



OSSERVATORIO DI DIRITTO DEL TERZO SETTORE
DELLA FILANTROPIA E DELL'IMPRESA SOCIALE

Antonio Fici*

**IL TERZO SETTORE ALLA PROVA DEI CONTROLLI.
MODELLI DI VERBALE, QUESTIONI OPERATIVE
E RIFLESSIONI *DE IURE CONDENDO***

SOMMARIO: 1. La disciplina dei controlli sugli ETS: stato dell'arte e prospettive (a breve termine). – 2. Tipologie, procedure, oggetto dei controlli e modelli di verbale. – 3. I controlli straordinari. – 4. Per un esercizio consapevole, legittimo e ragionevole dei poteri di controllo. – 4.1. Il perimetro dei controlli. – 4.2. La specificità dei controlli e delle irregolarità accertabili. – 4.3. Controlli sulla qualifica *vs* controlli dell'amministrazione finanziaria. – 4.4. Legittimità *vs* merito. – 4.5. Autonomia statutaria *vs* legge. – 4.5.1. Sull'irrelevanza delle violazioni di disposizioni statutarie (se non v'è contemporanea violazione di norme di legge qualificatorie). – 4.5.2. I limiti dei controlli sugli statuti: forma *vs* sostanza. – 4.5.3. I limiti dei controlli sugli statuti notarili *ex art.* 22 CTS e un *caveat*. – 5. Gli esiti del procedimento e la questione della sanabilità o insanabilità delle irregolarità accertate. – 6. Gli specifici controlli e i poteri *ad hoc* sulle fondazioni del terzo settore. – 7. Conclusioni e riflessioni *de iure condendo*.

*Prof. Antonio Fici, Direttore Scientifico Fondazione Terzjus ETS

1. La disciplina dei controlli sugli ETS: stato dell'arte e prospettive (a breve termine)

La disciplina dei controlli esterni sugli enti del terzo settore (ETS) trova il suo fondamento normativo nel Codice del 2017, precisamente agli **articoli 90-96**, contenuti nel titolo XI del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (CTS).

Il successivo **decreto ministeriale 7 agosto 2025, n. 125**, ha dato attuazione alla normativa primaria in materia (ed in parte anche ad alcune disposizioni del DM 15 settembre 2020, n. 106)¹.

Più di recente, con il **decreto direttoriale 10 agosto 2026, n. 198**, il Ministero competente ha adottato i due modelli di verbale da utilizzare per i controlli ordinari e straordinari sugli enti (oltre che un terzo modello per il caso di irreperibilità dell'ente da sottoporre a controllo).

¹ Si veda l'art. 21 DM 106/2020, sulla revisione d'ufficio.

La pubblicazione di questo decreto, tuttavia, non ha concluso l'iter preliminare necessario all'avvio del nuovo sistema dei controlli ordinari sugli ETS post riforma². Affinché il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) possa finalmente stabilire con decreto direttoriale la data dalla quale decorre il termine di cui all'art. 10, comma 1, del DM 125/2025, ovverosia il triennio entro il quale ciascun ETS dovrà essere sottoposto ai controlli "ordinari" (art. 21, comma 1, DM 125/2025), sono infatti ancora necessari ulteriori passaggi, non solo di natura regolamentare.

Dovrà innanzitutto essere attiva e correttamente funzionante l'"apposita sezione del sistema informativo dedicato ai controlli" del RUNTS cui fa esplicito riferimento l'art. 21, comma 1, DM 125/2025³.

In secondo luogo, dovrà essere avviata (mediante avviso pubblico) ed ultimata (mediante uno o più decreti direttoriali) la procedura, prevista dall'art. 6 del DM 125/2025, di autorizzazione di reti associative nazionali (RAN) e centri di servizio per il volontariato (CSV) allo svolgimento dei controlli (ordinari) sugli enti loro aderenti, nonché eventualmente altresì sugli enti aderenti a soggetti con i medesimi "convenzionati"⁴.

In terzo luogo, dovranno essere definiti con decreto ministeriale i contenuti minimi dei corsi di durata non inferiore a 40 ore destinati a formare ed abilitare (a seguito del superamento di una prova finale) le persone incaricate dei controlli delle quali i soggetti autorizzati dovranno avvalersi (art. 8, comma 4, DM 125/2025)⁵.

Last but not least, non è escluso che il Ministero produca – a beneficio di tutti i soggetti che saranno coinvolti nel sistema dei controlli (Uffici del RUNTS, RAN e CSV "autorizzati", soggetti "incaricati") – alcune fondamentali istruzioni operative che li orientino nell'assolvimento "virtuoso" della loro delicata e complessa funzione. Invero, diversamente dai precedenti atti, queste istruzioni non sono previste dalla normativa

² I controlli straordinari, invece, sono già esercitabili dagli Uffici del RUNTS e ad essi già si applica il DM 125/2025 e il DD 128/2026 con riferimento al modello di verbale da utilizzarsi per il loro svolgimento. Per lo svolgimento di questi controlli non serve che il Ministero fissi un termine di avvio.

³ La norma così dispone: "In sede di prima applicazione, il termine di cui all'articolo 10, comma 1, decorre dalla data individuata con apposito decreto dell'Ufficio di livello dirigenziale generale del Ministero presso il quale è istituito l'ufficio statale del RUNTS sentite le regioni e le province autonome, sulla base dello stadio di attivazione dell'apposita sezione del sistema informativo dedicato ai controlli. In coerenza con il termine di cui al periodo precedente, con il medesimo provvedimento può altresì essere prorogato il termine di cui all'articolo 10, comma 3 di definizione del programma dei controlli del primo triennio".

⁴ I requisiti formali necessari ai fini dell'autorizzazione di RAN e CSV non sono così stringenti. Il DM 125/2025 solo richiede una dichiarazione di impegno ad effettuare i controlli, documentazione comprovante la capacità di effettuarli e disponibilità di un numero di persone incaricate sufficiente a garantire il regolare ed efficace espletamento dell'attività di controllo (art. 6, comma 2, DM 125/2025). RAN e CSV devono poi, ovviamente, avere adempiuto gli obblighi di comunicazione nel RUNTS loro imposti dalla normativa vigente (art. 6, comma 3, DM 125/2025).

⁵ In verità, RAN e CSV potrebbero anche impiegare altre categorie di persone per le quali non è necessaria una formazione iniziale né l'abilitazione ai fini dell'affidamento degli incarichi. Si tratta dei professionisti di cui all'art. 2397, comma 2, del codice civile, nonché di persone che abbiano comprovata esperienza, di durata almeno triennale, nella revisione, controllo, gestione e consulenza ad ETS o in materia di ETS (art. 8, comma 3, DM 125/2025).

vigente, ma la loro adozione è nondimeno auspicabile, anche (e soprattutto) al fine di tutelare gli enti che saranno sottoposti ai controlli.

Come potrà pertanto notarsi, ancorché il DD 198/2026, atteso da tempo, rappresenti un significativo passo in avanti nell’attuazione della normativa, per l’entrata a regime della macchina dei controlli è necessario attendere, pur essendo difficile prevedere quanto tempo ancora. Gli elementi mancanti sono tutti fondamentali e non è noto quando saranno avviati e portati a termine i relativi passaggi. Se l’apposito sistema informativo del RUNTS non sarà completato, alla macchina dei controlli non potrà certo darsi il via, poiché secondo il DM 125/2025 l’attività di controllo dovrà svolgersi per lo più in modalità telematica ed informatica. In assenza di RAN e CSV “autorizzate”, così come di persone da queste ultime “incaricabili” per il materiale esercizio dell’attività, l’avvio dei controlli “ordinari” sarebbe di fatto impossibile, perché gli Uffici del RUNTS si troverebbero da soli a dover controllare un’enorme quantità di ETS. Dare inizio ai controlli ordinari in mancanza di istruzioni operative ministeriali sarebbe infine costoso e rischioso per tutti i soggetti coinvolti, potendo altresì incrementare le disparità di trattamento tra ETS a livello territoriale (differenze di trattamento sono già riscontrabili oggi con riferimento alla fase di iscrizione al RUNTS).

In attesa che il MLPS conduca a termine il percorso di attuazione della normativa ed individui il termine di avvio del primo triennio di controlli “ordinari”, è a nostro avviso quanto mai opportuno che sia gli Uffici del RUNTS sia tutti gli ETS che nel sistema dei controlli saranno prima o poi coinvolti, a partire naturalmente da RAN e CSV che aspirano all’“autorizzazione” ministeriale, proseguano nell’opera di studio e comprensione della relativa disciplina, continuino a familiarizzare con la medesima e si preparino ad esercitare in maniera efficace e responsabile il ruolo che essa loro assegna, ciò che presuppone **un’adeguata organizzazione interna** e può richiedere **l’istituzione di uffici ad hoc** (ovvero anche di più uffici periferici, nel caso di RAN che abbiano articolazioni territoriali, comitati regionali, ecc.) e persone competenti e formate in esso coinvolte.

Quel che infatti emerge dalle prime analisi è che solo con il contributo di tutti gli attori e *stakeholder* del terzo settore – RAN e CSV in testa – il sistema dei controlli potrà efficacemente prevenire e reprimere eventuali abusi della qualifica di ETS, ciò che costituisce il suo principale obiettivo, senza affaticare ed appesantire inutilmente enti che quotidianamente si dedicano al bene comune, potendo molto spesso contare su risorse limitate, per lo più di natura gratuita e volontaria, e dunque, per definizione, non stabili. Anche **i controlli, infatti, devono considerarsi ed essere trattati alla stregua di uno strumento di promozione degli ETS e di rafforzamento dell’intero sistema “terzo settore”**. Eventuali logiche invasive e repressive dovrebbero invece rimanere estranee al sistema, poiché chiaramente confliggenti con la fiducia risposta dal legislatore negli ETS e gli obiettivi promozionali fatti propri dalla normativa in attuazione di fondamentali principi costituzionali.

Tabella 1. Il quadro delle competenze in materia di controlli ordinari sugli ETS (i controlli straordinari sono sempre e solo di competenza degli Uffici del RUNTS)

Ente soggetto a controllo	Soggetto responsabile dei controlli ordinari
ETS aderente ad un soggetto “autorizzato”	RAN “autorizzata” o CSV “autorizzato”
ETS aderente a due o più soggetti “autorizzati”	RAN “autorizzata” o CSV “autorizzato” scelto dall’ETS (attraverso apposita funzionalità nel RUNTS) <i>oppure (in caso di mancata scelta da parte dell’ETS)</i> Il soggetto “autorizzato” cui l’ETS abbia per primo aderito via RUNTS
ETS non aderente ad alcun soggetto “autorizzato” ma ad una RAN o ad un CSV “convenzionati” con un soggetto “autorizzato”	RAN “autorizzata” o CSV “autorizzato”
ETS non aderente ad alcun soggetto “autorizzato” che rientra nella sfera di competenza di un Ufficio del RUNTS “convenzionato”	RAN “autorizzata” o CSV “autorizzato”
ETS non aderente ad alcun soggetto “autorizzato” che rientra nell’ambito di competenza di un Ufficio del RUNTS non “convenzionato”	Ufficio del RUNTS (individuato ai sensi dell’art. 5 DM 106/2020)

Chi più di reti associative e centri servizi per il volontariato sarebbe in grado di attuare questi principi nello svolgimento dei controlli sugli enti aderenti? Reti e CSV conoscono bene i loro enti, forniscono loro gli statuti, li guidano nell’iscrizione al RUNTS o addirittura li iscrivono per delega, si assumono l’incarico di aggiornare le informazioni di ciascun ente iscritto e di depositarne gli atti nel registro. Pur non essendovi per legge obbligate, per RAN e CSV esercitare anche l’attività di controllo sarebbe il naturale completamento della fondamentale azione di supporto che già svolgono in favore degli ETS loro aderenti, in particolar modo gli ETS “minori” con entrate annue inferiori a 60.000 euro. Se (a causa dell’inerzia, a qualsiasi ragione dovuta, di RAN e CSV) gli ETS aderenti a RAN e CSV fossero “abbandonati” al controllo (ordinario) degli Uffici del RUNTS, si realizzerebbe – in controtendenza con

l’impulso all’autogestione che sin qui sta guidando il terzo settore post riforma – un’inspiegabile anomalia del sistema. Ecco perché **RAN e CSV dovrebbero, a nostro sommessso avviso, farsi trovare pronte ad affrontare questa nuova sfida** (che saranno capaci di superare, come hanno già dimostrato per la gestione dei procedimenti di iscrizione di nuovi enti al RUNTS).

Per quanto invece riguarda gli Uffici del RUNTS, anch’essi dovrebbero innanzitutto, per quanto loro possibile, incentivare RAN e CSV ad assumersi la responsabilità dei controlli, ciò che potrebbe anche farsi individuando, in sede regionale, ulteriori fonti di loro finanziamento oppure prospettando la stipula di “convenzioni” ex art. 4, comma 2, lett. c), DM 125/2025. Gli ETS da sottoporre a controllo ordinario triennale sono infatti, nel momento in cui si scrive, **quasi 131.000** (si veda la tabella sottostante). Gli Uffici del RUNTS, per quanto capaci e volenterosi, da soli molto probabilmente non riuscirebbero a sopportare questo peso.

Tabella 2. Quanti e quali sono gli enti da sottoporre a controllo (dati al 26/9/2026)

Numero totale di enti iscritti nel RUNTS	Enti da sottoporre a controllo ai sensi del DM 125/2025	Tipologie di ETS
153.086	130.938 (al totale di enti iscritti nel RUNTS vanno sottratte imprese sociali e società di mutuo soccorso, che sono soggette ad un’altra disciplina)	72.883 APS 39.207 ODV 18.145 Altri ETS 632 Enti filantropici 71 Reti associative

Gli Uffici del RUNTS, in secondo luogo, dovrebbero attentamente valutare l’adeguatezza della loro organizzazione interna per lo svolgimento efficace della funzione di controllo, che è di natura sostanzialmente diversa da quella di registrazione degli enti. Da ultimo, ma non di minore importanza, **gli Uffici del RUNTS dovrebbero svolgere una riflessione più matura ed approfondita sullo “spirito” della normativa del terzo settore e sul loro specifico ruolo nel garantirne il rispetto**: su quest’ultimo punto, infatti, nonostante la riforma sia vigente già da quasi dieci anni, molta strada vi è ancora da fare, ed in tal senso le istruzioni ministeriali sarebbero, come prima si anticipava, di enorme aiuto, anche perché potrebbero sintetizzare, e con l’occasione, ove necessario, rivedere ed aggiornare (perché in alcuni casi ve ne sarebbe bisogno), i numerosi documenti di prassi prodotti dal MLPS in questo decennio.

È in questa chiave che, muovendo dalla recente novità rappresentata dal DD 198/2026, ci proponiamo in questa breve nota di offrire il nostro punto di vista su alcune specifiche questioni inerenti al tema dei controlli, provando a svilupparle non

solo in prospettiva sistematica ma facendo altresì ricorso ad esempi concreti. Il lettore interessato ad approfondire ulteriori aspetti sistematici o di dettaglio della normativa che qui invece non saranno trattati, può, volendo, fare riferimento ad un nostro precedente scritto sul tema, pubblicato nell'ultimo [Terzjus Report](#).

2. Tipologie, procedure, oggetto dei controlli e modelli di verbale

Cominciamo col ricordare che, ai sensi del DM 125/2025, i controlli possono essere di due tipi: **ordinari e straordinari**.

Il DD 198/2026 ha conseguentemente adottato **due diversi modelli di verbale**:

- uno per il controllo ordinario (All. 1),
- ed un altro per quello straordinario (All. 2).

L'uso di questi modelli è obbligatorio (artt. 5, comma 2, e 6, comma 6, DM 125/2025). È nei verbali che dovrà essere documentata l'attività di controllo svolta e riportati i suoi esiti. È sulla base di quanto riportato nel verbale che all'ETS verrà rilasciato l'attestato di avvenuto controllo oppure irrogate le sanzioni conseguenti alle irregolarità riscontrate (non sanate), in particolar modo la cancellazione dal RUNTS (a cui consegue l'obbligo di devoluzione ad altri ETS dell'eventuale patrimonio "incrementale").

La distinzione tra controlli ordinari e straordinari è di centrale rilevanza ai fini della corretta comprensione della disciplina, nonché del complessivo funzionamento del sistema dei controlli.

I controlli ordinari sono:

- **general**i, poiché riguardano il rispetto della normativa sul terzo settore (tendenzialmente) nel suo complesso;
- **periodici**, perché devono effettuarsi, per ciascun ETS, almeno una volta ogni tre anni, con decorrenza dall'anno successivo a quello della sua iscrizione nel RUNTS (art. 10, comma 1, DM 125/2025);
- **programmati**, perché devono compiersi sulla base di una programmazione preventiva dell'attività che ciascun soggetto "responsabile" (Ufficio del RUNTS o RAN/CSV autorizzata) è tenuto a definire entro il 31 marzo di ogni anno e caricare su un'apposita sezione della piattaforma del RUNTS (art. 10, comma 3, DM 125/2025)⁶.

I controlli ordinari riguardano gli **oggetti specificamente individuati** dall'art. 11, comma 1, in un apposito elenco di 18 voci, e sono controlli **di natura essenzialmente documentale**, condotti sui documenti depositati nel RUNTS nonché su eventuali altri documenti da richiedersi all'ente sottoposto a controllo o ad altre pubbliche amministrazioni (art. 12, comma 2, DM 125/2025), ferma comunque restando la

⁶ La periodicità triennale si pone in sintonia con le disposizioni di cui all'art. 51 CTS, secondo la quale "con cadenza triennale, gli Uffici del Registro unico nazionale del Terzo settore provvedono alla revisione, ai fini della verifica della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione al Registro stesso", e di cui all'art. 21, comma 1, DM 106/2020, secondo la quale "l'attività di revisione è programmata e condotta da ciascun ufficio competente del RUNTS, secondo criteri di uniformità nell'applicazione della disciplina e di efficacia dell'azione, a scadenza triennale".

possibilità di eseguire **controlli “in loco”** qualora l’“incaricato”, sulla base degli accertamenti documentali già compiuti, li reputi necessari a fini istruttori (art. 12, commi 3-8, DM 125/2025). Nella sezione B) della parte prima del verbale dei controlli occorrerà dare atto delle modalità seguite. Anche dal modello di verbale si evince pertanto che **non vi è alcun obbligo per l’incaricato dei controlli di effettuare verifiche “in loco”** (l’incaricato, infatti, può rispondere “NO” alla domanda presente nella parte I, sez. B, n. 3). È per diverse ragioni auspicabile che i controlli si svolgano in via esclusivamente documentale, ciò che ovviamente richiede anche la collaborazione e prontezza degli enti nell’inviare documenti o dare risposte adeguate a chi controlla, ecc.

I controlli ordinari hanno un’estensione diversa a seconda delle dimensioni economiche dell’ETS da sottoporre a controllo.

Infatti, i **controlli ordinari sugli ETS che nel triennio antecedente l’anno di effettuazione del controllo abbiano depositato bilanci con entrate complessive (sempre, cioè in ciascun anno) non superiori a 60.000 euro annui**, sono limitati ad alcuni degli oggetti di cui all’elenco presente nell’art. 11, comma 1, DM 125/2025 (art. 11, comma 3, DM 125/2025). La regola è pienamente condivisibile, dal momento che, in prospettiva di semplificazione, a beneficio sia dei soggetti chiamati a svolgerla sia degli enti che ad essa saranno sottoposti, riduce gli oneri dell’attività di controllo in tutti quei casi in cui è sensibilmente inferiore (stanti le modeste dimensioni economiche dell’ente) il rischio di potenziale pregiudizio per gli interessi (pubblici e privati) tutelati dalla normativa⁷. Questi ETS “minori” potrebbero costituire circa il 70/75% del totale degli ETS⁸. Non vi è alcun dubbio che ai fini dell’applicazione della norma, come già accade ai fini dell’art. 13 CTS, **“entrate complessive” debbano considerarsi tutte le entrate di qualsiasi natura e fonte**; non solo dunque ricavi da corrispettivo, ma anche liberalità, quote associative, contributi pubblici, ecc. Pertanto, non sarà “minore” né l’ETS che venda servizi di interesse generale ottenendo ricavi pari, ad esempio, a 70.000 euro, né l’ETS che eroghi gratuitamente questi servizi grazie ad una donazione ricevuta di 70.000 euro.

Come potrà inoltre notarsi scorrendo la lista degli oggetti dei controlli ordinari (qui raffigurata nella tabella sottostante), **vi sono alcuni controlli che riguardano soltanto**

⁷ In questo senso, l’art. 11, comma 3, DM 125/2025 condivide la medesima *ratio* del nuovo art. 13, comma 2-bis, CTS, introdotto nel luglio del 2024, che prevede la possibilità per gli ETS con entrate non superiori a 60.000 euro di redigere il bilancio in forma di rendiconto per cassa semplificato con entrate ed uscite sono indicate in forma aggregata. Secondo il MLPS, peraltro, questa norma si applica anche agli ETS dotati di personalità giuridica: cfr. circolare MLPS n. 6 del 9 agosto 2024.

⁸ Si tratta di una stima molto approssimativa che chi scrive basa su alcuni dati emergenti da indagini e ricerche statistiche condotte sul settore. Nel Rapporto 2024 sul RUNTS curato dal Ministero del Lavoro e Unioncamere, con la collaborazione dell’Istituto Tagliacarne, si contano circa l’80% di ODV e APS (non trasmigrate) e circa il 50% di “altri ETS” con entrate inferiori a 60.000 euro. Anche nelle indagini realizzate da Italia Non Profit per i Rapporti annuali di Terzjus, più del 69% dichiarava (con riferimento all’esercizio precedente) entrate non superiori a 60.000 euro. L’ISTAT, sebbene con riferimento all’anno 2015 e al settore non profit, già attestava la presenza del 61% di enti non profit con entrate inferiori a 30.000 euro e di quasi il 21% degli enti non profit con entrate comprese tra 30.000 euro e 100.000 euro. Più di recente, il Rapporto Terzo Settore 2024 di Generali-Cattolica parla di 59,8% di ETS con entrate fino a 30.000 euro e del 28,9% di ETS con entrate comprese tra 30.000 e 200.000 euro.

alcune tipologie di enti, individuati sulla base delle sezioni di iscrizione al RUNTS o delle dimensioni economiche, altri che invece inevitabilmente riguardano tutti gli enti. Ad esempio, la lettera n) riguarda soltanto ODV e APS, mentre la lettera a) riguarda tutti gli ETS indistintamente. Ancora, la lettera j) riguarda unicamente gli ETS con entrate superiori ad un milione di euro, laddove la lettera p) riguarda l'intero insieme degli ETS da controllare. È poi chiaro che più estesa e varia è l'attività svolta dagli ETS, maggiore sarà l'incidenza dei controlli: ad esempio, solo gli ETS che hanno effettivamente svolto attività diverse (oltre a quelle di interesse generale) ed effettuato raccolte fondi saranno sottoposti ai relativi controlli di cui, rispettivamente, alle lettere f) e g).

Tabella 3. Oggetti dei controlli ordinari (in neretto le voci riferite agli ETS “minori”)

- a) Denominazione correttamente formata e forma giuridica ammissibile e compatibile con la sezione di iscrizione**
- b) L'ente non è un soggetto "escluso" o controllato da soggetti "esclusi" ai sensi dell'art. 4, comma 2, CTS
- c) Sussistenza del numero minimo di associati, ove richiesto dalla legge, e base sociale non contrastante con le disposizioni di legge**
- d) Presenza nello statuto degli elementi essenziali richiesti dalla legge**
- e) Effettivo svolgimento di attività di interesse generale in via quanto meno prevalente (senza che risultino violazioni, accertate da altre autorità, di norme particolari che disciplinano l'esercizio di ciascuna attività)
- f) Regolare svolgimento delle attività diverse**
- g) Regolare svolgimento di raccolte fondi
- h) Non distribuzione di utili, neanche in via indiretta
- i) Regolare redazione e deposito dei bilanci**
- j) Regolare redazione e deposito del bilancio sociale, ove per legge obbligatorio
- k) Regolare pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 2, ove per legge obbligatoria
- l) Regolare tenuta dei libri sociali obbligatori per legge
- m) (negli enti che si avvalgono di volontari) Rispetto delle norme in materia di volontariato
- n) (nelle ODV e nelle APS) Impiego prevalente di volontari e rispetto del rapporto numerico tra volontari e lavoratori o (nelle APS) associati
- o) (negli enti dotati di personalità giuridica) Sussistenza del patrimonio minimo per la conservazione della personalità giuridica
- p) Sussistenza e regolare composizione e funzionamento degli organi sociali essenziali per legge
- q) Avvenuta effettuazione delle comunicazioni e depositi al RUNTS obbligatori per legge**
- r) Insussistenza di cause di scioglimento o estinzione dell'ente**

Il modello di verbale di controllo ordinario allegato al DD 198/2026 è stato ovviamente predisposto dal Ministero in conformità alle disposizioni del DM 125/2025, sopra brevemente illustrate. Molto opportunamente, la seconda parte del modello, intitolata "oggetto del controllo", è suddivisa in **tante sezioni quante sono le specifiche voci dell'elenco di cui all'art. 11, comma 1, DM 125/2025**, mantenendo lo stesso ordine e le medesime lettere dell'elenco (l'unica differenza sta nell'uso di lettere maiuscole). Così, ad esempio, la lettera A) del modello di verbale riguarda il controllo su denominazione e forma giuridica dell'ente in corrispondenza con la lettera a) dell'elenco di cui all'art. 11, comma 1. Parimenti, la lettera I) concerne i bilanci in corrispondenza con la lettera i) dell'elenco di cui all'art. 11, comma 1.

Il primo dato da registrare nel verbale è quello relativo alle dimensioni economiche dell'ETS da sottoporre a controllo, perché occorre appurare se l'ETS in questione è “minore” sulla base delle sue entrate triennali oppure no. Nel primo caso, come già ricordato, gli oggetti del controllo saranno limitati, dovendosi completare soltanto le sezioni A), C), D), F), I), Q) e R) del verbale e dunque accertare i relativi oggetti. La prima cosa che pertanto l'incaricato dei controlli ordinari dovrà fare, anche al fine di evitare controlli superflui, è acquisire il dato relativo alle entrate triennali dell'ente. Nel RUNTS vi è al riguardo una funzionalità apposita: gli enti dichiarano questo dato proprio al fine di favorire l'attività di controllo. Tuttavia, è non solo raccomandabile ma anche utile che l'incaricato consulti prima i bilanci dell'ente per confermarne la natura di ETS “minore”. Del resto, l'avvenuto deposito e corretta redazione dei bilanci costituisce oggetto di verifica anche per gli ETS “minori”, dovendosene dare atto nella sezione I) del verbale, ed influenza altresì la valutazione di cui alla sezione Q).

3. I controlli straordinari

I controlli straordinari **sono sempre e soltanto effettuati dagli Uffici del RUNTS** (tra gli Uffici la competenza si ripartisce, anche qui, secondo le previsioni di cui all'art. 5 DM 106/2020) ogni qual volta ed in qualsiasi momento li ritengano opportuni (art. 3, comma 4, DM 125/2025). Pertanto, essi potranno essere disposti dagli Uffici del RUNTS nel caso in cui ricevano un verbale “negativo” di un controllo ordinario, oppure una segnalazione da parte di un'altra amministrazione in merito ad una presunta violazione nel quale un ETS sia incorso, oppure ancora “a campione”. Nel modello di verbale per i controlli straordinari allegato al DD 198/2026, **le motivazioni del controllo straordinario costituiscono il primo elemento da riportare nel verbale**.

Alla luce degli obiettivi della disciplina dei controlli nel quadro più generale delle finalità promozionali perseguite dalla normativa sul terzo settore, **è auspicabile che gli Uffici del RUNTS facciano un uso parsimonioso del loro potere di disporre controlli straordinari**. Se nel caso di esito negativo del controllo ordinario, il controllo straordinario si presenta come la scelta consigliabile, anche al fine di maggior tutela degli ETS, allorché i controlli ordinari abbiano invece avuto esito positivo, gli Uffici del RUNTS dovrebbero disporre controlli straordinari soltanto qualora abbiano un fondato sospetto di gravi violazioni della normativa sul terzo settore. Si pensi, tra i tanti possibili esempi, ad ipotesi di distribuzioni ricorrenti e continuative di utili in forma indiretta o ad una protratta violazione del corretto rapporto tra svolgimento di attività di interesse generale e di attività diverse. L'intervento dell'Ufficio in questi casi potrebbe anche aiutare l'ente a superare situazioni scomode in cui si sia venuto a trovare a causa, ad esempio, dell'agire infedele dei propri amministratori.

I controlli “a campione” non costituiscono ipotesi menzionata dalla normativa, ma qualora l'Ufficio del RUNTS intendesse agire in questo modo, dovrebbe a nostro avviso circoscrivere il proprio target a quegli ETS che più mettono a rischio gli interessi

pubblici e privati tutelati dalla disciplina sui controlli. I controlli “a campione” hanno poco senso se rivolti ad ETS “minori”⁹. Tra gli ETS con entrate superiori a 60.000 euro, minori rischi presentano quegli ETS che hanno nominato un organo di controllo oppure quegli ETS che non esercitano attività diverse o non effettuano raccolte pubbliche di fondi. Al contrario, seguendo il medesimo **criterio del livello di rischio**, possono trovare maggiore giustificazione controlli “a campione” eseguiti, ad esempio, su APS prive di organo di controllo, con un numero molto ampio di associati ma una limitata partecipazione nelle assemblee (ancorché la scarsa partecipazione di per sé non sia una irregolarità), e che magari esercitino la loro attività di interesse generale in forma imprenditoriale (nonostante la possibile decommercializzazione a fini fiscali).

I controlli straordinari **non devono necessariamente essere generali**, ma possono essere più o meno ampi a seconda delle circostanze del caso, e dunque concernere anche soltanto uno o più oggetti determinati dell’elenco di cui all’art. 11, comma 1, DM 125/2025, oltre che, eventualmente, la regolare fruizione del *social bonus* (art. 15, comma 1, DM 125/2025). Di ciò, come risulta dal modello ministeriale, l’incaricato deve dare atto in apertura del verbale, dopo aver individuato le motivazioni del controllo.

L’ambito di estensione del controllo straordinario dovrebbe dipendere dalle ragioni che hanno spinto l’amministrazione a disporlo. Ad esempio, se il controllo straordinario è attivato a seguito di una segnalazione da parte dell’amministrazione finanziaria sull’uso a fini privati e personali (piuttosto che, come dovrebbe essere, di interesse generale) del patrimonio dell’ente, diversi profili potrebbero diventare oggetto di controllo, quanto meno quelli di cui alle lettere E), H), I), J), K), cui potrebbero aggiungersi, a seconda delle circostanze del caso, altri elementi, come quelli di cui alle lettere F) e G). Anche in questo grave caso, tuttavia, non necessariamente i controlli straordinari devono essere generali. Se invece il controllo straordinario è disposto “a campione”, ha più senso che esso sia di natura generale, ciò che costituisce un’ulteriore ragione per limitare l’uso di questa pratica (perché in caso contrario il controllo straordinario finirebbe di fatto per sostituirsi al controllo ordinario, in violazione dello spirito della normativa, soprattutto allorché gli ETS siano aderenti a RAN e CSV). Se proprio qualche Ufficio del RUNTS volesse adottare la strategia dei controlli straordinari generali “a campione”, sarebbe opportuno che esso, soprattutto nel caso di esito positivo del controllo straordinario, quanto meno esercitasse la facoltà di prorogare per quell’ente il termine di scadenza del successivo controllo ordinario (art. 15, comma 2, DM 125/2025).

Anche i controlli straordinari **sono di natura innanzitutto documentale, ferma restando la possibilità di approfondimenti istruttori che richiedano verifiche “in**

⁹ Al contrario, relativamente a questo vasto gruppo di ETS, i controlli straordinari costituiscono l’unico modo per accertare le violazioni di quegli oggetti esclusi dai controlli ordinari. Per questa ragione, sarebbe opportuno escludere gli ETS “minori” da eventuali controlli programmati “a campione” e disporre nei loro confronti controlli straordinari solo allorché vi sia fondato sospetto di irregolarità gravi concernenti gli oggetti esclusi da controllo ordinario. Si pensi ad esempio al mancato svolgimento di attività di interesse generale oppure, nel caso l’ente sia un ODV, all’impiego esclusivo o prevalente di lavoratori remunerati.

loco” (artt. 15 e 16 DM 125/2025). Si pensi ad esempio al caso di un Ufficio del RUNTS che riceva una segnalazione da parte di un'altra pubblica amministrazione sulla presunta violazione da parte di una ODV affidataria di un servizio del corretto rapporto tra volontari e lavoratori (l'oggetto di cui alla lettera n) dell'elenco di cui all'art. 11, comma 1, DM 125/2025). L'Ufficio del RUNTS in questione potrebbe in tal caso disporre un controllo straordinario sulla ODV limitato all'oggetto di cui alla lettera n), richiedendole l'invio della documentazione necessaria a comprovare la regolarità del rapporto, e dunque essenzialmente del libro degli associati, del registro dei volontari e del libro unico del lavoro¹⁰. La lettura di questi documenti potrebbe essere sufficiente ai fini della valutazione, ma il controllo “in loco” potrebbe rivelarsi necessario qualora vi fosse il sospetto che questi documenti siano stati alterati.

4. Per un esercizio consapevole, legittimo e ragionevole dei poteri di controllo

Affinché la normativa sui controlli sia applicata in conformità alle sue finalità e agli obiettivi della disciplina del terzo settore, è necessario che i soggetti responsabili ed incaricati dei controlli tengano conto di alcuni profili generali della medesima, che se correttamente intesi possono orientarli verso il corretto esercizio dei propri poteri.

4.1. Il perimetro dei controlli

In generale, i controlli sugli ETS sono destinati a verificare il **rispetto sostanziale** da parte degli enti iscritti al RUNTS **delle diverse norme del CTS loro applicabili** (in merito a contenuti essenziali dello statuto, attività svolta, finalità perseguite, *governance*, trasparenza e pubblicità, ecc.), poiché **alla effettiva osservanza di queste disposizioni è per legge subordinato il mantenimento dell'iscrizione nel RUNTS e di riflesso della qualifica di ETS** (art. 3, comma 1, lett. a), DM 125/2025)¹¹.

I controlli sugli ETS di cui qui si discute sono dunque essenzialmente **controlli di conformità alla qualifica**, ovvero sul rispetto delle norme che servono a mantenere la

¹⁰ Occorre infatti ricordare, a tal proposito, che il MLPS interpreta gli articoli 33, comma 1, e 36, ultimo periodo, CTS nel senso che il rapporto volontari-lavoratori si calcola “per teste”, tenendo conto del numero di volontari iscritti nell'apposito registro, e che i lavoratori da considerare sono esclusivamente quelli dipendenti e parasubordinati: cfr. MLPS, nota n. 18244 del 30 novembre 2021.

¹¹ L'art. 3, comma 1, del decreto, nel definire l'oggetto dei controlli fa riferimento a tre punti tra loro correlati e comunque riconducibili al primo, cioè “la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione nel RUNTS”. Infatti, “il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale” – cui la lettera b) dell'art. 3, comma 1, fa riferimento – è anch'esso da intendersi come requisito necessario al mantenimento dell'iscrizione e dunque come onere per la conservazione della qualifica di ETS. Opportunamente, infatti, l'art. 21, comma 2, DM 106/2020, con riferimento all'attività di revisione del RUNTS, chiariva come essa fosse “volta a verificare la permanenza dei requisiti di legge previsti per l'iscrizione al RUNTS, anche con riferimento al perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché alla specifica sezione di appartenenza”. Lo stesso è a dirsi per il più generico “adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione nel RUNTS” di cui si parla nella lettera c).

qualifica di ETS acquisita mediante iscrizione nel RUNTS. Tanto è vero ciò che la sanzione conseguente alle irregolarità riscontrate in sede di controllo, e non sanate dall'ente cui sono contestate, è la cancellazione dell'ente dal RUNTS, che determina sì la perdita della qualifica di ETS, ma non anche e contemporaneamente l'estinzione dell'ente giuridico non più del terzo settore.

Il ragionamento che precede serve a circoscrivere il perimetro dei controlli e dei relativi poteri di Uffici del RUNTS ed altri soggetti “responsabili” quali RAN e CSV autorizzate. **I controlli di cui all'art. 90 e ss. CTS e al DM 125/2025 non sono infatti diretti a verificare il rispetto di tutte le possibili regole dell'agire degli ETS, ma soltanto di quelle norme del CTS che fondano la qualifica di ETS.** Le norme esterne al CTS – comprese le norme del codice civile (cui fa rinvio l'art. 3, comma 2, CTS) e quelle che disciplinano l'esercizio delle attività di interesse generale (cui fa rinvio l'art. 5, comma 1, CTS) – sono da questo punto di vista irrilevanti, a meno che, naturalmente, la loro violazione non determini anche e contemporaneamente violazione delle regole di qualificazione contenute nel CTS¹². Altre autorità, diverse dagli Uffici del RUNTS, saranno per legge chiamate a verificare e valutare, nel rispetto delle regole procedurali applicabili al caso di specie, eventuali violazioni di norme esterne al CTS poste in essere da enti del terzo settore.

I poteri degli Uffici del RUNTS sono dunque esercitabili soltanto entro i confini della normativa sul terzo settore, non essendo consentito lo sconfinamento in altri settori dell'ordinamento giuridico.

Per limitarci ad un solo esempio, si pensi ad un'associazione del terzo settore che, con delibera assembleare, escluda un associato per futili (o addirittura pretestuosi) motivi, così violando l'art. 24, comma 3, c.c., ed eventualmente anche lo statuto dell'ente che subordina la possibilità di escludere un associato a specifici motivi di rilevante gravità. La violazione della norma civilistica di per sé non configura una violazione di norme qualificatorie del CTS, perché lo specifico tema (cioè, le ragioni più o meno gravi dell'esclusione di un associato) non è stato oggetto di interesse da parte del legislatore del terzo settore (che solo si è preoccupato all'art. 25, comma 1, CTS, del profilo della competenza, peraltro allargando e non riducendo l'autonomia dell'ente rispetto a quanto espressamente previsto dal codice civile), né – come torneremo in seguito a chiarire – ogni violazione dello statuto può di per sé rilevare ai fini del mantenimento della qualifica di ETS. Pertanto, l'associato illegittimamente escluso dovrà fare ricorso all'autorità giudiziaria, come ad esso consente lo stesso art. 24, comma 2, c.c. La lettura dei modelli di verbale conforta questa conclusione, poiché nessun riferimento, neanche generico, si trova al rispetto di questa o di altre particolari regole di organizzazione e funzionamento dell'ente dettate da fonte diversa dal CTS.

¹² I rinvii contenuti nel CTS da un lato al codice civile dall'altro alle norme applicabili all'attività di interesse generale svolta svolgono una diversa funzione: il primo rinvio serve a chiarire che alle associazioni, fondazioni e comitati muniti della qualifica di terzo settore le norme del codice civile di natura organizzatoria (quelle del primo libro) sono comunque applicabili purché compatibili; il secondo rinvio serve invece a chiarire che gli ETS non sono ovviamente esonerati dal rispetto delle regole che governano (anche sotto il profilo dell'accesso) l'attività di interesse generale da essi svolta, ma vi sono ovviamente obbligati come tutti gli altri enti (lo *status* di ETS, da questo punto di vista, non reca con sé alcun privilegio).

Relativamente alle regole applicabili all'attività di interesse generale svolta dall'ETS, dal modello di verbale emerge con chiarezza che la loro osservanza non è oggetto di verifica da parte degli Uffici del RUNTS e altri soggetti "responsabili" dei controlli, i quali devono soltanto limitarsi a dare conto nel verbale di eventuali accertamenti delle amministrazioni competenti che abbiano avuto come destinatario l'ETS (parte II, sez. E, n. 2).

4.2. La specificità dei controlli e delle irregolarità accertabili

I controlli esterni sugli ETS **non sono mai controlli generici**, ma sono sempre rivolti a verificare il rispetto da parte dell'ETS sottoposto a controllo delle norme particolari di qualificazione ad esso applicabili.

Il già più volte richiamato elenco di cui all'art. 11, comma 1, DM 125/2025 – cui corrispondono, come già sottolineato, le diverse voci dei modelli di verbale – individua gli specifici oggetti su cui si può e deve concentrare l'attività di controllo. Di conseguenza, chi è responsabile dei controlli non potrebbe riscontrare generici difetti di democraticità e/o partecipazione, ovvero la cattiva gestione dell'ente, o altre irregolarità di natura vaga ed indeterminata.

Attenendosi alle norme e al modello di verbale, è dunque possibile rilevare soltanto specifiche irregolarità a fronte di specifiche violazioni di norme di legge (e non anche di statuto, come avremo modo di osservare in seguito).

4.3. Controlli sulla qualifica vs controlli dell'amministrazione finanziaria

Il ragionamento testé svolto vale anche con riferimento alla violazione di norme tributarie, incluse anche quelle contenute nel CTS, in particolar modo agli artt. 79 e ss. **Non è compito degli Uffici del RUNTS e degli altri soggetti responsabili accertare la violazione di norme tributarie applicabili agli ETS, né la violazione di norme tributarie, ove accertata dall'autorità competente e resa nota agli Uffici del RUNTS, costituisce di per sé un'irregolarità rilevante sotto il profilo della qualifica di terzo settore e della permanenza dell'ente nel RUNTS.** La lettura dei modelli di verbale conferma questa conclusione. In essi, infatti, la materia tributaria non risulta nemmeno menzionata.

Il controllo di conformità che si realizza applicando le disposizioni del DM 125/2025 ovviamente non esclude – come del resto chiarisce l'art. 1, comma 2, dello stesso decreto – ulteriori e più specifiche forme di controllo cui gli ETS, come tutti gli altri enti, sono sottoposti da parte di altre pubbliche amministrazioni sulla base di altre disposizioni di legge, tra cui innanzitutto i controlli dell'amministrazione finanziaria.

A tal riguardo, l'art. 94 CTS – collocato proprio nel titolo XI che nel Codice del 2017 è dedicato ai controlli sugli ETS – prevede che l'amministrazione finanziaria esercita autonomamente attività di controllo in merito al rispetto delle disposizioni di cui agli

articoli 8, 9, 13, 15, 23 e 24 CTS, nonché al possesso dei requisiti richiesti per fruire delle agevolazioni fiscali previste in favore degli enti iscritti al RUNTS, ed in presenza di violazioni disconosce la spettanza del regime fiscale applicabile all'ETS.

Il fatto che la qualifica di ETS abbia natura civilistico-sostanziale e non già tributaria, come invece aveva quella di ONLUS, fa sì che l'eventuale accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria, pur potendo determinare il disconoscimento del regime fiscale, non spieghi tuttavia effetti automatici sull'iscrizione dell'ente al RUNTS. L'art. 94, comma 2, CTS, e sulla sua scia l'art. 1, comma 2, DM 125/2025, obbligano infatti l'amministrazione finanziaria a trasmettere al competente Ufficio del RUNTS ogni elemento utile ai fini della valutazione relativa "all'eventuale cancellazione" dell'ente dal RUNTS, "ove ne ricorrano i presupposti". **La cancellazione dal RUNTS è dunque atto di competenza dell'Ufficio del RUNTS che non consegue necessariamente alla violazione di norme tributarie** accertata dall'amministrazione finanziaria, anche se siffatto accertamento potrebbe ovviamente dar luogo ad una procedura di controllo "straordinario" che potrebbe, questa sì, chiudersi con la cancellazione dell'ente dal RUNTS.

La collaborazione tra le due amministrazioni può del resto realizzarsi anche in senso inverso, essendo l'Ufficio del RUNTS tenuto ai sensi degli articoli 94, comma 1, CTS, e 19, comma 1, DM 125/2025, a trasmettere all'amministrazione finanziaria gli esiti dei propri controlli ai fini dell'eventuale assunzione da parte di quest'ultima dei provvedimenti di sua competenza.

4.4. Legittimità vs merito

I controlli di cui all'art. 90 e ss. CTS e al DM 125/2025 sono **controlli di legittimità e non di merito**, poiché sono diretti a verificare il rispetto di regole e non già a valutare l'opportunità delle scelte di gestione effettuate dagli ETS. Le decisioni degli amministratori rientrano in quella che nel gergo societario si chiama "*business judgement rule*", ovverosia l'area della discrezionalità gestoria sottratta a sindacato esterno, anche giurisdizionale, fatti ovviamente salvi i casi in cui una scelta di merito non si traduca nel compimento di operazioni illegittime alla luce delle norme vigenti.

Per limitarci ad alcuni esempi, **insindacabile in sede di controllo sarebbe la decisione dell'organo di amministrazione di un ente filantropico di sostenere mediante erogazioni una determinata categoria di persone svantaggiate piuttosto che un'altra**, e ciò, si badi bene (come meglio chiariremo in seguito), anche se la categoria concretamente favorita fosse diversa da quella eventualmente individuata nello statuto dell'ente stesso. Infatti, ciò che unicamente rileva ai fini della configurazione normativa di un ente come ente filantropico del terzo settore (e dunque della sua permanenza nel RUNTS) è il sostegno a persone svantaggiate, rimanendo una scelta gestionale, autonoma e insindacabile dall'esterno, quella relativa a quali persone svantaggiate effettivamente sostenere. Chi controlla, pertanto, potrebbe soltanto eventualmente contestare la mancata condizione di svantaggio in capo a chi riceve i

benefici, poiché in questo caso sarebbe compromesso l'effettivo svolgimento di attività di interesse generale (e di ciò dovrebbe darsi atto nella sezione E della parte prima del verbale).

Parimenti, **nessun sindacato esterno potrebbe legittimamente esercitarsi sull'opportunità delle decisioni relative a quale attività di interesse generale svolgere**, a se svolgere attività diverse ai sensi dell'art. 6 CTS e quali attività diverse eventualmente esercitare, a come impiegare le risorse a disposizione per il perseguimento degli scopi statuari, ed in particolare se impiegarle subito per la produzione di servizi di interesse generale oppure se servirsene per patrimonializzare l'ente ai fini della successiva produzione o erogazioni di servizi, ecc. Tali scelte diventano illegittime oltre che inopportune solo allorché si traducono in violazioni della normativa di qualificazione. Si pensi ad esempio ad un ETS che accumuli patrimonio e destini le proprie risorse alla sua conservazione senza mai svolgere alcuna attività di interesse generale.

Per le medesime ragioni, **sottratta alla competenza di Uffici del RUNTS** e soggetti responsabili del controllo è **altresì la valutazione sull'opportunità di realizzare un'operazione straordinaria di trasformazione, fusione o scissione**, fatto salvo il caso in cui tale operazione produca un risultato per legge irrealizzabile, come accadrebbe nel caso, ad esempio, di scissione mediante scorporo di un ETS in un ente che non sia del terzo settore, poiché tale operazione potrebbe determinare una sottrazione del patrimonio indisponibile – ovvero di quel patrimonio che l'ETS in questione dovrebbe devolvere ad altri ETS in caso di scioglimento o di cancellazione dal RUNTS – dall'orbita del terzo settore.

4.5. Autonomia statutaria vs legge

Il profilo dei rapporti tra autonomia statutaria e legge è uno dei più complessi e delicati, ed anche per questo ancora uno dei meno compresi, come dimostrano alcune prassi degli Uffici del RUNTS in sede di iscrizione.

4.5.1. Sull'irrilevanza delle violazioni di disposizioni statuarie (se non v'è contemporanea violazione di norme di legge qualificatorie)

Il primo aspetto che merita attenzione è che **i responsabili dei controlli potrebbero e dovrebbero andare alla ricerca esclusivamente di violazioni di norme di legge** (peraltro nei limiti, come precisato, delle norme qualificatorie del terzo settore) **e non già altresì di violazioni di disposizioni statuarie**.

Lo statuto regola il funzionamento interno dell'ente ed è un atto di autonomia. La violazione dello statuto è violazione del patto tra gli associati o della volontà del fondatore (cristallizzata nello statuto), ma non costituisce mai, di per sé, violazione delle norme di legge destinate a configurare un ente come ETS. **Se pertanto il mancato**

rispetto dello statuto non incide sulla configurabilità di un ente come ente del terzo settore, poiché i tratti qualificanti di quest'ultimo sono e rimangono presenti ai sensi di legge, **nessuna contestazione potrà farsi all'ente** in questione in sede di controlli ex DM 125/2025. Naturalmente, la violazione dello statuto potrà avere ricadute su altri versanti, in particolar modo su quello giudiziario, potendo determinare impugnabilità delle delibere e responsabilità degli amministratori. Ma questa è un'altra storia, che sicuramente non riguarda gli Uffici del RUNTS e i controlli di cui qui ci occupiamo (fermo restando quanto in seguito osserveremo riguardo alle fondazioni ETS).

Per limitarci ad alcuni esempi, si immagini **lo statuto di una APS che (volontariamente) fissi al 10% la percentuale massima di lavoratori retribuiti impiegabili dall'APS rispetto al numero complessivo degli associati della APS stessa**. Il tetto di legge, come noto, è del 20%. Ma nello statuto gli associati hanno optato, cosa a loro ovviamente consentita, per un limite più restrittivo. **Cosa accade nell'ipotesi in cui l'incaricato del controllo rilevi il superamento del limite statutario del 10% ma non anche del limite di legge del 20%?** Dovrebbe l'incaricato contestare l'irregolarità e chiederne la sanatoria? La risposta non può che essere negativa, poiché l'ente non ha violato lo standard normativo (in questo caso fissato dall'art. 36 CTS). La violazione dello statuto è circostanza puramente interna, rilevante soltanto nei rapporti tra gli associati e tra associati ed organo di amministrazione. L'incaricato della revisione dovrà dunque rispondere "SI" alla domanda presente al punto 11) della sezione M-N) del verbale (ed eventualmente "osservare" nel punto 12, a beneficio dei potenziali interessati, l'avvenuto superamento del limite statutario).

Alle medesime conclusioni dovrebbe pervenirsi **qualora, ad esempio, si accerti la presenza di un ente giuridico tra gli associati nonostante lo statuto dell'ente limiti la partecipazione alle persone fisiche**. Oppure **nel caso in cui lo statuto preveda come obbligatoria la nomina di un organo per legge non essenziale** (ad esempio, il collegio dei probiviri quale organo di composizione amichevole delle controversie interne) **e tale organo non sia stato nominato**. Sul punto, il modello di verbale è chiaro: occorre tenere conto dei soli organi "obbligatori per legge" (sez. P, n. 1). A ben guardare, ad analoga conclusione deve giungersi anche con riferimento all'organo di controllo interno qualora, in una associazione, non siano superate le soglie di cui all'art. 30 CTS. Se lo statuto lo prevede sempre come obbligatorio a prescindere dal superamento delle soglie di legge, la mancata nomina – pur dovendo essere rilevata dall'incaricato nella sez. P, nn. 6 e 7, del verbale – potrebbe tutt'al più produrre un'osservazione posta al n. 10 della medesima sez. P, ma non già la contestazione di un'irregolarità e la richiesta di sanatoria. Anche qui, infatti, le "regole d'ingaggio" non sono state violate dall'ente. La mancata attuazione dello statuto potrà tutt'al più produrre responsabilità degli amministratori, ma è priva di conseguenze per l'ente sotto il profilo della conservazione dello *status* di ETS e della sua iscrizione al RUNTS.

Anche nel caso in cui **un ente svolga attività di interesse generale non comprese nell'oggetto sociale**, come definito nello statuto, non si pone un problema di violazione di norme di legge (fintanto che, ovviamente, le attività svolte siano effettivamente di interesse generale) ma soltanto di disposizioni statutarie (quelle che individuano e

definiscono l'oggetto sociale dell'ente), sicché l'accertamento compiuto dall'incaricato dei controlli non potrà che risolversi in una annotazione nel verbale di questa mancata corrispondenza, con invito all'ente a dichiarare al RUNTS le attività effettivamente svolte qualora non lo abbia già fatto.

Di più incerta definizione è la questione dello **svolgimento di attività diverse nel caso in cui lo statuto non si esprima sul loro possibile svolgimento o addirittura ne faccia divieto**. Qui la differenza rispetto alle precedenti ipotesi sta nel fatto che l'art. 6 CTS subordina l'esercizio di attività diverse non solo alla loro secondarietà e strumentalità rispetto alle attività di interesse generale, ma anche ad una disposizione autorizzatoria contenuta nello statuto dell'ente. Ma a ben vedere, a questa norma non può essere attribuita una funzione di qualificazione della fattispecie "ente del terzo settore", mentre è più corretto ritenere che il suo unico obiettivo sia quello di far riflettere ed esprimere i fondatori di un ente sul tema del possibile svolgimento da parte dell'ente stesso di attività diverse da quelle di interesse generale. Ne consegue che se gli amministratori deliberano lo svolgimento di attività diverse nel silenzio dello statuto sul punto (o in contrasto con lo statuto), essi pongono in essere una violazione dello statuto che di per sé non pregiudica lo *status* di ETS in capo all'ente. Così come avviene allorché gli amministratori deliberino lo svolgimento di attività di interesse generale non previste dallo statuto, gli ordinari rimedi civilistici saranno anche in questo caso gli unici applicabili. L'incaricato dei controlli *ex* DM 125/2025 potrà soltanto annotare nel verbale (sez. F, n. 8) quanto riscontrato.

4.5.2. I limiti dei controlli sugli statuti: forma vs sostanza

I controlli di cui al DM 125/2025 possono anche avere ad oggetto gli statuti degli ETS, a meno che non si tratti di statuti standard redatti dalle reti associative ed approvati dal MLPS ai sensi dell'art. 47, comma 5, CTS, e del conseguente avviso pubblico del MLPS n. 5549 del 2 maggio 2023 (art. 11, comma 4, DM 125/2025, e sez. D, n. 1, del verbale), che sono, per ovvie ragioni logiche, del tutto esclusi da ogni forma di controllo *ex post*, essendo già stati "bollinati" dall'autorità pubblica competente in materia.

Tuttavia, dal momento che gli statuti non standardizzati degli ETS sono stati già verificati dagli Uffici del RUNTS in sede di iscrizione dell'ente, **il controllo successivo sugli statuti non potrebbe mai riguardare lo statuto nel suo complesso al fine di verificarne la generale conformità a legge**, poiché altrimenti si realizzerebbe una sorta di *bis in idem* difficilmente giustificabile, anche tenendo conto del fatto che i controlli *ex post* dovrebbero concentrarsi sul rispetto sostanziale delle norme di legge piuttosto che sugli elementi formali che risultano da un documento programmatico, qual è lo statuto, la cui conformità a legge di per sé non garantisce legalità e correttezza dell'agire degli ETS.

Ciò spiega perché nell'elenco di cui all'art. 11, comma 1, DM 125/2025, i controlli hanno ad oggetto l'effettiva organizzazione e l'effettivo modo di operare degli enti, a

prescindere da quanto disposto dai loro statuti. Si accerta, ad esempio, che l'ente non sia sottoposto a controllo, direzione o coordinamento da parte dei soggetti "esclusi" di cui all'art. 4, comma 2, CTS (lett. B del verbale). Qualora un ente si trovasse in questa condizione, l'irregolarità sarebbe correttamente contestata dagli incaricati del controllo facendone richiesta di regolarizzazione, ed ove non sanata nei termini, porterebbe alla cancellazione dell'ente dal RUNTS. E ciò, si badi bene, a prescindere dal fatto che lo statuto dell'ente in questione espressamente ne escluda la controllabilità da parte di soggetti esclusi o richiami il divieto di cui all'art. 4, comma 2, CTS. Dovrebbe però essere vero anche il contrario: se un ente non risulta al momento della verifica controllato da soggetti "esclusi" (ad esempio perché i suoi attuali associati sono tutti persone fisiche), nessuna irregolarità è da questo punto di vista ad esso contestabile. Il fatto che, per avventura, lo statuto di questo ente ne preveda il controllo o la controllabilità da parte di soggetti esclusi ex art. 4, comma 2, CTS, sarebbe pertanto da questo punto di vista irrilevante, essendo nel caso specifico la forma irregolare superata dalla regolarità della sostanza. Se può dunque accadere che in sede di iscrizione "sfugga" allo sguardo attento degli Uffici del RUNTS un vizio formale dello statuto, questo vizio formale può essere superato, e così reso irrilevante, da una condotta dell'ente pienamente rispettosa delle norme qualificatorie di legge. **Non importa, pertanto, cosa disponga lo statuto allorché l'agire degli ETS sia conforme alle "regole d'ingaggio" dettate dal legislatore.** L'incaricato dei controlli non potrebbe perciò in questo caso rilevare e contestare il vizio dello statuto e richiederne una modifica, ma soltanto, eventualmente, annotare nel verbale il problema, suggerendo all'ente di adeguare (anche) lo statuto, cioè la forma, alle norme di legge "alla prima occasione utile".

Quanto precede è confermato dalla lettera d) dell'art. 11, comma 1, DM 125/2025, secondo cui, con riferimento agli statuti degli enti, occorre (unicamente) verificare se essi (o l'atto costitutivo) "prevedono gli elementi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 117 del 2017, nonché quelli previsti per le particolari categorie di ETS". Non si fa luogo, pertanto, ad un nuovo controllo di conformità su tutto lo statuto, ma si può e si deve esclusivamente verificare che gli elementi di cui all'art. 21 CTS siano presenti (nello statuto o nell'atto costitutivo).

Questo contenuto essenziale di atto costitutivo e statuto comprende i seguenti elementi:

- denominazione dell'ente;
- assenza di scopo di lucro e finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite;
- attività di interesse generale che costituisce l'oggetto sociale;
- sede legale;
- patrimonio iniziale ai fini dell'eventuale riconoscimento della personalità giuridica;
- norme sull'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'ente;
- diritti ed obblighi degli associati, ove presenti;

- requisiti per l'ammissione di nuovi associati, ove presenti, e la relativa procedura, secondo criteri non discriminatori, coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta;
- la nomina dei primi componenti degli organi sociali obbligatori e, quando previsto, del soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
- le norme sulla devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento o di estinzione;
- la durata dell'ente, se prevista.

Cosa succede, dunque, se da atto costitutivo e statuto non risultino uno o più dei seguenti elementi?

In alcuni casi, la conseguenza del difetto di previsione è abbastanza scontata: vi sarà un'irregolarità riscontrabile dall'incaricato dei controlli cui dovrà accompagnarsi l'invito all'ente di regolarizzare, cioè di modificare lo statuto.

Così è nell'ipotesi (poco verosimile) in cui manchi la denominazione, e ciò anche alla luce del controllo di cui alla lett. A) del verbale. Così è anche nell'ipotesi (anch'essa poco verosimile) in cui non sia indicata la sede legale dell'ente. Invero, in entrambi gli ultimi casi, prima ancora di un problema di rispetto della normativa qualificatoria del terzo settore, si pone una questione di radicale nullità dell'atto costitutivo per indeterminatezza del suo oggetto. Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riferimento alla mancata indicazione dell'oggetto sociale¹³.

In altri casi, la conseguenza del difetto di previsione non è invece così scontata, perché norme di legge tanto inderogabili (imperative o cogenti) quanto derogabili (dispositive o suppletive) potrebbero integrare la lacuna statutaria. Anzi, rispetto alle norme imperative e/o cogenti va specificato che la loro applicazione avverrebbe anche nel caso di previsione statutaria difforme, almeno fintanto che l'ente voglia mantenere la qualifica di ETS e continuare ad essere iscritto nel RUNTS.

Prendiamo ad esempio il caso della **mancata previsione nello statuto della devoluzione disinteressata ad altri ETS del patrimonio residuo in caso di scioglimento dell'ente. Può tale lacuna, ove accertata nello statuto di un ente già iscritto nel RUNTS, ritenersi un'irregolarità che richiede modifica statutaria? Applicando il nostro ragionamento, la risposta è negativa**, poiché all'ente si applicherebbe comunque l'art. 9 CTS a prescindere da una disposizione statutaria che tale norma di legge riproduca¹⁴. Va peraltro osservato che, a differenza di quanto avviene o avveniva in altri casi (si pensi alla normativa ONLUS oggi abrogata), l'art. 9

¹³ Cfr., per le società, l'art. 2332 c.c.

¹⁴ Da valorizzare in questa direzione è il passaggio contenuto nella circolare del MLPS n. 6 del 9/8/2024, dove si legge "da ultimo giova evidenziare che ove, per effetto del sopravvenuto mutamento normativo, emerga una difformità tra le clausole statutarie e la disciplina contenuta negli articoli del Codice oggetto della novella legislativa, troverà applicazione il dettato dell'articolo 1339 del codice civile, con conseguente sostituzione della clausola difforme con la previsione di legge, senza che sia necessaria l'immediata modifica statutaria. Gli enti alla prima occasione utile provvederanno comunque ad allineare il testo statutario alle disposizioni novellate". Se il rinvio alla sostituzione automatica di cui all'art. 1339 c.c. "salva" gli statuti con disposizioni contrarie a norme di legge, tanto più ciò dovrebbe valere nel caso di "silenzio" dello statuto sul punto.

CTS non dice che “lo statuto deve prevedere”, ma detta la regola immediatamente applicabile agli enti che sono ETS, qualsivoglia sia la loro volontà al riguardo (tanto più in assenza di volontà espressa nello statuto). Se vi è già una norma di legge direttamente applicabile, come si spiega allora il riferimento contenuto alla devoluzione del patrimonio residuo nell’art. 21 CTS? L’art. 21 è norma che vuole richiamare l’attenzione dei fondatori di un ente su un profilo che sarebbe opportuno regolare nel proprio statuto, ad esempio sotto il profilo dell’individuazione degli ETS potenziali destinatari della devoluzione. Ma se i fondatori di un ente non avvertono l’esigenza di regolare questo profilo e tralasciano del tutto di menzionare la destinazione obbligatoria ex art. 9 CTS, non per questo lo statuto può ritenersi non conforme a legge. L’assenza di previsione statutaria non costituisce un’irregolarità e può soltanto costituire oggetto di annotazione da parte dell’incaricato dei controlli.

Alle medesime conclusione deve pervenirsi con riguardo alle norme sulla *governance* dell’ente. Se da una parte l’assenza totale di disposizioni statutarie al riguardo renderebbe indeterminato lo statuto, imponendone la modifica, dall’altra parte, la mancata previsione dell’obbligo di nominare organi essenziali per legge solo al ricorrere di particolari presupposti non sarebbe sufficiente a determinare la non conformità a legge dello statuto. **Si pensi al caso in cui lo statuto di un’associazione non preveda che al ricorrere dei presupposti di cui all’art. 30, comma 2, CTS l’associazione sia tenuta a nominare l’organo di controllo. Deve in questo caso l’incaricato dei controlli riscontrare l’irregolarità dello statuto ed invitare l’ente a regolarizzarla modificandolo? La risposta è negativa**, poiché la norma di cui all’art. 30 CTS si applicherebbe comunque all’associazione in questione, indipendentemente da una disposizione statutaria che la riproduca nello statuto.

Per le stesse ragioni, non è irregolare lo statuto di un’associazione che non riproduca le competenze inderogabili dell’assemblea previste dall’art. 25, comma 1, CTS.

Né il discorso vale con esclusivo riguardo alle norme inderogabili di legge. **Passando al tema della procedura di ammissione di nuovi associati, si pensi al caso in cui lo statuto nulla disponga in merito a tale profilo. Lo statuto è irregolare? Deve essere modificato? Anche qui la risposta è negativa**, perché l’art. 23 CTS soccorre, consentendo di colmare la lacuna statutaria mediante norme di legge che, seppur (entro certi limiti) derogabili, si applicano sia allorché lo statuto non disponga diversamente sia (e tanto più) allorché lo statuto non disponga alcunché al riguardo.

Chiaramente, dove manca la norma di legge capace di colmare la lacuna, come nel caso dell’individuazione del rappresentante legale, la mancata indicazione statutaria ex art. 21 CTS produce invece un’irregolarità dello statuto da sanarsi mediante modifica.

4.5.3. I limiti dei controlli sugli statuti notarili ex art. 22 CTS e un caveat

Quanto sopra osservato – che si basa su un’interpretazione sistematica e teleologica dell’art. 21 CTS – dovrebbe essere utile a circoscrivere le preoccupazioni dei notai riguardo all’ipotesi che un Ufficio del RUNTS possa, in sede di controlli ex DM

125/2025, effettuare quel controllo di conformità dello statuto redatto da notaio che non poteva eseguire in sede di iscrizione *ex art. 22 CTS*, essendo in quel momento il potere di controllo dell'Ufficio limitato alla sola regolarità formale¹⁵. **Gli Uffici del RUNTS, così come gli altri soggetti “responsabili” dei controlli, non potranno sostituire una loro valutazione di conformità degli statuti a quella già svolta dai notai**, fermi restando quei “casi estremi di irregolarità” degli statuti notarili, rilevabili “*ictu oculi*”, di cui alla circolare ministeriale 9/2022 che, qualora “sfuggiti” agli Uffici del RUNTS in sede di iscrizione *ex art. 22 CTS*, sicuramente legittimerebbero la reazione degli incaricati al controllo (anche) in sede di controlli ai sensi del DM 125/2025.

Se è indubitabile che anche gli statuti notarili *ex art. 22 CTS* sono soggetti a controllo (non operando per essi l'esclusione prevista invece per gli statuti standard delle reti associative “vidimati” dal MLPS), è anche vero, però, che **questi controlli, come sopra spiegato, non sono generali bensì limitati alla verifica della sussistenza degli elementi di cui all'art. 21 CTS**, peraltro da condursi con le modalità precedentemente descritte. All'Ufficio del RUNTS non sarebbe pertanto consentito, ad esempio, valutare la conformità a legge delle disposizioni statutarie sulla *governance* (la valutazione di conformità a legge degli statuti è e rimane di competenza dei notai *ex art. 22 CTS*), ma soltanto accertare la presenza nello statuto di norme sulla *governance*. Non già una nuova valutazione di legittimità, ma soltanto accertamento della presenza degli elementi di cui all'art. 21 CTS, che sarebbe peraltro da interpretarsi nella maniera da noi suggerita.

Ciò detto, tuttavia, **se la condotta dell'ETS, pur essendo conforme alla disposizione contenuta nello statuto “approvato” dal notaio *ex art. 22 CTS*, appare all'incaricato dei controlli irrispettosa di norme di legge inderogabili, quella condotta potrebbe e dovrebbe, ovviamente, costituire oggetto di accertamento in sede di controlli *ex DM 125/2025***, indipendentemente da quanto lo statuto notarile al riguardo disponga. Anche qui opera, sebbene in senso inverso, il rapporto tra forma e sostanza su cui abbiamo impostato la nostra riflessione.

Volendo limitarci ad un solo esempio, immaginiamo che lo statuto “notarile” *ex art. 22 CTS* di un'associazione del terzo settore preveda che nell'ipotesi di cessazione di un amministratore, gli altri abbiano il potere di sostituirlo mediante cooptazione. Come spiegato, questa disposizione statutaria sarebbe inattaccabile da parte degli Uffici del RUNTS in sede di controllo *ex DM 125/2025*, poiché già giudicata legittima dal notaio, unico competente per legge (art. 22 CTS). Ma cosa accade se in sede di controlli si accerti che un amministratore sia stato effettivamente nominato mediante cooptazione?¹⁶ Potrebbe in questo caso l'Ufficio del RUNTS contestare un'irregolarità (sanabile) ed invitare l'ente a regolarizzare la situazione? Ora, sappiamo bene che

¹⁵ Si veda al riguardo lo studio di N. Riccardelli e A. Sironi, *Controllo notarile e controllo amministrativo sugli ETS e sui loro atti*, in CNN Notizie del 9/9/2026.

¹⁶ Qualora tale ipotesi non ricorra, poiché ad esempio tutti gli amministratori sono stati nominati dall'assemblea o il cooptato è il primo dei non eletti, la questione ovviamente non si pone. Non vi sarebbero irregolarità di fatto riscontrabili dall'incaricato dei controlli. L'incaricato potrebbe tutt'al più annotare nel verbale i suoi dubbi sulla legittimità della clausola statutaria, ma non già contestarla (essendo essa notarile) e richiederne la modifica.

l’orientamento ministeriale (condiviso dalla giurisprudenza amministrativa) in materia è nel senso che la cooptazione non sarebbe consentita (salvo che il cooptato non sia il primo dei non eletti)¹⁷. Se così è, l’incaricato dei controlli che sposi l’orientamento ministeriale dovrebbe rilevare l’irregolarità nella sez. D, n. 4, del verbale, poiché l’organo di amministrazione non è correttamente composto ai sensi di legge (*rectius*, ai sensi di come il Ministero interpreta le norme di legge), a prescindere da quanto lo statuto disponga in merito.

5. Gli esiti del procedimento e la questione della sanabilità o insanabilità delle irregolarità accertate

L’attività di controllo ha avvio, con riguardo a ciascun ETS, nel momento in cui il soggetto “incaricato” ne dà comunicazione via PEC all’ente medesimo (articoli 12, comma 1, e 14, comma 1, DM 125/2025). Esclusivamente via PEC devono essere effettuate le comunicazioni tra i soggetti “incaricati” e gli ETS sottoposti a controllo (art. 12, comma 2, DM 125/2025).

Il controllo ordinario deve concludersi entro 90 giorni dal suo avvio (art. 14, comma 1, DM 125/2025). Costituiscono tuttavia cause di sospensione dei termini sia le richieste documentali eventualmente formulate all’ente dal soggetto “incaricato” ai sensi dell’art. 13, comma 2, del decreto, sia l’eventuale invito a regolarizzare dallo stesso rivolto all’ETS ai sensi dell’art. 13, comma 2, del decreto. Nel primo caso, i termini ricominciano a decorrere dal ventesimo giorno successivo al momento in cui l’ente ha ricevuto la richiesta (art. 14, comma 2, DM 125/2025). Nel secondo caso, invece, i termini ricominciano a decorrere dal momento in cui il soggetto “incaricato” effettua la verifica della regolarizzazione oppure, nel caso in cui la verifica non sia stata effettuata, dal trentunesimo giorno successivo alla conclusione dei termini assegnati all’ETS per la regolarizzazione (art. 14, comma 3, DM 125/2025). Nulla impedisce, ovviamente, che si verifichino entrambi gli accadimenti e conseguentemente entrambe le cause di sospensione dei termini.

L’attività di controllo può avere esiti diversi a seconda delle circostanze del caso. La tabella sottostante presenta e sintetizza i possibili risultati e conseguenze dei controlli. Ovviamente, ancora più a monte, i controlli potrebbero non svolgersi per l’impossibilità di reperire l’ente. In quest’ultimo caso, l’incaricato dei controlli dovrà compilare il modello apposito di verbale “di non avvenuto controllo per irreperibilità” (all. 3 al DM 198/2026).

Tabella 4. I possibili esiti dell’attività di controllo

Esiti del controllo	Atti conseguenti	Atti interlocutori	Esiti del procedimento
---------------------	------------------	--------------------	------------------------

¹⁷ Si veda la nota del MLPS n. 18244 del 30.11.2021; Cons. Stato, 28 maggio 2024, n. 4752, par. 10.4.

Nessuna irregolarità	Il soggetto “incaricato” redige e sottoscrive il verbale di avvenuto controllo senza rilievi	Il soggetto “incaricato” trasmette il verbale all’ETS e lo carica nel RUNTS	Il soggetto “responsabile” pubblica nel RUNTS l’attestazione di avvenuto controllo
Irregolarità sanabili successivamente sanate	Il soggetto “incaricato” invita l’ETS a regolarizzare la situazione entro un certo termine	Il soggetto “incaricato” trasmette il verbale all’ETS e lo carica nel RUNTS	Il soggetto “responsabile” pubblica nel RUNTS l’attestazione di avvenuto controllo
Irregolarità non sanabili o non sanate	Il soggetto “incaricato” trasmette il verbale al competente Ufficio del RUNTS con proposta di adozione di un provvedimento nei confronti dell’ETS	L’Ufficio del RUNTS dispone un controllo ulteriore oppure diffida l’ente a regolarizzare la situazione entro un certo termine	L’Ufficio del RUNTS avvia il procedimento di cancellazione dell’ente dal RUNTS e dispone eventuali sanzioni aggiuntive

Se dai controlli non emergono irregolarità, il soggetto “incaricato” sottoscrive il **verbale di avvenuto controllo senza rilievi**, lo trasmette all’ente via PEC e lo carica nel sistema informativo del RUNTS. In tal caso, il soggetto responsabile dei controlli emette e pubblica nel RUNTS l’**attestazione di avvenuto controllo** (art. 13, comma 1, DM 125/2025).

Se invece dai controlli emergono irregolarità, secondo il DM 125/2025 occorre distinguere a seconda che tali irregolarità siano sanabili o non sanabili, e nel primo caso se siano state sanate oppure no.

Nell’ipotesi di **irregolarità sanabili**, il soggetto “incaricato”, fornendo adeguate istruzioni, **invita l’ente alla loro regolarizzazione** entro un determinato termine variabile da 30 a 90 giorni. Nei 30 giorni successivi alla scadenza del termine assegnato all’ente, l’“incaricato” verifica l’avvenuta regolarizzazione. Se v’è stata regolarizzazione nei termini, l’“incaricato” agisce secondo le medesime modalità previste per i controlli dai quali non emergano irregolarità, con l’unica differenza che nel verbale dovrà dare atto dell’intervenuta regolarizzazione (art. 13, comma 2, DM 125/2025; sez. U del verbale). In caso contrario, invece, il soggetto “incaricato” si comporta come nel caso in cui riscontrasse da subito irregolarità non sanabili (si veda la sez. V del verbale).

Nell’ipotesi di **irregolarità non sanabili o, come spiegato, non sanate**, il soggetto “incaricato” invia il verbale all’ente sottoposto ai controlli, assegnandogli un termine di 15 giorni per eventuali osservazioni o controdeduzioni. Decorso il termine ed esaminate le osservazioni pervenute, l’“incaricato” formalizza nel verbale una proposta motivata, non vincolante per l’Ufficio del RUNTS competente, di adozione del provvedimento da adottarsi nei confronti dell’ETS (art. 13, comma 3, DM 125/2025; sez. Z del verbale).

Come già detto, qualora il controllo non si sia svolto perché **l'ETS risulta irreperibile**, il soggetto "incaricato" propone all'Ufficio del RUNTS l'adozione del provvedimento di cancellazione dal RUNTS (art. 13, comma 4, DM 125/2025). Lo stesso accade nell'ipotesi in cui l'ETS sottoposto a controllo **non fornisca nei termini al soggetto "incaricato" le informazioni richieste** in sede di controllo (art. 14, comma 2, DM 125/2025).

Le medesime regole procedurali si applicano ai controlli straordinari, considerato che, ai sensi dell'art. 16, comma 4, DM 125/2025, "ai controlli straordinari si applicano le disposizioni che regolano i controlli ordinari, in quanto compatibili".

Se è già abbastanza complicato stabilire quali siano le irregolarità rilevanti in sede di controllo (nonostante i criteri che abbiamo in precedenza offerto possono fornire un orientamento coerente con le finalità della disciplina), forse **ancora più complesso è stabilire ex ante ed in astratto quali irregolarità siano "sanabili" e quali non lo siano**. Ed infatti il decreto non classifica le irregolarità a seconda della loro natura (tanto meno a tal riguardo si trovano specifiche indicazioni nei modelli di verbale), lasciando alla prassi interpretativa ed applicativa la loro individuazione in concreto. Si tratta di una scelta pragmatica ed opportuna, anche se potenzialmente foriera di difficoltà operative, soprattutto nella prima fase di avvio del nuovo sistema dei controlli.

Muovendo dall'elenco degli oggetti dei controlli di cui all'art. 11, comma 1, del decreto, **sanabili appaiono le irregolarità connesse agli oggetti di cui alle lettere a), b), c), d), i), j), k), l), o) e q)¹⁸**.

Ai fini della regolarizzazione potrà essere necessaria, a seconda dei casi, una modifica statutaria o un'operazione più complessa, come la trasformazione dell'ente ai sensi dell'art. 42-bis c.c., una variazione della compagine sociale, la predisposizione ed approvazione di documenti mancanti, uno o più atti di deposito al RUNTS. Non è ovviamente scontato che l'ente riesca a sanare l'irregolarità (si pensi al caso in cui l'assemblea non approvi l'operazione di trasformazione o il bilancio mancante che è necessario depositare al RUNTS), ma in linea di principio nulla impedisce ad esso di farlo.

Relativamente invece ad irregolarità inerenti agli altri oggetti di cui al menzionato elenco, la regolarizzazione appare più problematica o quanto meno appare irrealizzabile per le irregolarità pregresse, ormai avvenute. Ad esempio, se un ETS non ha svolto attività di interesse generale per un certo periodo di tempo prima dell'accertamento (lett. e), la violazione costituisce un fatto storico in quanto tale non suscettibile di regolarizzazione *ex post*. Ciò che può verificarsi è che l'ETS più non ponga in essere la condotta irregolare, ma quel che è stato fatto non può più essere disfatto. Alle medesime conclusioni può pervenirsi con riferimento alle ipotesi in cui attività diverse o raccolte fondi siano state svolte non rispettando la normativa applicabile (lett. f-g) o utili siano stati distribuiti, in forma diretta o indiretta, a soci o amministratori (lett. h). Di più incerta collocazione sono invece, da questo punto di vista, le violazioni relative alle

¹⁸ Per quanto riguarda le lettere i) e j) si veda del resto quanto previsto in sede di normativa primaria dall'art. 48, comma 4, CTS, che prevede appunto la diffida a regolarizzare prima della cancellazione dell'ente inadempiente dal RUNTS.

lettere m), n) e p): probabilmente alcune di esse possono ritenersi sanabili (si pensi ad esempio all'ipotesi di una persona che risulti contestualmente presente sia nel registro dei volontari che nel libro unico del lavoro oppure alla nomina per cooptazione di un amministratore da parte dell'organo di amministrazione che sia stata successivamente ratificata dall'assemblea), mentre altre no (se un ETS non ha assicurato i propri volontari, questo fatto storico non è sanabile).

Allorché l'irregolarità sia ritenuta insanabile, diventa ancora più delicata la **questione delle “sanzioni” applicabili all'ETS** che l'abbia realizzata.

Passando proprio al tema dei provvedimenti assumibili dall'Ufficio del RUNTS che abbia ricevuto un verbale “negativo” ad esito di un controllo ordinario, l'art. 17 DM 125/2025 prevede che l'Ufficio possa:

- disporre un controllo straordinario;
- diffidare l'ente a regolarizzare la situazione entro un certo termine (non inferiore a 30 giorni e non superiore a 180 giorni, detratto il termine per regolarizzare eventualmente già assegnato all'ente dal soggetto “incaricato”), decorso inutilmente il quale l'Ufficio disporrà la cancellazione dell'ente dal RUNTS;
- avviare il provvedimento di cancellazione dell'ente dal RUNTS nei casi di irreperibilità dell'ente, di mancata regolarizzazione nei termini indicati nella diffida o di irregolarità non sanabili¹⁹.

Dalla lettura delle norme appare chiaro che in effetti l'unica sanzione contemplata sia la cancellazione dell'ente dal RUNTS, cui possono eventualmente aggiungersi le sanzioni amministrative di cui agli articoli 91, comma 1, CTS²⁰, e 2630 del codice civile cui l'art. 48, comma 5, CTS fa rinvio²¹.

Gli effetti della cancellazione sono molto gravi per l'ETS che la subisca: non solo l'ente perderà la qualifica, ma sarà altresì tenuto a devolvere ad altri ETS il patrimonio accumulato dal momento dell'ingresso nel RUNTS (si vedano a tal riguardo gli articoli 50, comma 2, CTS, e 25, comma 1, DM 106/2020). Non è peraltro escluso che l'amministrazione finanziaria, nell'esercizio dei propri poteri, ricevuta dall'Ufficio del

¹⁹ Sul procedimento e provvedimento di cancellazione si confronti la disciplina contenuta negli articoli 23-25 DM 106/2020.

²⁰ Tale norma prevede che “in caso di distribuzione, anche indiretta, di utili e avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate a un fondatore, un associato, un lavoratore o un collaboratore, un amministratore o altro componente di un organo associativo dell'ente, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo, i rappresentanti legali e i componenti degli organi amministrativi dell'ente del Terzo settore che hanno commesso la violazione o che hanno concorso a commettere la violazione sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 20.000,00 euro”.

²¹ L'art. 2630 del codice civile dispone quanto segue: “Chiunque, essendovi tenuto per legge a causa delle funzioni rivestite in una società o in un consorzio, omette di eseguire, nei termini prescritti, denunce, comunicazioni o depositi presso il registro delle imprese, ovvero omette di fornire negli atti, nella corrispondenza e nella rete telematica le informazioni prescritte dall'articolo 2250, primo, secondo, terzo e quarto comma, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 103 euro a 1.032 euro. Se la denuncia, la comunicazione o il deposito avvengono nei trenta giorni successivi alla scadenza dei termini prescritti, la sanzione amministrativa pecuniaria è ridotta ad un terzo. Se si tratta di omesso deposito dei bilanci, la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata di un terzo”.

RUNTS comunicazione dell'intervenuta cancellazione, faccia altresì valere la violazione di norme fiscali.

Se da un lato la gravità della sanzione è la naturale conseguenza della natura qualificatoria della normativa violata, dall'altro lato proprio questa circostanza dovrebbe spingere gli Uffici del RUNTS ad un uso prudente, equilibrato e parsimonioso dello strumento della cancellazione, eventualmente valorizzando **modalità riparatorio-restitutorie di irregolarità apparentemente insanabili** (si pensi ad esempio alla restituzione degli utili da parte dell'associato che li abbia percepiti, all'espulsione del medesimo associato dall'associazione, nonché alla revoca e sostituzione degli amministratori che tale distribuzione abbiano disposto, quali forme di riparazione di una violazione apparentemente non sanabile ma di fatto sanata da condotte di questo tipo) e dando rilievo alle sole **violazioni gravi, continuative e/o reiterate**.

Del resto, che **una irregolarità apparentemente insanabile possa essere in linea di principio sanata** attraverso comportamenti riparatori posti in essere dall'ETS risulta chiaramente confermato – con riferimento allo svolgimento di attività “diverse” – dalle disposizioni del decreto ministeriale 19 maggio 2021, n. 107. L'art. 4 di questo decreto prevede infatti che, nel caso di avvenuto sfioramento del limite di legge fissato per le attività diverse, l'ETS che ha realizzato la violazione possa adottare, nell'esercizio successivo, un rapporto tra attività secondarie ed attività principali di interesse generale inferiore alla soglia massima, per una percentuale almeno pari alla misura del superamento dei limiti nell'esercizio precedente, in tal modo evitando – grazie a questa sorta di compensazione – la sanzione della cancellazione dell'ETS dal RUNTS. Un analogo discorso potrebbe dunque valere ed applicarsi per irregolarità di altra natura, inclusa la distribuzione occasionale ed episodica di utili. Se così non fosse, anche enti finanziariamente solidi, di notevole interesse per la collettività e con una certa storia alle spalle, potrebbero rischiare la cancellazione solo perché uno degli amministratori si sia rilevato infedele; un ente di questo tipo ben **potrebbe riparare revocando l'amministratore infedele e reintegrando il patrimonio leso per effetto della distribuzione non consentita di utili**: ciò dovrebbe ritenersi sufficiente ad evitarne la cancellazione dal RUNTS.

De iure condendo si potrebbero inoltre introdurre sanzioni alternative ma pur sempre compatibili con la natura qualificatoria della normativa violata, come ad esempio la sospensione dell'iscrizione, che lascerebbe l'ente nel RUNTS privandolo però della qualifica (e dei relativi benefici) per un determinato periodo di tempo. Tale sanzione avrebbe tanto più senso se si pensa che, nella disciplina vigente, all'ente cancellato dal RUNTS non è impedito formulare una nuova domanda di iscrizione anche solo il giorno successivo a quello della cancellazione (sicché la vera sanzione diventa la perdita del patrimonio “incrementale”, peraltro ove sussistente, che si ricollega, come ricordato, alla cancellazione dal RUNTS).

6. Gli specifici controlli e i poteri *ad hoc* sulle fondazioni del terzo settore

Gli ETS in forma di fondazione sono ovviamente soggetti ai controlli di cui al decreto ministeriale in commento al pari degli ETS in forma di associazione (o di comitato)²². V'è anzi per questi ETS qualcosa di più su questo specifico fronte. I controlli di cui al DM 125/2025 possono infatti essere utilizzati dagli Uffici del RUNTS per l'esercizio di alcuni poteri sulle fondazioni che l'art. 90 CTS loro attribuisce (art. 1, comma 3, DM 125/2025).

Segnatamente, l'art. 90 CTS stabilisce che “i controlli e i poteri di cui agli articoli 25, 26 e 28 del codice civile sono esercitati sulle fondazioni del Terzo settore dall'Ufficio del RUNTS” (e non già o non più da prefetture e regioni, che rimangono competenti esclusivamente per le fondazioni non iscritte al RUNTS)²³.

In attuazione di questa norma di legge, l'art. 11, comma 2, DM 125/2025, dispone che “se l'ente ha la forma giuridica di fondazione, mediante il controllo ordinario si accerta anche che:

- a) lo scopo non è divenuto irrealizzabile;
- b) non sono state assunte deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume;
- c) gli amministratori non hanno agito in difformità allo statuto, allo scopo della fondazione o alla legge”.

Il successivo art. 17, comma 2, del decreto, chiarisce che, nel caso di ETS costituiti in forma di fondazione, il competente Ufficio del RUNTS può, prima di procedere all'adozione del provvedimento di cancellazione dell'ente dal RUNTS:

- a) provvedere alla nomina e alla sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti, quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possano attuarsi;
- b) sciogliere l'amministrazione e nominare un commissario straordinario, qualora gli amministratori non agiscono o non hanno agito in conformità dello statuto o dello scopo della fondazione o della legge;
- c) porre in essere gli ulteriori provvedimenti consentiti dalla legge.

Nel modello di verbale di controllo ordinario, il punto è sviluppato nella sezione S), dove si richiede all'incaricato di dare conto delle verifiche di cui all'art. 11, comma 2, DM 125/2025.

Né il DM 125/2025 né il modello di verbale chiariscono però sulla base di cosa debbano compiersi queste valutazioni, se sui soli atti depositati nel RUNTS oppure anche su atti ulteriori, da richiedersi alle fondazioni in sede di controllo.

²² Ricordiamo qui che gli enti costituiti in forma di fondazione possono iscriversi soltanto nelle sezioni Enti filantropici ed Altri enti del terzo settore del RUNTS, oltre che nella sezione Imprese sociali del Registro delle imprese.

²³ Nel caso di fondazioni già costituite, prefetture e regioni rimangono competenti sino all'eventuale iscrizione di tali fondazioni nel RUNTS. Ciò può dar luogo ad un conflitto di norme con riferimento ai poteri spettanti ai notai ai sensi dell'art. 22 CTS. Si veda proprio a tal riguardo, per un caso concreto ed un'interpretazione non condivisibile del Consiglio di Stato, il recente scritto di P. Sanna, *Chi controlla le modifiche statutarie di una fondazione intenzionata a diventare ETS? Su un discutibile parere del Consiglio di Stato*, in www.terzjus.it (29 ottobre 2025); nonché D. Boggiali, A. Fici e R. Guglielmo, *L'accesso al RUNTS di enti iscritti nel registro delle persone giuridiche (Nota a Cons. Stato, Parere 22 agosto 2025, n. 932, in Notiziario CNN*.

Crediamo che il Ministero dovrà fornire indicazioni al riguardo, attenendosi, auspicabilmente, al criterio dell'esposizione al rischio.

A tal riguardo, ci permettiamo di suggerire la seguente interpretazione: in linea di principio, le verifiche ordinarie sulle fondazioni dovrebbero essere limitate ai soli atti depositati nel RUNTS. **L'incaricato non potrebbe richiedere ad esempio tutte le delibere del consiglio di amministrazione** per verificare che esse non siano contrarie a norme imperative, e ciò sulla base di una **interpretazione evolutiva dell'art. 25, comma 1, c.c.**, che tenga conto del fatto che le fondazioni del terzo settore (a differenza di quelle "tradizionali" che il legislatore del codice civile aveva in mente) non sono lasciate in balia del proprio CdA, sicché occorre proteggere la volontà del fondatore contro eventuali abusi (la logica che giustificava la previsione dell'art. 25, comma 1, c.c.), ma hanno sempre (art. 30, comma 1, CTS) un organo di controllo interno e molte volte altresì un organo interno di indirizzo, di natura para-assembleare, in cui siedono lo stesso fondatore ed altri soggetti (nelle cc.dd. fondazioni di partecipazione cui anche il CTS fa riferimento in alcune norme). Tenendo conto di questa particolare realtà normativa che riguarda le fondazioni del terzo settore²⁴, **il controllo su tutte le delibere del CdA sarebbe irragionevolmente invasivo dell'autonomia delle fondazioni del terzo settore** e potrebbe rallentare lo sviluppo di questa forma giuridica (oggi in notevole espansione) a beneficio della forma associativa che a questi controlli così penetranti non è soggetta. Molte fondazioni del terzo settore, avvertita questa invadenza pubblica ingiustificabile, si trasformerebbero in associazioni del terzo settore. Rileggere le norme del codice civile è dunque un'operazione cui il Ministero competente, sin qui dimostratosi sempre molto attento a dare risalto alle specificità del terzo settore, non potrà sottrarsi.

7. Conclusioni e riflessioni *de iure condendo*

L'analisi sin qui svolta ha consentito di porre in evidenza come la nuova disciplina sui controlli degli ETS attribuisca un ruolo specifico con relative responsabilità a tutti i principali stakeholder del terzo settore.

RAN e CSV sono chiamate a predisporre un sistema di controllo efficace degli enti che a loro aderiscono, nonostante le risorse che il pubblico mette a tal fine a loro disposizione sono molto esigue.

I soggetti "autorizzati" ricevono infatti dal MLPS un **finanziamento specifico** per ciascun ente sottoposto a controllo e la sua entità dipende dalle entrate di bilancio di quest'ultimo, più precisamente, dall'ammontare più alto delle entrate dell'ente controllato come risultante dai bilanci depositati relativi agli esercizi finanziari del triennio antecedente all'avvio del controllo (art. 20, comma 1, DM 125/2025).

Tabella 5. Finanziamento pubblico dell'attività di controllo svolta da RAN e CSV

²⁴ Si veda a tal riguardo anche la posizione espressa da E. Tuccari, *Il sistema dei controlli sulle fondazioni imprese sociali*, di prossima pubblicazione in *Diritto ed economia del terzo settore*, 2026.

Massimo ammontare delle entrate nel triennio antecedente i controlli	Finanziamento massimo
Fino a 60.000 euro	50 euro
Da 60.000,01 a 300.000 euro	100 euro
Da 300.000,01 euro a 1 milione di euro	250 euro
Oltre 1 milione di euro	500 euro

Gli Uffici del RUNTS, ed in generale tutti i soggetti responsabili dei controlli, dovranno esercitare in maniera prudente, ragionevole e rispettosa dello spirito della legge i propri poteri di controllo, ciò che presuppone una approfondita conoscenza su alcuni temi di fondo della normativa applicabile.

Per garantire quanto precede ed un'applicazione (sempre più) uniforme della disciplina a tutti gli ETS, il MLPS dovrà emanare delle istruzioni di vigilanza per certi versi “coraggiose”, nella misura in cui devono essere capaci da una parte di rivedere alcuni orientamenti di prassi precedenti, dall'altra parte di leggere alcune norme del codice civile nella prospettiva del terzo settore, come in precedenza si è sottolineato con riferimento ai controlli e poteri sulle fondazioni.

Da parte loro, gli ETS, col supporto di reti e CSV per quegli enti che ad esse aderiscano, dovranno attrezzarsi da subito affinché l'ormai prossima stagione dei controlli non crei loro alcun problema e possa scorrere via fisiologicamente, il che presuppone una verifica preventiva da parte degli ETS del rispetto di tutte le norme che costituiscono oggetto della check list ministeriale.

Chi studia questa materia non potrà che continuare a cercare di orientare gli operatori nella loro complessa e delicata opera, continuando ad interpretare le norme oltre che secondo ragionevolezza (un parametro sempre più necessario per un diritto del terzo settore che diventa sempre più complesso come la realtà che regola), anche in considerazione delle ricadute concrete sul terzo settore che tali interpretazioni possono avere.

Un compito, infine, può essere attribuito anche al legislatore del terzo settore. Dopo la stagione delle semplificazioni, è forse ora il momento di fare un passo ulteriore in avanti, questa volta verso la **delegificazione**. Il legislatore potrebbe, oggi che il sistema “terzo settore” è più solido, fare marcia indietro su certi temi. Rispetto alla materia dei controlli, ad esempio, ciò che sarebbe opportuno fare sarebbe a nostro modesto avviso:

- escludere del tutto il controllo ordinario sugli ETS “minori”, cioè con entrate nel triennio inferiori a 60.000 euro, lasciando la prevenzione e repressione di eventuali abusi – il cui impatto, stanti le modeste dimensioni degli enti coinvolti, sarebbero peraltro molto limitato – ai soli controlli straordinari; ciò consentirebbe di alleggerire in maniera consistente la macchina dei controlli; sarebbe una manifestazione di fiducia del legislatore verso gli ETS; renderebbe la scelta di

RAN e CSV di dedicarsi ai controlli più semplice, perché le risorse disponibili sarebbero maggiori;

- incrementare le risorse destinate a RAN e CSV per lo svolgimento dell'attività di controllo oppure, in mancanza, prevedere un modesto contributo di vigilanza per gli enti con entrate superiori a 300.000 euro;
- tenendo conto delle specifiche caratteristiche delle fondazioni del terzo settore, soprattutto nel caso in cui il MLPS non fornisca sul punto adeguate istruzioni, escludere esplicitamente l'applicabilità degli articoli 25, 26 e 28 alle fondazioni iscritte al RUNTS, trattandosi di fondazioni comunque dotate almeno di un organo di controllo interno, per le quali, dunque, l'applicazione di quelle norme del codice civile (pensate per fondazioni di diverso tipo) è priva di giustificazioni.

Roma, Settembre 2026