

# Le Associazioni di promozione sociale dopo la Riforma

*Tra le particolari categorie di Enti del Terzo settore quella delle Associazioni di promozione sociale ha conservato forse più delle altre tutte le caratteristiche già attribuite a questi enti dalla precedente normativa contenuta nella L. 383/2000. Il legislatore dedica loro un'intera sezione del RUNTS, nella quale verranno fatte trasmigrare automaticamente non appena operativo il nuovo registro e le considera con particolare favore sia nel prevedere concessione di contributi per la realizzazione dei loro progetti, sia sotto il profilo fiscale. Nello studio che segue si esaminerà la disciplina civilistica speciale contenuta negli artt. 35 e 36 del Codice del Terzo settore e si individueranno le norme di quella generale che siano loro applicabili. Si indicheranno poi le motivazioni che devono indurre a scegliere questa tipologia di enti, tra i più diffusi, unitamente alle Organizzazioni di volontariato, nell'area del non profit.*

**Maria Nives IANNACCONE \***

## 1. La L. 383/2000 – Disciplina delle Associazioni di promozione sociale

Il valore sociale dell'associazionismo è riconosciuto e tutelato dalla nostra Costituzione negli artt. 2 e 3 comma 2 ed in particolare nell'art. 18. E proprio al fine di favorire le libere formazioni associative ed avvalersi del loro apporto per il "conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale", con la L. 7.12.2000 n. 383, il legislatore introduceva nel nostro ordinamento la disciplina delle "Associazioni di promozione sociale" (in sigla APS). Questa categoria di enti senza scopo lucrativo si distingueva dalle "Organizzazioni di volontariato" di cui alla L. 11.8.1991 n. 266,

in due aspetti<sup>1</sup>: da un lato per la qualifica sociale con la quale si intendeva sottolineare la finalità di sensibilizzazione culturale e sociale degli associati e dall'altra per l'esercizio di un'attività non solo destinata a beneficiare i terzi ma anche, ed anzi ancor di più, gli associati. Tuttavia, malgrado l'aspetto della mutualità che le distingueva dalle ODV, come rilevato da una certa dottrina<sup>2</sup>, non sempre queste caratteristiche riuscivano a differenziare le APS dagli altri enti non profit.

Il comma 1 dell'art. 2 della L. 383/2000 definiva tutte le caratteristiche delle associazioni di promozione sociale; questi enti dovevano:

- assumere la struttura dell'associazione riconosciuta o non riconosciuta, ma potevano anche

\* Notaio – Coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano e componente esterna della Commissione del Terzo settore del Consiglio Nazionale del Notariato

1 Si veda anche Greco F. "Categorie di enti del terzo settore" in "Il codice del terzo settore", Pisa, 2018.

2 Amodeo A., Gioiello M., Lia M. "Breve guida tecnico-giuridica alle organizzazioni di volontariato", *Formez.it*, 12.4.2006.

essere movimenti, gruppi e loro coordinamenti o federazioni;

- essere privi di scopo di lucro;
- svolgere attività di utilità sociale;
- beneficiare dell'attività associati o terzi, con la precisazione che non potevano comunque avere come finalità la tutela esclusiva di interessi economici degli associati;
- rispettare la libertà e la dignità degli associati.

Caratteristica essenziale delle APS era la democrazia, garantita dalla intolleranza di qualsiasi discriminazione in relazione all'ammissione degli associati, e a conferma della sua importanza, la legge stabiliva che non potevano assumere la qualifica di APS i circoli privati e le associazioni comunque denominate che disponessero limitazioni, con riferimento alle condizioni economiche, e discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati o prevedessero il diritto di trasferimento, a qualsiasi titolo, della quota associativa o che, infine, collegassero in qualsiasi forma, la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale.

Le uniche formalità che venivano richieste dal legislatore per la creazione di una APS erano contenute nell'art. 3 della L. 383/2000: la costituzione doveva avvenire con atto scritto e lo statuto doveva contenere tutti gli elementi ivi elencati. Tuttavia non venivano individuate delle aree di attività specifiche, come la successiva legge che disciplinava le imprese sociali o la normativa dettata per le ONLUS, perché era ritenuto sufficiente lo svolgimento di *"attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati"*.

Le APS potevano godere di agevolazioni sia di natura fiscale sia nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, solo se iscritte nei relativi registri. Per le APS si era creato un sistema di catalogazione e controllo complesso, mediante l'istituzione di un registro nazionale e di registri regionali/provinciali, nonché la creazione di osservatori regionali e di un Osser-

vatorio nazionale dell'associazionismo, che svolgeva la sua attività in collaborazione con l'Osservatorio nazionale per il volontariato (di cui all'art.12 della L. 266/91) sulle materie di comune interesse.

Con la istituzione (art. 7 della L. 383/2000) del registro delle associazioni a carattere nazionale (quelle che svolgono attività in almeno cinque Regioni ed in almeno venti Province del territorio nazionale), l'iscrizione al quale comporta l'automatica iscrizione nei registri APS anche per le organizzazioni territoriali o circoli che ne fanno parte, il legislatore intendeva controllare le aggregazioni sociali anche di secondo livello: una sorta di reti di enti alle quali fa forse riferimento l'art. 101 comma 4 del DLgs. 117/2017 dove si parla di reti associative, come se fossero già esistenti, mentre enti rispondenti a tale qualifica sono stati previsti e disciplinati per la prima volta dallo stesso CTS.

## 2. Le APS nel Codice del Terzo settore

La L. 6.6.2016 n. 106, con la quale si delegava il Governo ad adottare uno o più decreti per la riforma del Terzo settore, confermava le medesime finalità del legislatore del 2000 con la legge 383, dichiarando di voler sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che in forma associata concorrano a perseguire il bene comune; ed infatti il Codice del Terzo settore, contenuto nel DLgs. 3.7.2017 n. 117 in attuazione della delega, continua a tenere in speciale considerazione le associazioni di promozione sociale, considerandole una categoria particolare con una speciale disciplina e dedicando loro un'intera sezione tra quelle sette di cui sarà composto il Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS). **Dopo la piena operatività del RUNTS, quindi, saranno associazioni di promozione sociale unicamente gli Enti del Terzo settore iscritti in quella sezione e disciplinati dal DLgs. 117/2017.**

Con l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, la L. 383/2000 è stata abrogata (art. 102 comma 1 lett. a), fatta eccezione per alcune norme di seguito indicate; tuttavia la riforma ha sostanzialmente mantenuto molti aspetti della precedente normativa, in particolare per quanto riguarda la **esigenza di democraticità interna**. È opportuno osservare che il legislatore della riforma, sia nel dettare la disciplina generale delle associazioni (art. 20 e ss. del DLgs. 117/2017), sia nel fissare la normativa speciale delle varie categorie di ETS, si è prevalentemente avvalso della precedente normativa in tema di ONLUS, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale.

Dal momento che l'applicazione del CTS non è omogenea ma è in parte contestuale alla data di entrata in vigore del DLgs. 117/2017, in parte connessa alla emanazione dei decreti attuativi previsti in numerose materie, in parte legata alla operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore ed in parte (quella fiscale) condizionata dall'autorizzazione della commissione europea, il legislatore della riforma, nell'abrogare la L. 383/2000, ha dovuto comunque **mantenerne efficaci alcuni aspetti** ed in particolare:

- a) il **Fondo per l'associazionismo** (art. 13 della L. 383/2000) finalizzato a sostenere finanziariamente alcune iniziative e progetti delle APS; fondo che resterà in vigore fino al decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze finalizzato a dare attuazione a quanto stabilito all'art. 73 del DLgs. 117/2017 inerente le risorse finanziarie destinate a sostegno degli ETS in modo specifico;
- b) i **registri nazionale, regionali e provinciali** (artt. 7, 8, 9 e 10 della L. 383/2000) in attesa

della operatività del RUNTS, al fine di mantenere la conoscenza e la pubblicità delle APS;

- c) alcune **norme di carattere fiscale** (artt. 20 e 21 della L. 383/2000) inerenti le cessioni di beni e prestazioni di servizi rese nei confronti dei familiari conviventi degli associati che vengono equiparate, ai fini fiscali, a quelle rese agli associati e la non computabilità alla formazione della base imponibile, ai fini dell'imposta sugli intrattenimenti, delle quote e contributi corrisposti alle associazioni di promozione sociale.

Con riferimento al Fondo previsto dall'art. 73 del DLgs. 117/2017, bisogna ricordare come, a conferma del favore verso le associazioni di promozione sociale, è previsto un sostegno speciale alle attività di questi enti finalizzato alla formazione di progetti per la formazione degli associati, al miglioramento organizzativo e gestionale, o per far fronte a particolari emergenze sociali, il tutto come meglio stabilito nell'art. 75 del DLgs. 117/2017, totalmente dedicato alle APS.

Il mantenimento degli attuali registri fino all'operatività del RUNTS, comporta la continuità dei regolamenti dettati rispettivamente dal Ministro per la solidarietà sociale per il registro nazionale e dalle Regioni e Province per i registri regionali e provinciali, così come previsto dall'art. 8 della L. 383/2000; pertanto **resta la necessità per le APS di nuova costituzione di attendere almeno un anno di operatività prima di poter essere iscritte nei relativi registri<sup>3</sup>, disposizione che non è stata confermata dal nuovo Codice**. In proposito si fa presente come uno dei criteri e principi direttivi contenuti nell'art. 5 della legge delega 106/2016 era proprio quello di superare il sistema

3 Così come stabilito all'art. 7 co. 1 della L. 383/2000 ad oggi ancora in vigore: "Registri" - "Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali è istituito un registro nazionale al quale possono iscriversi, ai fini dell'applicazione della presente legge, le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, costituite ed operanti da almeno un anno". Ed anche art. 17 della LR Lombardia 14.2.2008 n. 1 "1. Nei registri provinciali si iscrivono le associazioni in possesso dei seguenti requisiti: a) che abbiano sede legale od operativa sul territorio provinciale; b) che operino da almeno un anno; [...]".

degli osservatori nazionali per l'associazionismo di promozione sociale, così come ora stabilito, proprio nel rispetto della delega.

### 3. La nuova disciplina

A parte la temporanea permanenza delle norme sopra riportate, le APS sono ad oggi totalmente disciplinate dagli artt. 35 e 36 del DLgs. 117/2017 ed in generale da quelle norme ivi contenute che non *"presentano un nesso di diretta riconducibilità alla istituzione ed all'operatività del registro unico nazionale ovvero all'adozione di successivi provvedimenti attuativi"*<sup>4</sup>.

In conformità a quanto previsto dall'art. 3 del DLgs. 117/2017, in ordine alla gerarchia delle norme, alle APS si applicano:

- le norme loro dedicate contenute negli artt. 35 e 36 e, in materia fiscale, negli artt. 85 e 86 del DLgs. 117/2017<sup>5</sup>;
  - la disciplina generale dettata per le associazioni e contenuta negli artt. da 21 a 31 del DLgs. 117/2017, ove compatibili e non derogate e quella fiscale contenute nel titolo X del CTS;
  - le disposizioni generali contenute nel CTS ove compatibili e non derogate;
  - le norme del Codice civile (artt. 14 - 38) e le norme delle disposizioni di attuazione del Codice civile (artt. 3 - 21), ove compatibili e non derogate.
- Queste le disposizioni che esamineremo brevemente qui di seguito, per delineare le caratteristiche speciali e generali delle associazioni di promozione sociale.

#### FORMA

Viene confermato che l'unica forma giuridica che possa essere assunta da una APS è quella dell'**associazione riconosciuta o non riconosciuta**. In proposito è opportuno ricordare come il CTS preveda la medesima disciplina per entrambe le forme. Questo costituisce una novità rispetto a quanto stabilito dal Codice civile nel quale per le associazioni con personalità giuridica era dettata una normativa, sia pur molto scarna, in parte comune con le fondazioni (compresa negli artt. da 14 a 24, 27, e da 29 a 35), mentre le associazioni prive di personalità giuridica erano normate solo con riferimento alla rappresentanza in giudizio, al fondo comune ed alla responsabilità per le obbligazioni assunte, lasciando agli accordi tra associati un'ampia libertà di autoregolamento interno. Spesso venivano applicate a queste ultime, per analogia, le norme previste per le prime<sup>6</sup> qualora gli accordi non si esprimevano in determinati ambiti, come ad esempio in materia di maggioranze necessarie per deliberare in assemblea; del resto la normativa per le seconde era così limitata e soggetta a differenti interpretazioni da aver dato luogo anche ad un corposo insieme di pronunce giurisprudenziali, in particolare con riferimento alla responsabilità prevista dall'art. 38 c.c. dove si stabilisce, senza tuttavia dare un'adeguata disciplina al fenomeno<sup>7</sup>, che le persone che hanno obbligato l'associazione, agendo in suo nome e per suo conto, rispondono delle obbligazioni assunte, in solido con il fondo comune.

---

4 Così la circ. Min. Lavoro e politiche sociali 29.12.2017 prot. n. 12604.

5 Per la trattazione dei profili fiscali si rinvia a Savio E. "La fiscalità delle Organizzazioni di volontariato e delle Associazioni di promozione sociale nel nuovo regime del Terzo settore", in *questa Rivista*, 4, 2017, p. 87 ss.

6 In proposito App. Torino 10.1.2003, *Giur. merito*, 2003, p. 1426, "Alle deliberazioni delle associazioni non riconosciute si applicano analogicamente le disposizioni dettate dal codice per le associazioni riconosciute, e quindi l'art. 23 c.c., che con norma speciale (ma non eccezionale) assoggetta al regime dell'annullabilità le deliberazioni contrarie a legge".

7 Così anche Basile M. in "Trattato di diritto privato - Persone e famiglia", diretto da Rescigno P., Torino, 1984, p. 329.

La norma si basava sulla necessaria tutela della buona fede del terzo che, in mancanza di una idonea pubblicità, si fidava dell'apparenza di chi si manifestava come avente i poteri per operare in rappresentanza dell'ente<sup>8</sup>.

Per le APS tuttavia l'art. 6 comma 2 della L. 383/2000 stabiliva che *"Per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione di promozione sociale i terzi creditori devono far valere i loro diritti sul patrimonio dell'associazione medesima e, solo in via sussidiaria, possono rivalersi nei confronti delle persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione"*. Siccome non si distingueva tra associazioni con o senza personalità giuridica, da un lato si riconosceva per queste ultime il *beneficium excussionis*, laddove si riteneva che la norma generale configurasse un caso di fideiussione legale con garanzia solidale<sup>9</sup>, dall'altra si creava per le prime un'eccezione alla regola della piena autonomia patrimoniale della persona giuridica, introducendo una responsabilità personale in capo di chi agiva in nome dell'APS. Questo regime è venuto meno in seguito alla abrogazione della L. 383/2000 (fatte le citate eccezioni); pertanto, **dalla entrata in vigore del CTS il regime di responsabilità degli amministratori e di coloro che agiscono per l'ente è quello previsto dallo stesso Codice del Terzo settore**; infine, in mancanza di un'espressa derogà, **deve considerarsi applicabile anche alle APS prive di personalità giuridica l'art. 38 c.c. in ordine alla responsabilità solidale** ivi contem-

plata. Il punto necessiterebbe di una più approfondita disamina, non soltanto limitata alle APS, perché il regime di pubblicità introdotto dal CTS per tutte le associazioni senza alcuna distinzione, avente oggetto tra l'altro *"la generalità dei soggetti che hanno la rappresentanza legale dell'ente, le generalità dei soggetti che ricoprono cariche sociali con indicazione dei poteri e limitazioni"* nonché *"i rendiconti e i bilanci"* (art. 48 commi 1 e 3 del DLgs. 117/2017) fa superare la necessità di tutela della buona fede del terzo<sup>10</sup>. Chi entra in contatto con un ETS è ora in grado sia di conoscerne la consistenza patrimoniale nonché la sua *governance* e gli eventuali limiti alla rappresentanza, con la conseguenza che ciò potrebbe incidere, se non sulla responsabilità di chi abbia agito, sull'ammissione, sinora spesso negata, del *beneficium excussionis*, in analogia al regime delle società in nome collettivo. Stupisce che questa riforma non sia divenuta occasione per chiarire un punto così delicato e discusso, così come non è stato toccato il problema, altrettanto rilevante, delle conseguenze per l'associazione degli atti compiuti dal soggetto che ha agito in suo nome e per suo conto.

Con l'entrata in vigore del CTS la differenza tra un'associazione riconosciuta e un'associazione non riconosciuta può dirsi limitata alla piena autonomia patrimoniale della prima; è facile presumere che, una volta divenuto operativo il RUNTS, in considerazione del basso importo di patrimonio richiesto per ottenere la personalità giuridica (fis-

---

8 Sul tema si veda Dinacci G. "La responsabilità degli amministratori degli Enti del Terzo settore", in *questa Rivista*, 3, 2018 p. 6 ss. Per ulteriori approfondimenti sull'argomento: Galgano F. "Diritto Civile e commerciale", III ed., Padova, 1999, p. 229 ss.

9 In tal senso la giurisprudenza prevalente anche se non univoca: Cass. 12.1.2005 n. 455, in *Sistema Integrato Eutekne*, sulla responsabilità personale e solidale di colui che agisce in nome e per conto di un'associazione non riconosciuta; Cass. 29.12.2011 n. 29733, *ivi*, che afferma la natura solidale della garanzia e Cass. Sez Lavoro 20.5.2009 n. 11730, *ivi*. E così anche: Rubino D. "Le associazioni non riconosciute", Milano, 1952; Basile M., cit.; Loffredo F. "Gli enti del Terzo settore", Milano, 2018.

10 Sul tema, in merito agli effetti per gli amministratori della iscrizione delle associazioni nel RUNTS si veda De Angelis L. "Il CdA delle associazioni: le nuove regole per nomina ed attribuzioni", in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 26 ss.

sato in 15.000,00 euro come vedremo meglio nel prosieguo), aumenteranno notevolmente le associazioni che vorranno raggiungere l'autonomia patrimoniale in modo da sollevare dalla responsabilità personale i soggetti che gestiscono l'ente. Resta ancora la diversità della forma dell'atto costitutivo e delle successive modifiche statutarie: **per le associazioni riconosciute è necessario l'atto pubblico** come stabilito dall'art. 14 c.c., mentre non è prevista alcuna formalità per quelle prive di personalità giuridica. Tuttavia, in considerazione della documentazione richiesta dal comma 1 dell'art. 47 del DLgs. 117/2017 per l'iscrizione al RUNTS che comprende anche l'atto costitutivo, **sembra ormai implicita la necessità di un atto scritto anche per queste ultime.**

### DENOMINAZIONE

La L. 383/2000 non dava alcuna indicazione sulla modalità di denominazione dell'APS; a tale mancanza supplisce adesso il comma 5 dell'art. 35 del DLgs. 117/2017, secondo cui nella denominazione deve essere inserita la locuzione "associazione di promozione sociale" oppure l'acronimo "APS"; l'illegittimo utilizzo di tali indicazioni da soggetti che non rivestano la qualifica dichiarata è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria stabilita dall'art. 91 comma 3 del DLgs. 117/2017<sup>11</sup>. Con l'operatività del RUNTS non potranno esistere associazioni di promozione sociale (così come organizzazioni di volontariato, enti filantropici, imprese sociali o cooperative sociali) che non siano al contempo Enti del Terzo settore, pertanto la relativa denominazione particolare (e l'acronimo) è già sufficiente ad assolvere la funzione informativa senza dover aggiungere anche la dizione generale di Ente del Terzo settore (o ETS) richiesta dall'art. 12 del DLgs. 117/2017, la quale pertanto potrà non

essere utilizzata anche se resta l'autonoma scelta di accoppiarla alla denominazione speciale (ad es.: "associazione di promozione sociale Alfa ETS"). In ogni caso, ai sensi dell'art. 12 comma 3 del DLgs. 117/2017, tutti gli enti sopra richiamati potranno utilizzare l'indicazione di Ente del Terzo Settore o dell'acronimo ETS, ovvero parole o locuzioni equivalenti, anche qualora esse non siano contenute nella denominazione dell'ente<sup>12</sup>.

### FINALITÀ, SCOPO E ATTIVITÀ

La riforma del Terzo settore si è posta l'ambizioso fine di dettare una disciplina omogenea a soggetti estremamente diversi tra loro, sia con riferimento alla struttura e all'organizzazione che alla entità della compagine associativa, nonché in particolare alla consistenza patrimoniale e alle risorse economiche. L'unico elemento comune resta quello teleologico delle **finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale** che infatti sono più volte enunciate nei DLgs. 117/2017 e 112/2017; proprio con riferimento a tali finalità, si osserva che la precedente prospettiva del legislatore delle ONLUS, ancora legata al singolo beneficiario avente bisogno (art. 10 del DLgs. 460/97), risulta ora ampliata perché lo sguardo si è spostato dalla tutela del soggetto disagiato a interessi di portata sociale generale. Mentre quindi le finalità sono già stabilite per legge come identificative di tutti gli ETS, ogni ente ha un suo scopo preciso che deve essere enunciato nei rispettivi statuti e ciò differenzia gli enti del Libro Quinto dagli enti non profit. Per i primi lo scopo è già esattamente individuato nell'art. 2247 c.c. ed è costituito dalla ripartizione degli utili; per i secondi **lo scopo è libero** ma deve avere un'unica caratteristica, quella di **non essere lucrativo**, inteso come lucro soggettivo che è caratteristico delle società. Tuttavia questo scopo va perseguito

---

11 Da 2.500,00 euro a 10.000,00 euro.

12 In tal senso anche la massima n. 2 della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio notarile di Milano.

attraverso l'esercizio di **determinate attività che devono rientrare tra quelle previste dall'art. 5 del DLgs. 117/2017**; come tutti gli Enti del Terzo settore infatti anche le associazioni di promozione sociale possono riferirsi solo a quell'elenco: si tratta di ventisei attività in vari settori, alcuni del tutto nuovi, per le quali il legislatore ha vagliato la sussistenza di un interesse generale che pertanto si presume. È necessario ricordare che molte di quelle attività fanno riferimento a norme di legge che ne disciplinano lo svolgimento e che sarà necessario riportare negli atti costitutivi e negli statuti degli enti, i quali saranno obbligati ad applicarle e rispettarle. L'elenco può essere aggiornato con DPCM, da adottarsi ai sensi dell'art. 17 comma 3 della L. 400/88, in modo da adeguarsi alle molteplici necessità sociali sopravvenute nel tempo. L'art. 4 indica anche la forma dello svolgimento di quelle attività: come *"azione volontaria o erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità, o di produzione o scambio di beni e servizi"* (stessa dizione utilizzata dall'art. 2082 c.c. per indicare la finalità dell'attività svolta dell'imprenditore), riconoscendo definitivamente, con quest'ultima dizione, la liceità dell'attività commerciale da parte degli Enti del Terzo settore.

Per le APS che erogano servizi ai propri associati, la mutualità sembrerebbe la forma che maggiormente connota la loro attività.

L'associazione di promozione sociale può esercitare una o più delle attività consentite; tuttavia, qualora lo statuto preveda **l'esercizio di più attività**, è sempre opportuno che tra le stesse permanga un nesso di scopo tale da rendere coerente lo svolgimento congiunto o parallelo delle stesse.

L'art. 5 riferendosi all'attività esercitata, usa la locuzione *"in via esclusiva o principale"*, pertanto è corretto identificare tra più attività quella che è considerata prevalente sulle altre, oppure esplicitare che l'attività sia unica.

L'APS, se previsto nell'atto costitutivo o nello statuto, può svolgere anche **attività diverse**, cioè secondarie o strumentali rispetto a quella esclusiva o principale; un decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali (previsto dall'art. 6 del DLgs. 117/2017) ad oggi non ancora emanato, indicherà i limiti e i criteri che consentono di individuare come lecite le attività diverse. Il decreto dovrà stabilire una proporzione tra le risorse umane ed economiche rispettivamente applicate all'attività istituzionale ed a quelle diverse svolte dall'ETS, e questo diversamente dalle imprese sociali per le quali il rapporto quantitativo riferito ai ricavi è già determinato nell'art. 2 comma 3 del DLgs. 112/2017<sup>13</sup>. Fino all'emanazione del decreto, le APS possono già prevedere statutariamente l'esercizio di attività diverse, condizionandone l'esercizio al rispetto dei criteri e limiti che saranno definiti dal Ministero. Meno corretto, anche se di larga applicazione, è rimettere all'organo amministrativo il potere di identificare le attività secondarie e strumentali, sia perché la legge chiede che vengano indicate nello statuto e pertanto le considera di competenza assembleare, sia perché l'attività statutaria costituisce anche un limite ai poteri degli amministratori che invece, qualora fosse loro delegata tale scelta, anziché esserne soggetti ne sarebbero decisori<sup>14</sup>.

Come tutti gli ETS, le associazioni di promozione sociale possono fare **attività di raccolta fondi**

---

13 Art. 2 co. 3: *"Ai fini di cui al comma 1, si intende svolta in via principale l'attività per la quale i relativi ricavi siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale, secondo criteri di computo definiti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali"*.

14 In tal senso Riccardelli N. "Gli adeguamenti statuari degli ETS dopo il decreto correttivo e la circolare del Ministero del Lavoro del 27 dicembre 2018", in *questa Rivista*, 1, 2019, p. 6.

anche in forma organizzata e continuativa, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 7 del DLgs. 117/2017<sup>15</sup> e in conformità alle linee guida non ancora emanate che verranno stabilite con decreto ministeriale; trattandosi di una facoltà concessa dalla legge, l'associazione potrà esercitare il *fund raising* anche qualora non espressamente previsto dallo statuto<sup>16</sup>.

Relativamente all'attività quindi, l'unica grande novità per le APS, per le quali la precedente normativa già riteneva necessaria l'espressa mancanza di scopo lucrativo e la finalità di utilità sociale (art. 2 della L. 383/2000), è quella di poter esercitare unicamente una o più attività indicate nell'art. 5 del DLgs. 117/2017, così come tutti gli altri Enti del Terzo settore.

Si conferma che **beneficiari** dell'attività delle APS possano essere associati, loro familiari o anche

terzi, in tal modo riconoscendo di nuovo all'attività dell'associazione di promozione sociale quel carattere di mutualità che rimane una delle sue principali caratteristiche. In teoria un'APS potrebbe rivolgere le sue opere anche solo ad estranei, stante quella congiunzione disgiuntiva "o" inserita tra le parole "familiari" e "terzi"; in realtà è raro trovare una APS che non faccia ricadere gli effetti della sua attività in prevalenza tra i propri associati e i loro familiari. È opportuno riportare nello statuto la categoria dei beneficiari dell'APS (associati, familiari o terzi); questa indicazione è ritenuta necessaria dalla circ. Min. Lavoro 20/2018 ed è diventata una formula di rito negli statuti di queste associazioni che riportano sempre esattamente la medesima locuzione della norma, senza fare alcuna distinzione, anche qualora sarebbe opportuno circoscrivere l'ambito dei fruitori dei servizi associativi.

## ESEMPIO DI CLAUSOLA

### Articolo xxx: finalità, scopo e attività

*L'associazione persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in quanto si pone il seguente scopo \_\_\_\_\_.*

*Al fine di realizzare lo scopo sopra indicato, l'associazione svolge in via esclusiva [oppure in via principale] la seguente attività considerata [oppure le seguenti attività considerate] di interesse generale dall'art. 5 del CTS:*

a) \_\_\_\_\_

b) \_\_\_\_\_

15 Art. 7 "Raccolta fondi" – "1. Per raccolta fondi si intende il complesso delle attività ed iniziative poste in essere da un ente del Terzo settore al fine di finanziare le proprie attività di interesse generale, anche attraverso la richiesta a terzi di lasciti, donazioni e contributi di natura non corrispettiva.

2. Gli enti del Terzo settore, possono realizzare attività di raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, anche mediante sollecitazione al pubblico o attraverso la cessione o erogazione di beni o servizi di modico valore, impiegando risorse proprie e di terzi, inclusi volontari e dipendenti, nel rispetto dei principi di verità, trasparenza e correttezza nei rapporti con i sostenitori e il pubblico, in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la Cabina di regia di cui all'articolo 97 e il Consiglio nazionale del Terzo settore".

16 Così anche la circ. Min. Lavoro 27.12.2018 n. 20.

[Se, per l'attività indicata nello statuto, l'art. 5 stabilisce che debba essere svolta secondo una determinata normativa, è opportuno aggiungere:

*L'attività indicata sub a) deve essere svolta in conformità alle norme speciali che ne disciplinano l'esercizio quali, in particolare, quelle contenute nella legge \_\_\_\_\_.]*

**Tali attività vengono esercitate avvalendosi prevalentemente dell'attività dei propri associati e di quelli degli enti associati (ove presenti) in forma di mutualità** [oppure in forma di azione volontaria per l'erogazione gratuita di servizi; oppure in forma di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi; oppure in forma di produzione di beni; oppure di servizi; oppure in forma di produzione e scambio di beni o servizi (ecc.)] **unicamente a favore dei soli associati e dei loro familiari conviventi** [oppure unicamente a favore dei soli associati; oppure a favore degli associati, dei loro parenti e dei terzi].

*Al fine di procurare i mezzi necessari per il perseguimento degli scopi istituzionali, e pertanto in via strumentale a questi, l'associazione può svolgere anche le seguenti attività diverse, che dovranno essere secondarie rispetto all'attività principale sopra indicata, nel rispetto dei parametri anche quantitativi stabiliti dal decreto ministeriale previsto dall'art. 6 del CTS:*

a) \_\_\_\_\_

b) \_\_\_\_\_

[Qualora non si riuscissero a individuare fin dalla costituzione le attività diverse:

*Nei limiti sopra indicati, l'individuazione di tali ulteriori attività secondarie e strumentali è rimessa al Consiglio di Amministrazione.]*

## RAPPORTO ASSOCIATIVO

Con riferimento all'assetto associativo la norma stabilisce alcuni requisiti di ordine sia qualitativo che quantitativo: al momento della sua costituzione una APS deve essere partecipata **da minimo sette persone fisiche, oppure da almeno tre altre APS**. Tuttavia, se previsto dall'atto costitutivo o dallo statuto, l'associazione può ammettere quali associati anche altri enti non lucrativi, che abbiano o meno la qualifica di ETS, ma solo qualora facciano parte della compagine associativa altre APS in numero almeno doppio rispetto agli enti associati che non rivestano tale

qualifica. I limiti contenuti nell'art. 35 del DLgs. 117/2017 sono anche gli unici stabiliti dalla riforma; pertanto nella stessa APS potranno trovarsi associati sia persone fisiche che persone giuridiche o altri enti, nel rispetto delle condizioni sopra indicate. Tuttavia si tratta di limiti di non poco conto. Infatti mentre non esiste alcun divieto alla partecipazione di enti lucrativi in un ETS neanche qualora ne derivasse un controllo sull'ETS partecipato<sup>17</sup>, se l'ente vuole acquisire la qualifica di APS (o di ODV) non può ammettere tra i suoi associati enti che non siano altre APS e, nel limite percentuale sopra riportato, altri ETS<sup>18</sup>.

17 Diversamente da quanto previsto all'art. 4 co. 3 del DLgs. 112/2017 che vieta agli enti con scopo di lucro di esercitare attività di direzione e coordinamento o detenere il controllo di imprese sociali.

18 Si veda in proposito la risposta a quesito in merito alla composizione della base associativa degli Enti del Terzo settore

Questa regola trova una sua eccezione per le APS che esercitano l'attività prevista dalla lett. t) dell'art. 5 del DLgs. 117/2017, "organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche", riconosciute dal CONI, che abbiano un numero non inferiore a 500 associati, le quali pertanto non potranno statutariamente prevedere la partecipazione di ETS che non rivestano la qualifica di APS. Il numero minimo, rispettivamente sette persone fisiche e tre APS, non può venire meno neanche durante la vita dell'ente. Infatti, mutuando dal comma 3 dell'art. 2522 c.c. dettato in tema di cooperative, l'art. 35 comma 2 del DLgs. 117/2017 stabilisce che se, dopo la costituzione, il numero degli associati si riduce sotto il minimo di legge, deve essere reintegrato entro un anno, trascorso il quale l'APS è cancellata dal RUNTS. La *ratio* della norma si trova nella volontà di agevolare dei soggetti a larga compagine associativa, considerati una più evidente espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo culturale, al fine di coinvolgere il maggior numero di persone a progetti di interesse sociale.

La necessità del numero minimo costituisce una di quelle norme disciplinari divenute applicabili con l'entrata in vigore del CTS il 3 agosto 2017, data che segna anche il venir meno della L. 383/2000 e la conseguente sostituzione della disciplina ivi contenuta con quella della riforma. Per le APS già esistenti a tale data invece, le novità normative inerenti la compagine associativa rientrano in quell'obbligo di adeguamento, il cui termine è stato recentemente prorogato sino al 31 ottobre 2020 dall'art. 35 del DL 17.3.2020 n. 18, convertito con modificazioni con la L. 24.4.2020 n. 27, e di cui si parlerà in modo più approfondito nel prosieguo.

Di conseguenza, uno dei problemi attualmente aperti è quello relativo alle **APS costituite dopo la data di entrata in vigore del CTS senza il numero minimo di associati**, in un momento in cui la riforma non era ancora sufficientemente conosciuta. Questi enti non sono mai stati iscritti nei registri (di cui agli artt. 7, 8, 9 e 10 della L. 383/2000) proprio perché mancanti del requisito strutturale richiesto dall'art. 35; tuttavia, essendo stati costituiti ed avendo operato non si può negare loro una soggettività: non nella forma di APS ma quale associazione non riconosciuta per la cui costituzione il Codice civile non richiede alcuna forma. Successivamente alla costituzione, per acquisire la qualifica di APS, non potrà essere sufficiente solo il raggiungimento del numero minimo richiesto, ma ci vorrà una nuova espressione della volontà assembleare che confermi la volontà di far parte della categoria inizialmente scelta; si tratta di una decisione che ha per oggetto il passaggio da una categoria all'altra degli enti non profit, assimilabile al caso in cui una ODV intenda divenire APS; pertanto le delibera dovrà essere assunta con la maggioranza che lo statuto prevede per le modifiche statutarie anche qualora, di fatto, non dovessero essercene<sup>19</sup>.

L'art. 21 del DLgs. 117/2017 individua gli **elementi che devono necessariamente essere contenuti negli atti costitutivi e negli statuti** delle associazioni e fondazioni ETS; tra questi si trovano i requisiti e la procedura per l'ammissione dei nuovi associati "secondo criteri non discriminatori"; la democraticità costituisce certamente un elemento comune a tutti gli enti iscritti al RUNTS, ma per le associazioni di promozione sociale è una caratteristica essenziale e ne comprova le "finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica

---

del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in data 5.2.2020 n. 1082, nella persona del direttore generale Dr. Alessandro Lombardi membro del comitato scientifico di questa Rivista.

19 In tal senso anche la nota Min. Lavoro e politiche sociali 28.5.2019 n. 4995.

e *spirituale*” già evidenziate nella L. 383/2000 carattere. A riprova di ciò l'art. 35 comma 2<sup>20</sup> riporta esattamente i divieti già previsti dall'art. 2 comma 3 della precedente normativa. Si esclude che possano assumere la qualifica di APS tutti quegli enti che presentano aspetti di chiusura al libero accesso degli associati o che prevedano la cessione del rapporto associativo o che colleghino la partecipazione alla qualità di socio di società lucrative. Tale limitazione tuttavia non esclude la possibilità che lo statuto dell'associazione possa stabilire dei requisiti necessari per essere ammessi come associati qualora siano coerenti con lo scopo dell'ente, non discriminatori, ma tesi piuttosto a mantenere interessi omogenei all'interno della compagine associativa<sup>21</sup>. Nel testo delle relative clausole statutarie sarà necessario far emergere questo scopo per escludere ogni altra finalità che possa essere considerata illegittimamente selettiva.

La **procedura di ammissione** degli associati è disciplinata dall'art. 23 del DLgs. 117/2017<sup>22</sup>, mancando per le APS delle norme speciali che vi derogano. In proposito si fa notare che l'unica di-

sposizione inderogabile è quella che chiede una espressa manifestazione di volontà da parte del soggetto che intenda entrare a far parte dell'ente. Non sarebbe quindi legittima una clausola statutaria che prevedesse un ingresso automatico al verificarsi di particolari condizioni diverse da una richiesta dell'aspirante associato.

Qualsiasi clausola derogatoria alla disciplina dettata per l'accesso deve comunque sempre rispondere ai principi di democraticità più volte ricordati; una previsione statutaria che riservasse all'organo amministrativo la facoltà di escludere immotivatamente e inappellabilmente una domanda di ammissione sarebbe evidentemente *contra legem*, in quanto, oltre ad andare in violazione dello spirito generale di democraticità dell'intero Codice del Terzo settore, costituirebbe una discriminazione sull'ammissione degli associati espressamente vietata dall'art. 35 comma 2 del DLgs. 117/2017<sup>23</sup>.

## RISORSE UMANE

Le associazioni di promozione sociale devono operare **avvalendosi in modo prevalente, dell'atti-**

20 Art. 35 co. 2 “Non sono associazioni di promozione sociale i circoli privati e le associazioni comunque denominate che dispongono limitazioni con riferimento alle condizioni economiche e discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati o prevedono il diritto di trasferimento, a qualsiasi titolo, della quota associativa o che, infine, collegano, in qualsiasi forma, la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale”.

21 In proposito, la nota Min. Lavoro e politiche sociali 6.2.2019 n. 1309, riferendosi a tutte le associazioni ETS, chiarisce che non sono ammissibili clausole che vietino in assoluto l'ingresso di nuovi associati, o che permettano a tutti indiscriminatamente di essere ammessi, o che rimettano all'arbitrio dell'organo amministrativo la decisione in merito all'ammissione.

22 Art. 23 “Procedura di ammissione e carattere aperto delle associazioni” – “1. Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, in un'associazione, riconosciuta o non riconosciuta, del Terzo settore l'ammissione di un nuovo associato è fatta con deliberazione dell'organo di amministrazione su domanda dell'interessato. La deliberazione è comunicata all'interessato ed annotata nel libro degli associati.

2. Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, l'organo competente ai sensi del comma 1 deve entro sessanta giorni motivare la deliberazione di rigetto della domanda di ammissione e comunicarla agli interessati.

3. Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, chi ha proposto la domanda può entro sessanta giorni dalla comunicazione della deliberazione di rigetto chiedere che sull'istanza si pronunci, l'assemblea o un altro organo eletto dalla medesima, che deliberano sulle domande non accolte, se non appositamente convocati, in occasione della loro successiva convocazione.

4. [...]”.

23 In merito alla democraticità negli ETS si veda Riccardelli N. “Il principio di democraticità «formale» e «sostanziale» negli enti associativi del Terzo settore”, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 6 ss.

**vità di volontariato** dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati (art. 35 comma 1 del DLgs. 117/2017). La circ. Min. Lavoro 20/2018 ritiene necessario che lo statuto riporti esattamente questa modalità di lavoro. La prevalenza, in mancanza di una precisa indicazione, può essere riferita sia al numero di persone applicate sia alla quantità di ore lavorative svolte a favore dell'ente. La possibilità di ricorrere al volontariato è ora una risorsa di tutti gli Enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali, non più limitata alle sole organizzazioni di volontariato, ed è stata considerata di tale importanza che l'intero titolo terzo del CTS è dedicato a questo tema. In gran parte ricorrendo alla definizione ed alla disciplina già compresa nella L. 266/91, si conferma che il volontario è una persona che mette spontaneamente e gratuitamente a disposizione le proprie capacità lavorative esclusivamente per fini di solidarietà, che la sua qualità è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo con l'ente tramite il quale svolge la sua attività e che deve essere assicurato contro gli infortuni o le malattie connesse allo svolgimento dell'attività di volontariato. Costituisce una novità la necessaria tenuta, per l'ente che si avvale di volontari che svolgano il loro servizio in modo non occasionale, di un apposito registro dove gli stessi andranno iscritti. Nella compagine societaria delle APS devono essere quindi presenti volontari oppure altri enti con propri aderenti volontari, in misura tale da consentire che lo svolgimento dell'attività dell'ente sia da loro sostenuto in modo prevalente. Qualora fosse necessario per lo svolgimento della sua attività, l'associazione potrà assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di lavoratori autonomi anche se associati (ovviamente non volontari stante la

citata incompatibilità) ma solo se il numero dei lavoratori remunerati sia pari o inferiore al 50% dei volontari<sup>24</sup> o al 5% del numero degli associati; in questo caso il concetto di prevalenza è proporzionalmente determinato con riferimento al numero delle persone impiegate.

### PATRIMONIO

La disciplina speciale dettata per la categoria delle APS non si occupa di patrimonio, rendendo di fatto applicabili *in toto* quanto stabilito dagli artt. 8, 9 e 10 del DLgs. 117/2017 per tutti gli Enti del Terzo settore. Sono le norme nelle quali troviamo le maggiori analogie con la disciplina delle ONLUS.

Come già stabilito nell'art. 10 comma 1 lett. d) ed e) del DLgs. 460/97, il patrimonio dell'ente deve essere interamente destinato allo svolgimento dell'attività istituzionale per non distoglierlo dalle finalità dell'associazione ed è vietata la distribuzione di utili o avanzi di gestione anche se fatta in forma indiretta. Anche le operazioni per le quali esiste una presunzione di distribuzione indiretta, elencate nel comma 3 dell'art. 8<sup>25</sup>, vengono sostanzialmente riprese dal comma 6 del citato art. 10.

Nel caso di associazione non riconosciuta, la riforma non ha innovato rispetto al Codice civile che non stabilisce alcun patrimonio minimo iniziale, la cui presenza pertanto non è necessaria.

Diversamente, qualora si trattasse di **associazione che intenda ottenere il riconoscimento**, per la cui costituzione necessita la forma dell'atto pubblico ai sensi dell'art. 14 c.c., troverebbe applicazione quanto disposto dall'art. 22 del DLgs. 117/2017, che **richiede un patrimonio minimo, liquido e disponibile non inferiore a 15.000,00 euro**. Qualora fosse costituito da beni diversi dal denaro, il valore dovrebbe risultare da perizia giu-

---

24 Stessa proporzione è fissata per le organizzazioni di volontariato all'art. 33 co. 1 del DLgs. 117/2017.

25 *Ai sensi e per gli effetti del comma 2, si considerano in ogni caso distribuzione indiretta di utili:*

a) *la corresponsione ad amministratori, sindaci e a chiunque rivesta cariche sociali di compensi individuali non proporzionati*

rata allegata all'atto costitutivo. La dizione "*beni diversi dal denaro*" è certamente meno ampia di quella utilizzata per i conferimenti in una società a responsabilità limitata dove si parla di "*elementi dell'attivo suscettibili di una valutazione economica*" (art. 2464 c.c.) e sembrerebbe escludere quegli elementi che non rispondono alla categoria dei beni (intesi nella definizione data dall'art. 810 c.c.), come ad esempio i crediti.

Appare anche opportuno approfondire il problema della **necessità o meno della presenza di una somma liquida** per considerare la consistenza del patrimonio conforme a quanto richiesto dalla legge. Bisogna infatti ricordare che è vigente il DPR 361/2000 che prevede l'acquisto della personalità giuridica mediante l'iscrizione dell'ente nel registro persone giuridiche tenuto da Prefetture e Regioni, alle quali è demandata la competenza a verificare la sussistenza delle condizioni di legge e l'adeguatezza del patrimonio, per procedere alla iscrizione. Successivamente alla piena operatività del RUNTS, tale verifica, ai sensi del citato art. 22 del DLgs. 117/2017, spetterà al notaio che riceve l'atto costitutivo, il quale "deve" depositarlo presso il RUNTS<sup>26</sup>

per richiedervi l'iscrizione dell'ente, da cui deriverà l'acquisto della personalità giuridica. Sino ad oggi, Prefetture e Regioni ritengono necessario che nel patrimonio iniziale sussista una certa liquidità e negano l'iscrizione all'ente che possieda unicamente beni diversi dal denaro, prescindendo dal loro valore di perizia. La lettura dell'art. 22 comma 4 del DLgs. 117/2017 ("*Se tale patrimonio è costituito da beni diversi dal denaro [...]*") sembrerebbe ritenere possibile che il patrimonio sia interamente non liquido, costituito da beni diversi dal denaro; l'argomento contrario, per cui mancherebbero fondi liquidi per le spese di costituzione e di avviamento, non costituisce un ostacolo a tale scelta del legislatore, così come attestato dalla normativa in materia di società di capitali.

Il comma 5 dell'art. 22 stabilisce anche un **procedimento di garanzia per il mantenimento del minimo patrimoniale**, in analogia a quanto previsto per le società di capitali dagli artt. 2446, 2447, 2482-*bis* e 2482-*ter* c.c., in modo che, qualora il patrimonio minimo si riducesse di oltre un terzo per perdite, l'organo amministrativo dovrà convocare l'assemblea per deliberarne la ricostituzione o in alternativa

*all'attività svolta, alle responsabilità assunte e alle specifiche competenze o comunque superiori a quelli previsti in enti che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni;*

*b) la corresponsione a lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'articolo 5, comma 1, lettere b), g) o h);*

*c) l'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale;*

*d) le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, a soci, associati o partecipanti, ai fondatori, ai componenti gli organi amministrativi e di controllo, a coloro che a qualsiasi titolo operino per l'organizzazione o ne facciano parte, ai soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore dell'organizzazione, ai loro parenti entro il terzo grado ed ai loro affini entro il secondo grado, nonchè alle società da questi direttamente o indirettamente controllate o collegate, esclusivamente in ragione della loro qualità, salvo che tali cessioni o prestazioni non costituiscano l'oggetto dell'attività di interesse generale di cui all'articolo 5;*

*e) la corresponsione a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, di interessi passivi, in dipendenza di prestiti di ogni specie, superiori di quattro punti al tasso annuo di riferimento. Il predetto limite può essere aggiornato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze".*

26 Per una più approfondita disamina dell'argomento si veda Riccardelli N. "L'acquisto della personalità giuridica degli Enti del Terzo settore", in *questa Rivista*, 4, 2018, p. 6 ss.

la trasformazione dell'ente, oppure il suo proseguimento come associazione non riconosciuta, o anche un'eventuale fusione o il suo scioglimento.

L'art. 4 comma 1 della L. 383/2000 indicava in modo analitico le risorse economiche delle associazioni di promozione sociale<sup>27</sup>, retaggio di una vecchia prassi di compilazione degli statuti<sup>28</sup>, in realtà ancora in vigore, in forza della quale vi si elencano tutte le possibili entrate dell'ente; il CTS, in modo più semplice e certamente più completo, all'art. 8 riconosce che il patrimonio è comprensivo di "eventuali ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate [...]". Questa dizione fa auspicare un cambiamento anche nella redazione della relativa clausola statutaria, in modo da superare quelle inutili elencazioni. Anche la prassi di inserire negli statuti la distinzione tra il patrimonio indisponibile e il fondo di gestione, mai supportata da alcuna norma legislativa, andrebbe certamente rivista alla luce del differente approccio del legislatore al concetto di patrimonio degli Enti del Terzo

settore, che è di fatto oggi comprensivo anche dei ricavi di eventuali attività commerciali, delle attività diverse e dell'attività di *fund raising*, in genere, "delle entrate comunque denominate".

In caso di scioglimento di una APS, che abbia o meno personalità giuridica, il patrimonio, previo parere favorevole dell'Ufficio del RUNTS<sup>29</sup>, andrà devoluto ad altri ETS, secondo quanto previsto dallo statuto oppure come deliberato dall'organo competente; in proposito si ricorda che la **devoluzione del patrimonio** non rientra tra le materie per le quali l'art. 25 del DLgs. 117/2017 stabilisce una competenza inderogabile dell'assemblea, competenza che pertanto lo statuto potrebbe riconoscere ad altro organo associativo; in mancanza di disposizioni statutarie spetta all'assemblea che delibera lo scioglimento provvedere a indicare i soggetti beneficiari della devoluzione quale organo competente in applicazione dell'art. 31 comma 2 c.c., altrimenti il patrimonio residuo andrà devoluto alla Fondazione Italia Sociale<sup>30</sup>.

---

27 Art. 4 "Risorse economiche" – "1. Le associazioni di promozione sociale traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento delle loro attività da:

- a) quote e contributi degli associati;
- b) eredità, donazioni e legati;
- c) contributi dello Stato, delle regioni, di enti locali, di enti o di istituzioni pubblici, anche finalizzati al sostegno di specifici e documentati programmi realizzati nell'ambito dei fini statutarî;
- d) contributi dell'Unione europea e di organismi internazionali;
- e) entrate derivanti da prestazioni di servizi convenzionati;
- f) proventi delle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, anche attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale, artigianale o agricola, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali;
- g) erogazioni liberali degli associati e dei terzi;
- h) entrate derivanti da iniziative promozionali finalizzate al proprio finanziamento, quali feste e sottoscrizioni anche a premi;
- i) altre entrate compatibili con le finalità sociali dell'associazionismo di promozione sociale".

28 Forse legata alla necessità di autorizzazione per l'accettazione di eredità, legati o donazioni, contenuta nell'art. 17 c.c., abrogato con la L. 127/97.

29 Parere per il quale vale la regola del silenzio assenso qualora non emesso entro trenta giorni dalla richiesta (art. 9 del DLgs. 117/2017).

30 Si tratta di un ente istituito dalla legge di riforma del Terzo settore (art.10 della L. 106/2016) ed è operativo dal dicembre 2017. Opera come persona giuridica di diritto privato. Non ha scopo di lucro, è dotato di autonomia statutaria e gestionale ed ha lo scopo di sostenere, con l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi degli enti del Terzo settore; è anche collettore delle donazioni da destinare agli ETS.

### ASSEMBLEA, AMMINISTRAZIONE, RAPPRESENTANZA E CONTROLLO

In applicazione della gerarchia delle norme sopra enunciata, le **assemblee** delle APS sono disciplinate dagli artt. 24 e 25 del DLgs. 117/2017 e, ove questi non dispongano, come ad esempio avviene per i *quorum* assembleari se non indicati neanche dallo statuto, dal Codice civile. È norma di carattere inderogabile quella che riconosce un voto per ciascun associato; tuttavia anche le associazioni di promozione sociale possono riconoscere un voto pesante (fino a cinque voti in proporzione al numero dei loro aderenti) ai propri associati qualora siano Enti del Terzo settore; possono inoltre prevedere l'intervento in assemblea mediante mezzi di telecomunicazione oppure l'espressione del voto per corrispondenza o in via elettronica<sup>31</sup>, e, se di notevoli proporzioni (un numero non inferiore a cinquecento associati), possono anche disciplinare la costituzione e lo svolgimento di assemblee separate. Ogni associato può farsi rappresentare da altro associato e ciascun delegato può farsi portatore sino a tre deleghe, ma lo statuto può prevedere diversamente, negando

la possibilità di delega o riducendo il numero delle stesse ad un unico delegato<sup>32</sup>. Alle assemblee delle associazioni è riconosciuta la competenza inderogabile su tutte le materie elencate nell'art. 25 del DLgs. 117/2017<sup>33</sup>; l'unica deroga è ammessa nel caso in cui l'associazione abbia un numero di associati non inferiore a cinquecento e sempre nel rispetto della piena democraticità<sup>34</sup>.

Diversamente da quanto stabilito per le organizzazioni di volontariato, in materia di **amministrazione** la disciplina speciale dettata per le associazioni di promozione sociale non indica alcuna deroga alle disposizioni generali dettate per le associazioni ETS e contenuta negli artt. 26, 27, 28 e 29 del DLgs. 117/2017, alle quali è quindi necessario fare pieno riferimento.

Non potendo qui esaminare compiutamente la questione, si ricorda come si sia sostenuto che, anche in mancanza di un espresso divieto di legge, sia sempre consigliabile la nomina di un organo amministrativo collegiale, invece che di un amministratore unico, per rispondere a quelle esigenze di democraticità e di partecipazione della base associati-

31 Di recente l'art. 73 co. 4 del DL 17.3.2020 n. 18, conv. L. 24.4.2020 n. 27, ha stabilito che anche associazioni e fondazioni, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tale modalità fino alla cessazione dello stato di emergenza causa COVID-19 deliberato dal consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità previamente fissati.

32 La circ. 20/2018 più volte citata ritiene che disciplina inerente le deleghe possa essere modificata solo *in pejus*; in proposito si ricorda anche come l'agenzia delle entrate più volte ha ritenuto non legittima nelle ONLUS la clausola statutaria che prevedesse la possibilità di conferire deleghe, in quanto ritenuta lesiva del principio di democraticità.

33 Art. 25 co. 1 "Competenze inderogabili dell'assemblea" – "1. L'assemblea delle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del Terzo settore:

- a) nomina e revoca i componenti degli organi sociali;
- b) nomina e revoca, quando previsto, il soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
- c) approva il bilancio;
- d) delibera sulla responsabilità dei componenti degli organi sociali e promuove azione di responsabilità nei loro confronti;
- e) delibera sull'esclusione degli associati, se l'atto costitutivo o lo statuto non attribuiscono la relativa competenza ad altro organo eletto dalla medesima;
- f) delibera sulle modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto;
- g) approva l'eventuale regolamento dei lavori assembleari;
- h) delibera lo scioglimento, la trasformazione, la fusione o la scissione dell'associazione;
- i) delibera sugli altri oggetti attribuiti dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto alla sua competenza".

34 Art. 25 co. 2 "Gli atti costitutivi o gli statuti delle associazioni che hanno un numero di associati non inferiore a cinquecento possono disciplinare le competenze dell'assemblea anche in deroga a quanto stabilito al comma precedente, nel rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati e di elettività delle cariche sociali".

va alla gestione, che permeano l'intera riforma<sup>35</sup>. La maggioranza degli amministratori deve essere formata da associati; lo statuto può prevedere che siano in possesso di specifici requisiti di professionalità, competenza, onorabilità e indipendenza, o anche che debbano appartenere alle diverse categorie di associati; è opportuno qui ricordare che proprio da tale previsione (art. 26 comma 4) si è argomentata la piena liceità delle clausole statutarie che stabiliscono diverse categorie di associati, clausole più volte contestate in materia di ONLUS, in nome del principio di democraticità<sup>36</sup>. Almeno la metà degli amministratori deve essere di nomina assembleare ma, per la restante metà, la competenza alla nomina può essere statutariamente riservata ad altri enti non profit.

Agli amministratori delle associazioni di promozione sociale spettano tutti gli obblighi in genere inerenti la gestione dell'ente ed il compimento di tutte quelle operazioni necessarie per il raggiungimento del suo scopo, così come previsto anche per le società, obblighi ai quali si aggiungono quelli che troviamo enunciati nel CTS. Tra gli altri si ricordano, in particolare:

- la destinazione dell'intero patrimonio allo svolgimento dell'attività istituzionale (art. 8) con astensione dal compimento di operazioni considerate distribuzione indiretta di utili;
- il monitoraggio a tutela dell'integrità del patrimonio minimo (art. 22 comma 5);
- gli obblighi di pubblicità al RUNTS (artt. 47 e 48) o sul sito *internet* (art. 14);
- la redazione del bilancio o del rendiconto per

cassa con le modalità di cui all'art. 13 del DLgs. 117/2017;

- la tenuta dei libri sociali di cui alle lett. a) e b) comma 1 dell'art. 15;
- la richiesta del parere positivo previsto dall'art. 9, in caso di scioglimento dell'ente.

Le generalità degli appartenenti all'organo amministrativo, così come quelle del soggetto o dei soggetti ai quali è attribuita la **rappresentanza** dell'associazione con i relativi poteri e limitazione degli stessi, devono essere comunicate al RUNTS (art. 26 commi 6 e 7 e art. 48 comma 1 del DLgs. 117/2017) che ne darà la dovuta pubblicità al fine di renderle conoscibili e opponibili ai terzi (art. 52 del DLgs. 117/2017). Qualora non venissero comunicati e resi pubblici gli eventuali limiti posti al potere di rappresentanza dell'organo amministrativo, l'art. 26 comma 7 presume che lo stesso abbia un potere di rappresentanza "generale". L'art. 28 innova totalmente la **responsabilità** degli amministratori, stabilendo che, a prescindere dalla consistenza numerica o patrimoniale dell'associazione e dall'aver o meno personalità giuridica, gli amministratori degli ETS rispondono nei confronti dell'ente, degli associati e dei creditori come quelli delle società per azioni: la scelta del legislatore è stata quella di richiamare tutti gli articoli del Codice civile in materia e di applicare la disciplina ivi contenuta "in quanto compatibile"<sup>37</sup>; inoltre l'art. 29 rende applicabile a tutti gli ETS la procedura di **denuncia prevista dagli artt. 2408 e 2409 c.c.**<sup>38</sup>.

Anche le APS, riconosciute o non riconosciute, sa-

35 In questo senso e per approfondirne le motivazioni, De Angelis L., cit., e Cavanna M. "Il nuovo Codice del Terzo settore: prime considerazioni critiche", in *questa Rivista*, 4, 2017, p. 8 ss.

36 La contestazione partiva di solito dall'Agenzia delle Entrate in sede di iscrizione dell'ente all'anagrafe delle ONLUS.

37 Art. 28 "Responsabilità" – "Gli amministratori, i direttori (*generalisti*), i componenti dell'organo di controllo e il soggetto incaricato della revisione legale dei conti rispondono nei confronti dell'ente, dei creditori sociali, del fondatore, degli associati e dei terzi, ai sensi degli articoli 2392, 2393, 2393-bis, 2394, 2394-bis, 2395, 2396 e 2407 del codice civile e dell'articolo 15 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in quanto compatibili".

38 In tema di responsabilità degli amministratori negli ETS si veda Dinacci G., cit.

ranno soggette ad un nuovo sistema di controlli disciplinati dagli art. 30 e 31 del CTS. In considerazione della grande diversità di soggetti, di struttura e di mezzi in cui si può realizzare un'associazione, non esiste per questi enti un obbligo generico alla nomina dell'organo di controllo, il cui costo potrebbe incidere notevolmente su quelli economicamente meno capaci; per tutti, prescindendo dall'aver o meno acquisito personalità giuridica, la necessità di nomina scatta solo al superamento dei limiti previsti dall'art. 30. L'organo può essere anche monocratico; qualunque sia la sua consistenza, al superamento dei limiti previsti dall'art. 31, l'ente gli può riconoscere anche la competenza alla revisione legale dei conti, ove fosse interamente costituito da revisori iscritti nell'apposito registro<sup>39</sup>.

Anche per l'organo di controllo e per le funzioni allo stesso affidate si può affermare che non ci sia una assoluta coincidenza con quanto dettato per le società di capitali; nel CTS non si parla di "sindaci"<sup>40</sup>, inoltre le competenze ivi previste sono più ampie e ulteriori rispetto a quelle indicate dall'art. 2403 e ss. c.c., con la conseguenza che occorre estrema prudenza ad applicare in via analogica agli organi di controllo degli ETS, la disciplina prevista per i sindaci delle società di capitali.

### ISCRIZIONE AL RUNTS E REGIME TRANSITORIO

Nel periodo transitorio tra l'entrata in vigore del CTS e la piena operatività della riforma, le APS, nonché le ODV e le ONLUS sono soggette ad un regime differente rispetto agli altri enti non profit. In primo luogo, durante questo periodo, agli enti

appartenenti a queste categorie si sono applicate **alcune agevolazioni fiscali "in via transitoria"** a decorrere dal 1° gennaio 2018<sup>41</sup> e questo diversamente dagli altri enti non profit i quali, previa iscrizione al RUNTS, dovranno comunque attendere il termine previsto dal comma 2 dell'art. 104 per l'applicazione delle disposizioni fiscali contenute nel titolo X del CTS<sup>42</sup>. L'anticipazione avviene malgrado la mancanza dell'autorizzazione della Commissione Europea, in quanto si tratta di enti che, in considerazione dell'alto grado di interesse sociale loro riconosciuto, erano già soggetti ad una fiscalità speciale che, per ODV e APS, è venuta meno con l'abrogazione delle leggi che li regolamentavano. Inoltre il comma 2 dell'art. 101 stabilisce, solo per queste categorie, un **obbligo di adeguamento alle disposizioni inderogabili del CTS**, il cui termine è stato di recente stabilito, come già anticipato, al **31 ottobre 2020**. Per facilitare l'adeguamento degli statuti alle nuove disposizioni inderogabili o per introdurre clausole che escludono l'applicazione di quelle derogabili, la stessa norma stabilisce che è sufficiente che la delibera assembleare venga assunta con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria. L'adeguamento alla nuova disciplina richiesto alle APS costituisce un modo per obbligare la base associativa ad esprimere con chiarezza la volontà di mantenere o meno l'attuale qualifica dell'ente e facilita l'iscrizione al RUNTS al momento della migrazione prevista dall'art. 54 del DLgs. 117/2017. Questo articolo stabilisce infatti che le Regioni e le Province autonome, incaricate di tenere i regi-

---

39 Per un approfondimento della materia si consiglia la lettura dell'articolo di De Angelis L. "Il Collegio sindacale ed il sindaco unico nelle associazioni e fondazioni del Terzo settore", in *questa Rivista*, 4, 2017, p. 30 ss.

40 Termine che viene invece utilizzato per le imprese sociali all'art. 10 del DLgs. 112/2017.

41 Ed esattamente, le disposizioni di cui agli artt. 77, 78, 81, 82, 83 e 84 co. 2, 85 co. 7 e 102 co. 1 lett. e), f) e g).

42 "Art. 104 co. 2 "Le disposizioni del titolo X, salvo quanto previsto dal comma 1, si applicano agli enti iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore a decorrere dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'articolo 101, comma 10, e, comunque, non prima del periodo di imposta successivo di operatività del predetto Registro".

stri speciali delle APS (e delle ODV), provvedono a comunicare al RUNTS i dati in loro possesso inerenti gli enti già iscritti nei registri da loro tenuti ed esistenti il giorno antecedente l'operatività del nuovo registro.

Gli uffici del RUNTS, ricevute le informazioni loro trasmesse, provvedono entro centottanta giorni a verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione ed a richiedere agli enti le eventuali informazioni o documenti mancanti che dovranno da questi essere prodotti entro i successivi sessanta giorni. Se l'Ufficio del RUNTS dovesse rifiutare l'iscrizione, l'ente non farebbe più parte delle categorie delle APS (o degli ODV) e resterebbe un ente non profit fuori dalla categoria degli ETS e regolamentato dagli artt. 14 e ss. c.c., ferma restando la possibilità di diventare ETS iscrivendosi ad altra sezione, con molte probabilità alla sezione "altri Enti del Terzo settore". L'adeguamento preventivo senza attendere la richiesta dell'ufficio del RUNTS è comunque consigliabile per le APS (e per le ODV) perché, nel momento in cui fossero richieste di adeguarsi alle norme inderogabili della nuova normativa, avrebbero solo sessanta giorni di tempo per farlo e le decisioni dovrebbero essere assunte con le maggioranze previste per le modifiche statutarie.

La richiesta di adeguamento per questi enti è anche motivata dalla necessità che il controllo degli uffici del RUNTS, preventivo alla relativa iscrizione, sia facilitato dall'adeguamento degli statuti alla nuova disciplina.

La circ. Min. Lavoro 20/2018 ha chiarito quali siano le norme del CTS che richiedono un aggiornamento obbligatorio e quali siano quelle che possono essere disapplicate per diversa disposizione statutaria, modifiche per le quali è possibile deliberare con le modalità e le maggioranze previste per le de-

liberazioni dell'assemblea ordinaria. La medesima circolare ha confermato che per gli enti iscritti al Registro delle Persone Giuridiche (RPG) è necessario che la decisione dell'organo preposto alle modifiche statutarie sia verbalizzata da un notaio<sup>43</sup>. In proposito è opportuno aggiungere che si applica quanto disposto dall'art. 2 del DPR 361/2000, dove si stabilisce che le modifiche dello statuto debbano essere approvate con le stesse modalità e termini previsti per l'acquisto della personalità giuridica e quindi soggette al controllo dell'autorità governativa competente. Per gli enti non riconosciuti non è invece richiesto l'intervento notarile.

La circ. 20/208 ha inteso chiarire:

- quale sia il contenuto obbligatorio degli statuti degli enti per i quali è chiesto un adeguamento (norme inderogabili) con la precisazione che dell'adeguamento obbligatorio fa parte anche la rimozione dagli statuti di quelle clausole espressamente in contrasto con norme inderogabili;
- quali siano le disposizioni che possono essere derogate con clausole statutarie che ne escludano l'applicazione; in genere si tratta di quelle norme per le quali il legislatore utilizza la dizione: "Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente", come ad esempio le norme inerenti le modalità di ammissione degli associati (art. 23) o la rappresentanza degli associati in assemblea (art. 24 comma 3);
- quali norme riconoscano una mera facoltà, nelle quali si introduce una possibilità ("gli statuti possono prevedere"), come ad esempio le nomine degli amministratori (art. 26 commi 3, 4 e 5), la previsione di particolari requisiti per l'assunzione di una carica sociale (art. 26 comma 4), i mezzi di telecomunicazione per intervenire in assemblea, la previsione di assemblee separate per associazioni con più di 500 associati, le mo-

---

<sup>43</sup> Sul tema, in merito agli adeguamenti statutarî, alla luce della circ. 20/2018, si veda Riccardelli N. "Gli adeguamenti statutarî degli ETS dopo il decreto correttivo e la circolare del Ministero del Lavoro del 27 dicembre 2018", cit.

difiche alle competenze dell'assemblea per associazioni con più di 500 associati;

- quando potersi avvalere delle modalità semplificate consentite dall'art. 101 comma 2;
- quale forma sia necessaria utilizzare per deliberare gli adeguamenti.

Alla circolare è allegato uno schema riassuntivo che ne sintetizza il contenuto, individuando per ciascuna modifica la natura obbligatoria, derogatoria o facoltativa e di conseguenza la modalità con cui la decisione di adeguamento debba essere assunta, modalità che sarà semplificata nei primi due casi e non semplificata per il terzo. Si rimanda pertanto alla circolare per una più facile lettura dell'elenco degli argomenti statuari oggetto di allineamento. Le conseguenze di un **mancato adeguamento** nei termini indicati comporta la impossibilità di avvalersi delle modalità deliberative semplificate e quindi la necessità di ottenere i *quorum* previsti dallo statuto, o in mancanza dall'art. 21 c.c., per deliberare le modifiche statutarie. Decorso il termine del 31 ottobre 2020, resta inoltre la potestà delle Regioni o delle Province autonome di adottare provvedimenti di cancellazione dai rispettivi registri per quelle APS che, non essendosi adeguate nel termine stabilito, avessero nei loro statuti delle clausole in manifesta violazione della nuova normativa<sup>44</sup>.

L'art. 101 comma 3 del DLgs. 117/2017 dispone che, fino all'istituzione e all'operatività del RUNTS, il requisito dell'iscrizione nel Registro unico si intende comunque soddisfatto da parte delle reti associative e degli "enti del Terzo settore" attraverso la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore.

È qui opportuno chiarire brevemente che, malgrado le ampie dizioni legislative "registri attualmente previsti dalle normative di settore" ed "enti del Terzo settore", è preferibile ritenere che

la portata della disposizione in esame sia riferibile soltanto a ONLUS, APS e ODV, con esclusione di quegli enti, fondazioni e associazioni attualmente iscritte nel Registro delle Persone Giuridiche tenuti da Prefetture e Regioni. Quindi la norma è di sicura applicazione per le associazioni di promozione sociale.

Ma questa sorta di anticipazione dell'iscrizione al RUNTS mediante l'iscrizione al registro APS, che cosa comporta per questi enti? Certamente l'applicazione di tutte quelle norme del CTS che non siano direttamente dipendenti da decreti in attesa di emanazione o dalla operatività del RUNTS e presumibilmente anche la qualifica di ETS, qualifica che senza questa espressa previsione sarebbe stata inibita per qualsiasi ente non ancora iscritto al RUNTS.

Infine per la disciplina fiscale che interessa le associazioni di promozione sociale, essendo questo studio limitato agli aspetti civilistici, si rimanda alle precedenti pubblicazioni già accolte da questa rivista<sup>45</sup>.

## 4. Conclusioni

Le associazioni di promozione sociale continueranno, anche dopo la piena operatività della riforma, a mantenere un ruolo di rilievo tra gli ETS quale categoria "privilegiata" dal legislatore in forza di quella presunzione di importanza sociale che le ha connotate fin dall'inizio della loro comparsa nel nostro ordinamento giuridico, con la L. 383/2000. Affini alle organizzazioni di volontariato, se ne distinguono per la loro caratteristica mutualità; proprio questo loro aspetto peculiare le rende lo strumento più adatto per realizzare le esigenze di soggetti legati da un interesse comune che può es-

---

44 In tal senso la circ. Min. Lavoro e politiche sociali 31.5.2019 n. 13.

45 In particolare, Savio E., cit.

sere soddisfatto soltanto mediante l'unione delle proprie capacità lavorative. Queste le motivazioni che hanno indotto il legislatore a scegliere determinati assetti associativi, quantitativi e qualitativi evidenziati nel presente lavoro, mediante i quali l'associazione di promozione sociale, avvalendosi

in prevalenza della buona volontà dei partecipanti, può esercitare determinate attività al fine di rendere una prestazione di servizi ai propri associati e ai loro familiari o anche a terzi, che singoli soggetti non sarebbero riusciti a erogare senza la collaborazione creatasi all'interno dell'ente.