

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n.14-2022/CTS

LA LEGITTIMAZIONE DEL NOTAIO ALL'ATTIVAZIONE DEL PROCEDIMENTO PUBBLICITARIO NEL RUNTS

di Nicola Riccardelli

(Approvato dalla Commissione Terzo Settore il 1 dicembre 2022)

Abstract

Nello studio si esaminano le disposizioni del codice del terzo settore relative al procedimento di iscrizione degli atti nel Registro unico nazionale del terzo settore. In particolare si approfondisce il tema della legittimazione alla attivazione del procedimento pubblicitario e ci si sofferma sulla legittimazione del notaio alla richiesta di iscrizione degli atti costitutivi e modificativi degli enti del terzo settore. Per gli enti dotati di personalità giuridica l'art. 22 CTS attribuisce espressamente al notaio il compito di chiedere l'iscrizione dei relativi atti nel Runts, mentre per gli enti sprovvisti di personalità giuridica l'art. 47 CTS riconosce tale legittimazione all'attivazione del procedimento pubblicitario solamente al legale rappresentante dell'ente o della rete associativa cui l'ente eventualmente aderisca. Nello studio però si pone in evidenza la particolare posizione del notaio rogante degli atti costitutivi e modificativi di enti del terzo settore sprovvisti di personalità giuridica e si precisa che, per le richieste di iscrizioni al Runts al di fuori dei casi previsti dall'art. 22 CTS (ossia per l'iscrizione di atti costitutivi e modificativi di ETS non personificati), il notaio è comunque legittimato a richiedere l'iscrizione dell'atto da lui ricevuto e non occorre esibire all'Ufficio del Runts apposito mandato al pubblico ufficiale rogante.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. I soggetti obbligati. 3. I soggetti legittimati per legge. 4. Legittimazione volontaria. 5. Il notaio legittimato (anche) a seguito di apposito incarico professionale. 6. Conclusioni.

1. Premessa.

Dalle disposizioni dettate dal codice del terzo settore (d.lgs. 117/2017, d'ora in avanti anche CTS), in particolare dagli artt. 4, 11, 22, soprattutto 45 ss., si desumono i caratteri generali del procedimento di iscrizione nel Registro unico nazionale del terzo settore (d'ora in avanti anche Runts). Da esse si ricava, intanto, che detto procedimento viene attivato *esclusivamente su istanza di parte*. Questo a differenza del sistema di pubblicità degli atti di impresa dove notoriamente l'avvio del procedimento presuppone di regola l'istanza di parte, salvo in ipotesi di omissione da

parte dei soggetti tenuti, nel qual caso può prendere avvio anche *d'ufficio* (art. 2190, c.c.)¹. Ciò risulta ampiamente giustificato dalla divaricata condizione in cui vengono a trovarsi le imprese e gli enti del terzo settore (d'ora in avanti anche ETS) rispetto agli adempimenti pubblicitari in questione. Mentre per le prime l'iscrizione nel Registro delle imprese integra un vero e proprio *obbligo*², per i secondi si tratta di un *onere*³, funzionale all'acquisizione della qualifica di ETS con l'applicazione della relativa disciplina premiale e promozionale. Per tale ragione, il Codice del terzo settore opportunamente non contempla l'iscrizione d'ufficio dell'atto costitutivo degli ETS nel Registro unico nazionale del terzo settore. Occorre ricordare che, in omaggio al principio di completezza delle informazioni riguardanti gli enti (già) iscritti, l'art. 48, co. 4, CTS, prevede che, nelle ipotesi di mancato od incompleto deposito degli atti e dei loro aggiornamenti nel Runts, l'Ufficio del registro stesso "*diffida l'ente del Terzo settore ad adempiere all'obbligo suddetto, assegnando un termine non superiore a centottanta giorni, decorsi inutilmente i quali l'ente è cancellato dal Registro*"⁴. Dev'essere infine collocata nell'ambito delle attività di controllo e revisione degli enti iscritti nel Runts, l'art. 20, co. 10, d.m. 106/2020, che rischia di porsi in contrasto con l'impostazione sopra riportata e per cui "*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*"⁵. Per assicurare coerenza alla funzione assoluta dal sistema pubblicitario degli enti del terzo settore, pare inevitabile proporre una lettura restrittiva di tale ultima disposizione, ritenendo *inapplicabile l'iscrizione d'ufficio (di cui al citato art. 20, co. 10, d.m. 106/2020) alle ipotesi di nuovi depositi degli enti del terzo settore* che, come già sottolineato, integra un *onere* per gli enti interessati e, di conseguenza,

¹ Il tema dei procedimenti di attuazione della pubblicità degli atti d'impresa è stato ampiamente indagato in dottrina da G. MARASÀ, *L'iscrizione su domanda*, in MARASÀ-IBBA, *Il registro delle imprese*, Torino, 1997, pp. 137 ss.; E. BOCCHINI, *Manuale del registro delle imprese*, Padova, 1999, pp. 201 e ss.; A. PAVONE LA ROSA, *Il registro delle imprese*, nel *Trattato di dir. comm.*, dir. da V. Buonocore, Torino, 2001, pp. 21 e ss.; G. RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese*, III ed., in *Il cod. civ. – Commentario* a cura di P. Schlesinger, Milano, 2002, pp. 63 e ss. Da ultimo si segnala l'approfondito lavoro monografico di C. IBBA, *Il registro delle imprese*, nel *Trattato di diritto privato*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, Milano, 2021, pp. 91 e ss.

² L'iscrizione nel Registro delle imprese soddisfa ordinariamente l'interesse generale all'informazione circa gli imprenditori che operano nel mercato, ma al contempo pure quello dei medesimi imprenditori a che talune informazioni, a seguito dell'iscrizione nel registro delle imprese, siano o si considerino conosciute da parte dei terzi. Occorre ricordare che, a seguito dell'istituzione del Registro delle imprese (l. 580/1993 e relativo decreto attuativo d.p.r. 581/1995), si è ampliata la categoria dei soggetti tenuti all'iscrizione, dal momento che essa include ora anche soggetti esclusi dal codice civile del 1942 e si è assicurata la tempestività dell'informazione su tutto il territorio nazionale. Questi due aspetti giustificano ulteriormente il predetto *obbligo* di iscrizione in capo ad ogni imprenditore. Su questi aspetti si rinvia alla recente analisi di G. MARASÀ, *L'imprenditore*, in *Il cod. civ. – Commentario* fondato e dir. da P. Schlesinger, continuato e dir. da F.D. Busnelli e G. Ponzanelli, Milano, 2021, pp. 351 e ss.

³ La dottrina è piuttosto compatta nel ritenere l'iscrizione al Runts un vero e proprio *onere* posto a carico degli ETS dal riformatore del terzo settore. In questo senso sia consentito rinviare a N. RICCARDELLI, *Gli adeguamenti statutari degli enti del terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2018, p. 7. In senso conforme si segnala anche l'autorevole opinione di G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore*, in *Id.*, *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Torino, 2019, p.51, per il quale l'iscrizione nel Runts dell'ETS "*si configura per i partecipanti come un onere dal cui assolvimento dipende la possibilità di fruire della disciplina di favore prevista dalla legge per gli enti che intendono qualificarsi come enti del terzo settore.*"

⁴ Sempre l'art. 48, CTS, co. 5, chiarisce che "*del deposito degli atti e della completezza delle informazioni di cui al presente articolo e dei relativi aggiornamenti sono onerati gli amministratori. Si applica l'articolo 2630 del codice civile.*"

⁵ Sulle ipotesi di iscrizione o di modifiche d'ufficio di atti relativi ad enti iscritti sia consentito rinviare a N. RICCARDELLI, *Commento sub art. 20*, in *Il registro unico nazionale del terzo settore*, Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106, a cura di A. Fici e N. Riccardelli, Napoli, 2021, p. 225.

limitare l'iscrizione d'ufficio ai soli casi di atti e informazioni relativi ad ETS già registrati e pervenuti all'Ufficio del Runts, a seguito delle proprie attività di revisione e controllo degli enti iscritti.

2. I soggetti obbligati.

Per gli enti che hanno deciso di assumere la qualifica di ETS pare opportuno evidenziare come il riformatore del terzo settore abbia posto in capo al *legale rappresentante e agli amministratori l'obbligo di attivazione del procedimento pubblicitario*. Giustificano questa conclusione sia le disposizioni del codice del terzo settore (in specie gli artt. 47, co. 1, CTS, per il quale la domanda di iscrizione di un nuovo ETS è presentata dal legale rappresentante, e 48, co. 5, CTS, che onera gli amministratori a provvedere al deposito degli atti e alla completezza delle informazioni rese degli ETS iscritti) sia quelle del regolamento attuativo del Runts (d.m. 15 settembre 2020, n. 106) il cui art. 20, co. 6, nell'ambito degli obblighi di aggiornamento degli atti e delle informazioni degli ETS già iscritti, in modo riassuntivo stabilisce che *“il rappresentante legale o, nel caso, gli amministratori sono responsabili degli adempimenti di cui ai precedenti commi nonché della completezza e veridicità delle informazioni.”*

Altre disposizioni, in relazioni a specifiche fattispecie o a determinati atti e/o situazioni, individuano differenti soggetti in capo ai quali si pone l'obbligo di attivazione del procedimento pubblicitario. Per l'iscrizione degli atti costitutivi e modificativi degli statuti di enti che intendano acquisire la personalità giuridica con l'iscrizione al Runts, nonché per l'iscrizione delle deliberazioni modificative degli statuti di ETS già iscritti al Runts e dotati di personalità giuridica⁶, i doveri pubblicitari gravano in via principale sul *notaio rogante* (art. 22, CTS), previa sua verifica della sussistenza delle condizioni di legge⁷. In alcune ipotesi i doveri pubblicitari riguardano altri soggetti, e precisamente: i *componenti dell'organo di controllo* in caso di omissione dell'organo amministrativo [art. 20, co. 2, lett. b) d.m. 106/2020]; il *legale rappresentante della rete associativa cui l'ETS aderisce* in alternativa agli obblighi posti a carico del legale rappresentante dell'ETS [art. 20, co. 2, lett. a), d.m. 106/2020]; limitatamente al deposito di atti (in particolare quelli contabili) e con esclusione dell'aggiornamento delle informazioni, i *dottori commercialisti iscritti nel relativo albo* [art. 20, co. 2, lett. c), d.m. 106/2020].

3. I soggetti legittimati per legge.

⁶ Alle ipotesi indicate nel testo può pure aggiungersi quella della “pubblicazione di un testamento con il quale si dispone una fondazione del Terzo settore” espressamente prevista dall'art. 22, co. 2, CTS.

⁷ Sui compiti e sulle funzioni di controllo attribuite dall'art. 22 CTS al notaio si rinvia a N. RICCARDELLI, *Commento sub artt. 15-19*, in *Il registro unico nazionale del terzo settore*, Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106, a cura di A. Fici e N. Riccardelli, cit., pp. 195 e ss.; su questi temi, da ultimo, si segnala A. FUSARO, *Gli enti del Terzo Settore. Profili civilistici*, nel Trattato di dir. civ. e comm., Cicu-Messineo, già diretto da L. Mengoni e P. Schlesinger e continuato da V. Roppo e F. Anelli, Milano, 2022, p. 220 e ss.

Nel sistema della pubblicità legale degli enti del terzo settore, così come in quello delle imprese⁸, manca una singola norma che *complessivamente* identifichi i soggetti legittimati a richiedere i diversi adempimenti. Nel codice del terzo settore, però, riguardo alla legittimazione per l'attivazione del procedimento pubblicitario si opera una *fondamentale bipartizione*: a) da un lato i procedimenti attivati su impulso del notaio rogante e per tutti gli atti dallo stesso ricevuti (art. 22, CTS); b) dall'altro i procedimenti attivati su iniziativa del legale rappresentante dell'ente o della rete associativa cui l'ente eventualmente aderisca (art. 47, CTS). Tale tecnica normativa pare coerente con la pubblicità legale degli ETS, dove *l'area dei soggetti legittimati non corrisponde esattamente con quella dei soggetti obbligati*. Anzi, la prima categoria (soggetti legittimati) risulta più ampia della seconda (dei soggetti obbligati).

Può utilmente considerarsi, ad esempio, che talora la legge attribuisce a qualcuno la *facoltà di sostituirsi* a quanti risultano *obbligati e legittimati* a un determinato procedimento pubblicitario. È la situazione dei fondatori, degli amministratori o, in mancanza, di ciascun associato legittimato a richiedere l'iscrizione dell'atto costitutivo di un ETS, a seguito del diniego del Notaio rogante per la sua iscrizione nel Runts (cfr. art. 22, co. 3, CTS). Nella fattispecie ora richiamata, la legittimazione all'attivazione del procedimento di iscrizione riconosciuta a ciascun fondatore, amministratore o, in mancanza, a ciascun associato, si configura come *successiva*, attivabile solamente qualora il *legittimato originario* (notaio rogante), ritenendo insussistenti le condizioni di legge, non abbia provveduto a richiedere l'iscrizione.

Va pure ricordato l'art. 47 co.1, CTS pure l'art. 8, co. 2, d.m. 106/2020), per cui il rappresentante legale della rete associativa *può* presentare la richiesta di iscrizione dell'atto costitutivo dell'ente che aderisce alla medesima rete associativa. Per facilitare il rispetto degli adempimenti pubblicitari viene così prevista una *legittimazione alternativa* a quella del legale rappresentante dell'ente del terzo settore, pur sempre *legittimato originario*.

4. Legittimazione volontaria.

La disciplina sul procedimento di iscrizione degli ETS nel Runts, scaturente complessivamente dalle norme primarie del CTS e da quelle regolamentari del d.m. 106/2020, pone molteplici questioni, soprattutto di carattere applicativo. Tra queste, meritevole di segnalazione è certamente la possibilità - a seguito di regolare mandato conferito dal legale rappresentate dell'ente - di attribuire *volontariamente* a terzi la legittimazione all'attivazione del procedimento pubblicitario⁹, nonostante sia omessa dal legislatore, il quale, però, non si è nemmeno premurato di escluderla espressamente.

L'ammissione di soggetti legittimati volontariamente all'attivazione del procedimento pubblicitario nel Runts risulta esclusa da alcune previsioni contenute nell'Allegato "A" del decreto attuativo del

⁸ Per il sistema di pubblicità legale delle imprese e per il regolamento attuativo del registro delle imprese lo rileva C. IBBA, *Il registro delle imprese, nel Trattato di diritto privato*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, Milano, 2021, p. 92.

⁹ Le ragioni perché il rappresentante dell'ente decida di servirsi dell'attività di un terzo soggetto possono essere svariate. Una di queste va senz'altro evidenziata e riguarda la *complessità dell'attività di compilazione* del file informatico di iscrizione dell'ente nel Runts. Le difficoltà che qui possono incontrarsi riguardano sia gli aspetti tecnico-giuridici che quelli informatici e telematici.

Runts (d.m. 106/2020). In base al par. 2.2. del predetto allegato “A”, l’accesso alla piattaforma informatica del Runts avviene esclusivamente attraverso il portale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ed è vincolata al riconoscimento degli utenti tramite le credenziali SPID o CIE. Nel successivo par. 4.2. dell’allegato “A” si stabilisce che il portale di Front Office del Runts verifica, tra l’altro, *“la corrispondenza tra il soggetto autenticato con le modalità del par. 2.2. nel Portale e il legale rappresentante dell’ente o della rete associativa che lo rappresenta, come risultante dall’archivio del RUNTS in caso di presentazione di istanze successive all’iscrizione”*. Secondo tali disposizioni l’istanza telematica inoltrata da un soggetto diverso (anche se appositamente delegato) dal rappresentante legale non supererebbe i controlli formali iniziali e, ai sensi dell’art. 8, co. 7, d.m. 106/2020, non sarebbe accettabile da parte dell’Ufficio del Runts¹⁰.

5. Il notaio legittimato (anche) a seguito di apposito incarico professionale.

In base al richiamato par. 4.2. dell’allegato “A” del decreto attuativo del Runts, al di fuori dei casi previsti dall’art. 22 CTS, ossia per gli ETS dotati di personalità giuridica, il notaio non rientrerebbe tra i soggetti legittimati all’inoltro delle domande di iscrizione degli ETS privi di personalità giuridica.

In proposito pare opportuno interrogarsi sulla posizione da assegnare al notaio allorché riceva atti costitutivi e modificativi di ETS sprovvisti di personalità giuridica. Sarebbe consentito conferire apposito mandato professionale al notaio rogante affinché provveda direttamente al deposito dell’atto da lui ricevuto presso il competente Ufficio del Runts? Sarebbe consentito inserire nell’atto notarile tale incarico, stante la contraria disposizione *pararegolamentare* dell’allegato “A”, sopra più volte ricordata?

In realtà occorre considerare con attenzione la posizione del notaio che ha ricevuto o autenticato le sottoscrizioni delle parti negli atti di ETS privi di personalità giuridica. In tale contesto, nel quale le parti hanno deciso spontaneamente di avvalersi dell’operato del notaio, oltre alle normali attività previste dalla legge notarile, non può negarsi l’attività di controllo e di verifica di legalità effettuata dal notaio, al quale le parti – lo si ripete - si sono *volontariamente affidate* al fine di far acquisire alla loro associazione la qualifica di ETS. A ben riflettere le parti, in tale contesto, hanno richiesto l’intervento del notaio non solo per rogitare un atto costitutivo o modificativo completo di tutti i requisiti funzionali e strutturali richiesti dal CTS, ma anche per ottenere l’iscrizione dell’ente nel Runts. In altri termini *la cura dell’esecuzione dell’adempimento pubblicitario nel pubblico registro, laddove espressamente richiesta dalle parti, risulta strettamente connessa con l’attività di ricezione dell’atto notarile*, al punto che non può configurarsi la prima attività (ricezione dell’atto) in assenza della seconda (esecuzione della pubblicità).

¹⁰ L’art. 8, co. 7, d.m. 106/2020, stabilisce che *“la pratica telematica predisposta per l’inoltro agli Uffici competenti del RUNTS è sottoposta da parte del sistema informatico, secondo quanto specificato nell’allegato tecnico A, a controlli il cui esito è vincolante per l’inoltro della medesima o per l’accettazione da parte dell’ufficio destinatario”*. Anche nel sistema del registro delle imprese la fase del controllo vero e proprio del Conservatore è preceduta da alcune verifiche essenzialmente di carattere informatico, al superamento delle quali è subordinata la stessa ricevibilità della domanda di iscrizione. Su questi aspetti si rinvia a VANZELLI, *I poteri di controllo dell’ufficio del registro delle imprese*, in Ibbaduro (a cura di), *Il registro delle imprese a vent’anni dalla sua attuazione*, Torino, 2017, p. 122.

Ulteriore e decisiva conferma di tale impostazione proviene dal richiamo dell'art. 31, co. 2-ter, legge 24 novembre 2000, n. 340, dettato per l'iscrizione degli atti nel registro delle imprese, secondo cui *"i pubblici ufficiali roganti o autenticanti gli atti da cui dipendono le formalità di cui ai commi 2 e 2-bis possono in ogni caso richiederne direttamente l'esecuzione al registro delle imprese che esegue le formalità, verificata la regolarità formale della documentazione"*. Occorre evidenziare che obiettivo dichiarato della legge 340/2000 è stato la *"semplificazione dei procedimenti amministrativi"*. Per tale ragione l'art. 31, co. 2-ter, sopra riportato, può considerarsi quale vero e proprio *principio di carattere generale* volto a *semplificare tutti i procedimenti pubblicitari per gli atti ricevuti o autenticati dal notaio e da iscriversi in un pubblico registro*. Non vi è dubbio che anche per la richiesta di iscrizione al Runts di atti costitutivi e/o modificativi di ETS sforniti di personalità giuridica ricorrono i medesimi presupposti e precisamente: *a) atto ricevuto o autenticato da notaio; b) iscrizione di detto atto in un pubblico registro, consultabile da tutti gli interessati*. Al verificarsi dei medesimi presupposti non v'è ragione per non applicare la disposizione di semplificazione voluta dalla legge 340/2000. In tale ipotesi, in definitiva, il notaio rogante o autenticante non necessita di alcuna delega da parte dell'ETS, dal momento che la sua legittimazione all'attivazione del procedimento pubblicitario *deriva direttamente* dal sistema.

In definitiva, dalla ricezione dell'atto costitutivo o modificativo di un ETS non personificato *discende direttamente la legittimazione* del notaio all'attivazione del procedimento pubblicitario nel Runts, senza che lo stesso pubblico ufficiale debba esibire all'Ufficio del Runts apposita delega per tali attività. Per quanto concerne invece il rapporto con l'ente, l'incarico al notaio per la cura dell'adempimento pubblicitario potrebbe sicuramente risultare dall'atto da lui ricevuto, così come potrebbe pure derivare da apposito mandato, sottoscritto a parte od anche successivamente allo stesso atto, purché nei termini per l'iscrizione. Appare del tutto evidente che, laddove il notaio rogante o autenticante non venisse espressamente investito del compito di inoltrare al Runts la richiesta di iscrizione dell'ente, il legale rappresentante di quest'ultimo resta legittimato in via generale dall'art. 47, co. 1, CTS e, in caso di mancato rispetto dei termini di iscrizione, non potrà ovviamente invocarsi alcuna responsabilità professionale del pubblico ufficiale che ha rogato l'atto in questione.

6. Conclusioni.

L'analisi dei procedimenti pubblicitari nel Registro unico nazionale del terzo settore è stata qui condotta essenzialmente con riguardo all'individuazione della legittimazione del notaio all'attivazione di detti procedimenti. Si è messo in evidenza che il regolamento attuativo del Runts (d.m. 106/2020) ha previsto, con una disposizione contenuta nell'allegato tecnico "A", che, al di fuori dei casi di cui all'art. 22 CTS, il soggetto richiedente l'iscrizione dovrà coincidere con il legale rappresentante dell'ETS o di quello della rete associativa cui l'ETS aderisce, non ammettendo quindi l'istituto della delega ad un soggetto terzo per la presentazione telematica dell'istanza di iscrizione. Questa soluzione non risulta applicabile all'ipotesi in cui le parti volontariamente abbiano richiesto l'intervento del notaio per la costituzione o la modificazione di ETS sprovvisti di personalità giuridica, stante la funzione del notaio di assicurare la conformità a legge dell'atto ricevuto e la sua diligenza nel perfezionare correttamente l'adempimento presso il pubblico registro creando affidabilità presso i terzi interessati.

In conclusione, alla luce di tali approdi interpretativi, si ritiene:

- a) ammissibile il mandato conferito in atto al notaio per inoltrare la richiesta di iscrizione al Runts anche al di fuori dei casi previsti dall'art. 22 CTS, ossia per l'iscrizione di atti costitutivi e modificativi di ETS non personificati;
- b) applicabile al procedimento di iscrizione al Runts, il principio generale di cui all'art. 31, co. 2-ter legge 340/2000 che, nell'ottica della semplificazione dei procedimenti amministrativi, legittima il notaio rogante o autenticante a richiedere l'iscrizione degli atti da lui ricevuti, senza necessità di apposita delega da parte del legale rappresentante dell'ETS. Deve, di conseguenza, concludersi che per le richieste di iscrizioni al Runts al di fuori dei casi previsti dall'art. 22 CTS (ossia per l'iscrizione di atti costitutivi e modificativi di ETS non personificati), non occorre esibire all'Ufficio del Runts apposito mandato al pubblico ufficiale rogante, ove le parti abbiano fatto volontariamente ricorso all'intervento del notaio. Va infine specificato che, allo stato, nell'ambito dei procedimenti pubblicitari presso il Runts, l'applicazione degli approdi interpretativi qui proposti presuppone la condivisione degli stessi da parte degli Uffici competenti. Ciò potrà avvenire con adesione spontanea dei medesimi Uffici e creazione (virtuosa) della relativa prassi, oppure con apposito atto di indirizzo emanato dalla competente Amministrazione oppure ancora con atto di natura regolamentare, oltre che, ovviamente, con apposito provvedimento di legge.