificazioni alla stessa disciplina codicistica, dapprima eliminando le autorizzazioni agli acquisti delle persone giuridiche (legge 15 maggio 1997, n. 127), successivamente intervenendo anche sul regime degli acquisti degli enti non riconosciuti (legge 22 giugno 2000, n. 192), ed infine, con il D.P.R. 361/2000, riformando il sistema di riconoscimento.
- (3)** Per una critica al ricorso allo strumento del regolamento delegato M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, cit., 500 s..

- (4) È il caso di ricordare come già alla metà degli anni novanta fosse stata tentata la strada della riforma del sistema di riconoscimento, con il Progetto Cassese, del quale si darà conto nel proseguio.
- (5) Sul punto A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 294 e nt. 5, laddove si fa riferimento al *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, Roma, 1993, 446. Sottolinea il potenziale contrasto della normativa codicistica, che richiedeva per la concessione della personalità giuridica una procedura amministrativa di tipo discrezionale, con le regole della Costituzione che sanciscono il pluralismo istituzionale (art. 2) e la libertà associativa (art. 18), G. PONZANELLI, *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli enti del libro primo del codice civile*, cit., 46.
- (6) Anche prima di tale disposizione parte della dottrina riteneva che le Regioni fossero competenti per il riconoscimento delle persone giuridiche quando queste svolgessero la propria attività nell'ambito della Regione e tale attività riguardasse materie delegate alle Regioni (P. RESCIGNO, *Le fondazioni (dir. civ.)*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano, 1968, 804; U. POTOTSCHING, in *Rassegna di dottrina italiana e straniera – 3. Persone giuridiche*, in *Riv. Soc.*, 1963, 339; F. FERRARA SR., *Le persone giuridiche*, in *Trattato Vassalli*, Torino, 1956, 259; in tal senso anche Corte Cost., 4 aprile 1958, n. 28, in *Giur. Cost.*, 1958, 118), sebbene la giurisprudenza (Cons. Stato, 8 gennaio 1974, in *Nuova rass.*, 1975, 320; Cass. 27 luglio 1972, n. 154; Corte Cost., 20 gennaio 1977, n. 38, in *Giur. Cost.*, 1977, 132) e altra parte della dottrina (L. PALADIN, *Nota* a Corte Cost., 4 aprile 1958, n.28, in *Giur. Cost.*, 1958, 118) ne affermasse comunque la competenza dello Stato. Successivamente all'entrata in vigore del D.P.R. 616/1977 sembra prevalere l'orientamento che riconosce all'art. 12 una portata tassativa, per cui fuori delle ipotesi in esso menzionate, ancorché la persona giuridica svolga la propria attività esclusivamente in ambito regionale, la competenza al riconoscimento spetta allo Stato (M.V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche*, in *Trattato Rescigno*, 2, Torino, 1999, 319; A. FUSARO, *Fondazione*, in *Dig. Disc. Priv.*, sez. civile, VIII, 1992, 362; G. TAMBURRINO, *Persone giuridiche. Associazioni non riconosciute. Comitati*, in *Giur. Sist. Bigliavi*, Torino, 1997, 233).
- (7) Si parla, al riguardo, di atto di concessione di *status* (F. FERRARA SR., *op. cit.*, 61).
- (8) M.V. DE GIORGI, *La riforma*, cit., 499. In conseguenza del carattere discrezionale del decreto di concessione del riconoscimento è escluso che in capo all'ente possa ritenersi sussistente un diritto soggettivo ad ottenere la personalità giuridica (G. IORIO, *Le fondazioni*, Milano, 1997, 131).
- (9) Cons. Stato, 24 novembre 1954, n. 856, in *Cons. Stato*, 1954, 1139; Cons. Stato 26 marzo 1957, n. 431 in *Cons. Stato*, 1957,1166; Cons. Stato, 3 marzo 1959, n. 270, in *Cons. Stato*, 1959, I, 1247; Cons. Stato, 29 marzo 1960, n. 413, in *Cons. Stato*, 1960, I, 2209; Cons. Stato, 31 maggio 1960, n. 1048, in *Cons. Stato*, 1961, 184; Cons. Stato, 30 maggio 1961, n. 874, in *Cons. Stato*, 1962, 638. Per queste ed altre indicazioni G. IORIO, *Persone giuridiche*, in *Dir. priv. Cendon*, II, Torino, 2000, 181 ss.
- (10) A. AURICCHIO, *Associazioni riconosciute*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958, 899; G.M. DE FRANCESCO, *Persona giuridica (diritto privato e pubblico)*, in *N.SS. D.I.*, XII, Torino, 1957, 1040; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, I, Milano, 1990, 300; TAMBURRINO, *op. cit.*, 231.
- (11) F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, I, 1993, 187 ss.; ID., *Delle persone giuridiche*, in *Commentario Scialoja – Branca*, Bologna –Roma, 1969, 138 ss.; ID., *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, 1987, 479; G. IORIO, *Le fondazioni*, cit., 133 ss.; ID., *Persone giuridiche*, cit., 182 ss., secondo il quale non è più dato riscontrare, nella giurisprudenza amministrativa più recente, decisioni che ribadiscano la tesi della discrezionalità politica.
- (12) M.V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche*, cit., 326.
- (13) C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., 291 ss..
- (14) Sul punto G. TAMBURRINO, *op. cit.*, 231.
- (15) A. AURICCHIO, *Associazioni riconosciute*, cit., 899; P. RESCIGNO, *Le fondazioni (dir. civ.)*, cit., 803; F. FERRARA SR., *op. cit.*, 51; P. VIRGA, *Il riconoscimento delle persone giuridiche private me-*

dante decreto del presidente della regione, in *Giust. Civ.*, 1958, 411; E. BASSI, *Contributo allo studio dell'atto di riconoscimento della personalità giuridica*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, I, Milano, 1965, 189 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile*, I, *Norme, soggetti e rapporto giuridico*, Torino, 1987, 241; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., 299; S. CAPOZZI, *I controlli amministrativi sulle persone giuridiche private*, Napoli, 1991, 38 ss.; G.M. DE FRANCESCO, *Persona giuridica (diritto privato e pubblico)*, cit., 1039 ss.; M.V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche*, cit., 325; G. TAMBURRINO, *op. cit.*, 239 ss.; D. VITTORIA, *Gli enti del primo libro del codice civile: l'attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, in P. Rescigno (a cura di) *Le fondazioni in Italia e all'estero*, Padova, 1989, 44. In giurisprudenza, T.A.R. Toscana, 27 marzo 1981, n. 150, in *Trib. Amm. Reg.*, 1981, I, 1751; Cons. Stato, VI, 24 aprile 1987, n. 283, in *Cons. Stato*, 1987, I, 627.

- (16) F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, cit., 147 ss.; G. IORIO, *Le fondazioni*, cit., 124.
- (17) In questo senso, fra gli altri, F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, I, Milano, 1957, 308; C.M. BIANCA, *op. cit.*, 324; D. BARILLARO, *Lasciti per enti da fondare ed art. 600 c.c.*, in *Studi per Del Giudice*, Milano, 1953, 48; U. ROMAGNOLI, *Natura giuridica dei fondi di previdenza*, in *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, 1960, I, 864; L. BARASSI, *Istituzioni di diritto civile*, Milano, 1955, 66. Per queste indicazioni e quelle della nota seguente, G. IORIO, *Le fondazioni*, cit., 125.
- (18) In tal senso F. GRECO, *le fondazioni non riconosciute*, Milano, 1980, 4; R. RASCIO, *Destinazione di beni senza personalità giuridica*, Napoli, 1971, 44 ss..
- (19) F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, cit., 398.
- (20) F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, 398; G. IORIO, *Le fondazioni*, cit., 127 ss.. In giurisprudenza, Cass. 23 giugno 1994, n. 6032, in *Riv. Not.*, 1995, 922.
- (21) R. COSTI, *Fondazione e impresa*, in *Riv. Dir. civ.*, 1988, 32 ss..
- (22) A titolo esemplificativo possono ricordarsi come documenti utili a tal fine: a) relazione sull'attività svolta dall'ente e quella che si intende svolgere; b) relazione sulla situazione patrimoniale dell'ente, corredata da idonea documentazione; c) perizia giurata degli immobili che costituiscono il patrimonio; d) quotazione ufficiale della borsa per i titoli quotati; e) perizia giurata per i titoli non quotati. Per queste indicazioni G. IORIO, *Persone giuridiche*, cit., 184.
- (23) Sul punto M.V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche*, cit., 324 ss.. In giurisprudenza afferma che le modifiche dello statuto della persona giuridica vanno approvate con decreto del ministro competente Cons. Stato, II, 31 luglio 1991, n. 663, in *Cons. Stato*, 1992, I, 1215.
- (24) In tal senso Cons. Stato, IV, 9 novembre 1954, n. 733, in *Giur. It.*, 1955, III, 104, citato da M.V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche*, cit., 325, nt. 17; Cons. Stato, 11 febbraio 1959, n. 104, in *Foro amm.*, 1959, 14.
- (25) Cons. Stato, I, 18 ottobre 1960, n. 1881, in *Cons. Stato*, 1961, 1024; T.A.R. Veneto, 29 settembre 1990, n. 1013, in *Trib. Amm. Reg.*, 1990, 3916.
- (26) Ne dà conto A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 295, in nota 7, laddove si ricordano gli scritti di AA. VV., *Fondazioni e Associazioni. Proposte per una riforma del primo libro del codice civile*, Rimini, 1995 e di P. RESCIGNO, *Per una nuova disciplina delle persone giuridiche private (e delle fondazioni in particolare)*, in *Scintillae iuris - Studi in memoria di Gino Gorla*, II, Milano, 1994, 1729 ss..
- (27) Sul punto M.V. DE GIORGI, *Il (criticato) sistema per il riconoscimento degli enti del primo libro c.c.*, in *St. Iuris*, 1997, 707. Sul punto, si veda anche G. PONZANELLI, *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli enti del libro primo del codice civile*, cit., 49.
- (28) Cons. Stato, III, 8 febbraio 1994, n. 95/94; Cons. Stato, Ad. Plen., 3 aprile 1994, n. 123/94, in *Giur. Comm.*, 1995, I, 636. Sul punto G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro in attesa della riforma*, in *Giur. Comm.*, I, 1995, 515 ss.; ID., *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli enti del libro primo del codice civile*, cit., 50; A. LUCARELLI, *Il Consiglio di Stato e la mancata riforma delle persone giuridiche*, in *Contr. Impr.*, 1996, 147 ss..

- (29) M.V. DE GIORGI, *Il (criticato) sistema per il riconoscimento degli enti del primo libro c.c.*, in *St. Iuris*, 1997, 707.
- (30) Definisce il controllo omologatorio come "riscontro di conformità di una documento di un fatto e un modello precostituito di un fatto" P. SPADA, *Dalla nozione al tipo di società per azioni*, in *Riv. Dir. civ.*, 1985, I, 99.
- (31) A. ZOPPINI, , *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 295.
- (32) Si tratta, in particolare, dell'art. 13 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*), il quale ha abrogato il regime autorizzatorio previsto dall'art. 17 cod. civ., dalla legge 21 giugno 1896, n. 218 e dalle altre disposizioni che prescrivono l'autorizzazione per l'acquisto di immobili o per l'accettazione di donazioni, di eredità o di legati da parte di persone giuridiche, associazioni e fondazioni; e della legge 22 giugno 2000, n. 192 (*Modifica dell'art. 13 della legge 15 maggio 1997, n. 127 e dell'art. 473 del codice civile*), che ha abrogato l'articolo 600, il quarto comma dell'articolo 782 e l'articolo 786 del codice civile, nonché le altre disposizioni che prescrivono il riconoscimento o autorizzazioni per l'acquisto di immobili o per accettazione di donazioni, eredità e legati da parte delle associazioni, fondazioni e di ogni altro ente non riconosciuto, ed ha modificato l'art. 473 cod. civ., prescrivendo l'accettazione con beneficio di inventario anche per eredità devolute ad enti non riconosciuti. In merito sia consentito rinviare agli studi del CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Il nuovo regime degli acquisti delle persone giuridiche del primo libro del codice civile*, (studio n. 1812, del 15 dicembre 1998, in *C.N.N. Notizie* del 7 luglio 1999) e *L'abrogazione degli artt. 600, 782, comma 4, e 786 cod. civ.* (studio n. 3059 del 19 luglio 2000, in *C.N.N. Notizie* del 29 settembre 2000), anche per le ulteriori indicazioni bibliografiche, nonché a G. MARICONDA – N. RAITI - S. TONDO (Rel.), *Per un nuovo regime degli enti non di profitto*, in *C.N.N., Studi e materiali*, 5.2, Milano, 1998, 821 ss..
- (33) Così A. ZOPPINI, , *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 295.
- (34) Secondo parte della dottrina, nonostante il riferimento normativo alle "altre istituzioni di carattere privato", gli enti privati possono tutti essere classificati secondo i modelli dell'associazione, della fondazione e della società (P. RESCIGNO, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 1995, 168). Ritiene, invece, ammissibile una certa atipicità degli enti privati e considera loro applicabile la disciplina dettata per le associazioni e le fondazioni in via diretta per quanto riguarda i presupposti e gli effetti del riconoscimento, ed in via analogica per quanto riguarda il loro funzionamento e la loro attività F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, cit., 37). In tal senso anche Cons. Stato, 17 dicembre 1976, n. 1419, in *Foro it.*, 1977, III, 460.
- (35) In tal senso A. ZOPPINI, , *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 296. Ritiene, invece, che il requisito della rilevanza sociale dell'ente sarà ancora elemento determinante ai fini dell'iscrizione M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, cit., 501. È il caso di ricordare, peraltro, la recente legge 7 dicembre 2000, n. 383, relativa alla *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*, la quale, prevedendo appunto una regolamentazione *ad hoc* per quegli enti che svolgono attività di utilità sociale, sembra proprio confermare l'impressione che il requisito della pubblica utilità rileva solo per questi ultimi.
- (36) Per M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, cit., 501, l'espressa menzione del requisito della liceità dello scopo appare pleonastica, come una ripetizione di quanto già previsto dall'art. 1418 cod. civ. e dall'art. 18 Cost..
- (37) Sul punto M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, cit., 501.
- (38) Nel progetto iniziale del regolamento, il silenzio della prefettura era da intendersi come silenzio-assenso, e dunque consentiva agli amministratori di ottenere l'iscrizione; sul punto A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 296.

- (39) In tal senso M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, cit., 502; A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 296 e G. PONZANELLI, *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli enti del libro primo del codice civile*, cit., 52.
- (40) P. RESCIGNO, *Fondazione*, cit., 803; F. FERRARA SR., *Le persone giuridiche*, cit., 131; F. GALGANNO, *Delle persone giuridiche*, cit., 72, 239, 345; L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F. D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile*, cit., 238; R. COSTI, *Fondazione e impresa*, in *Riv. Dir. civ.*, 1968, I, 1; G. TAMBURRINO, *Persone giuridiche. Associazioni non riconosciute. Comitanti*, cit., 351; M.V. DE GIORGI, *sub. Artt. 11 – 35*, in *Commentario Cendon*, Torino, 1991, I, 159
- (41) Cons. Stato, 1 giugno 1960, n. 148, in *Cons. Stato*, 1961, I, 644.
- (42) Cass. S.U., 19 ottobre 1964, n. 2262, in *Giust. Civ.*, 1964, I, 1001.
- (43) Trib. Roma, 15 settembre 1987, in *Giur. It.*, 1988, I, 2, 442.
- (44) In senso affermativo, F. GALGANNO, *Fondazione*, in *Enc. Giur.*, XIV, 7; G. TAMBURRINO, *op. cit.*, 352; in giurisprudenza, Trib. Milano, 11 novembre 1956, in *Giur. It.*, 1956, I, 2, 648
- (45) A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995, 220 ss.; G. IORIO, *Le fondazioni*, cit., 220; in giurisprudenza, Cons. Stato, 23 marzo 1996, n. 123.
- (46) Per alcune esemplificazioni, A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, cit., 222.
- (47) Così A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 297.
- (48) Il registro, che, prima di essere posto in uso, deve essere numerato e vidimato in ciascun foglio dal prefetto ovvero da un funzionario da questi delegato con decreto da iscriversi nella prima pagina del registro, si compone di due parti: una parte generale, nella quale sono iscritte le persone giuridiche con l'indicazione della denominazione; una parte analitica, nella quale sono riportati i dati indicati dall'art. 4. Ad ogni ente è attribuito un numero d'ordine e nella parte generale sono indicati tutti i riferimenti relative alle pagine nelle quali sono contenute le informazioni analitiche e ai volumi in cui sono depositati l'atto costitutivo e lo statuto e le copie delle deliberazioni e provvedimenti iscritti nei registri. Il registro e i documenti relativi possono essere esaminati da chiunque ne fa richiesta. La prefettura deve rilasciare gli estratti e i certificati che sono richiesti.
- (49) Per ottenere l'iscrizione dei fatti indicati nell'articolo 4, comma 2, il richiedente deve presentare copia autentica in carta libera della deliberazione o del provvedimento da iscrivere. Tali copie restano depositate in prefettura e sono ordinate in volumi muniti di rubrica alfabetica (art. 3, comma 7).
- (50) Fino a quando non abbiano provveduto, le regioni applicano le norme del regolamento, mentre le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano debbono provvedere ad adeguare i rispettivi ordinamenti.
- (51) Per la coincidenza fra le due norme F. GALGANNO, *Delle persone giuridiche*, cit., 220 ss.; F. FERRARA SR., *Le persone giuridiche*, cit., 438; G. GHEZZI, *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, Milano, 1963, 246. In senso critico rispetto a tale ricostruzione, M. BASILE, *Gli enti "di fatto"*, in *Trattato Rescigno*, 2, Torino, 1999, 540 ss..
- (52) A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, cit., 297, il quale ravvisa alcuni indici per affermare la soggettività giuridica della persona giuridica *in itinere* nella disposizione di cui all'art. 2, comma 2, laddove si prevede che la domanda per il riconoscimento di una persona giuridica, deve essere sottoscritta dal fondatore ovvero da coloro ai quali è conferita la rappresentanza dell'ente, il che pare sottendere il compimento di un'attività organica imputabile all'ente e necessaria per perfezionarne il processo formativo.
- (53) L'art. 27 cod. civ. prevede, oltre alle cause previste nell'atto costitutivo e nello statuto, l'estinzione della persona giuridica per il raggiungimento o la sopravvenuta impossibilità dello scopo, per il venir meno di tutti gli associati (per le associazioni); a queste ipotesi, vanno aggiunte lo scadere del termine di durata, se previsto, la perdita di tutto il patrimonio, l'impossibilità di funzionamento o la continuata inattività dell'assemblea, la delibera di scioglimento di cui all'art. 21, comma 3 (con riguardo all'associazione) la quale opera anche se non prevista dallo statuto, la dichiarazione di nulli-

tà del contratto di associazione o dell'atto di fondazione, la revoca del riconoscimento ed infine lo scioglimento autoritativo a norma di legge.

- (54) M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, cit., 506.
- (55) M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, cit., 506 s..

*(Riproduzione riservata)*