

Pubblicato il 02/10/2017

N. 10004/2017 REG.PROV.COLL.
N. 06262/2016 REG.RIC.**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio****(Sezione Terza Ter)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6262 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

CNN - Consiglio nazionale del notariato, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Aristide Police e Raimondo d'Aquino di Caramanico, elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via di Villa Sacchetti, 11;

contro

Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;

nei confronti di

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Roma, in persona del segretario generale *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Alfonso Celotto, presso il cui studio in Roma, via Emilio de' Cavalieri, 11, ha eletto domicilio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Associazione Roma Startup, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Di Leo e Francesca Romana Correnti, presso lo studio dei

quali in Roma, via Alessandro III, 6, ha eletto domicilio;

Codacons – Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Carlo Rienzi, Gino Giuliano e Cinzia Filomena Coduti, elettivamente domiciliato in Roma, v.le G. Mazzini, 73;

per l'annullamento

(ric.)

- del decreto del Ministro dello sviluppo economico 17.2.2016, pubblicato nella G.U. 8.3.2016, n. 56, recante “Modalità di redazione degli atti costitutivi di società a responsabilità limitata start-up innovative”;

(I[^] mm.aa.)

- del decreto direttoriale 1.7.2016, e relativi allegati, adottato dal Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, avente a oggetto le “specifiche tecniche per la redazione informatica dell'atto costitutivo e del relativo statuto” e con cui “sono dettate le istruzioni agli uffici per l'iscrizione degli atti così formati in sezione ordinaria del registro delle imprese”;

- della circolare n. 3691/C dell'1.7.2016, adottata dalla medesima Direzione generale;

(II[^] mm.aa.)

- del decreto del Ministro dello sviluppo economico 28.10.2016, pubblicato nella G.U. 26.11.2016, n. 277, recante “approvazione del modello per le modifiche delle start-up innovative ai fini dell'iscrizione nel Registro delle Imprese, a norma dell'art. 4, co. 10-bis, d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2015, n. 33”.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimato;

Visti gli atti d'intervento;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 28 giugno 2017 il cons. M.A. di Nezza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso spedito per le notificazioni a mezzo del servizio postale il 4.5.2016 (dep. il 24.5) il Consiglio nazionale del notariato (Cnn), illustrate le principali novità connesse all'introduzione nell'ordinamento italiano – al fine di “favorire la crescita sostenibile, lo sviluppo tecnologico, la nuova imprenditorialità e l'occupazione, in particolare giovanile” – delle società c.d. “start-up innovative” (d.l. n. 179/2012) e delle “piccole e medie imprese innovative” (d.l. n. 3/2015), con la previsione della possibilità di redigere l'atto costitutivo delle prime mediante scrittura privata con firme digitali *ex art. 24 d.lgs. n. 82/2005* (codice dell'amministrazione digitale, cad), ha impugnato il d.m. 17.2.2016 (in breve, anche solo d.m.), recante l'approvazione del modello uniforme necessario per utilizzare la nuova modalità di redazione degli atti societari, prospettando:

I) Violazione della riserva di legge posta dall'art. 4, co. 10-*bis*, d.l. n. 3/2015 per incompatibilità del procedimento di iscrizione dell'atto costitutivo e delle successive modificazioni delle start-up innovative con il rilevante quadro normativo delineato dalle fonti primarie; violazione dell'art. 17 l. n. 400/88; violazione degli artt. 70, 71, 72, 73, 74 e 76 Cost. per mancato rispetto del procedimento di formazione degli atti a valenza normativa; questione di legittimità costituzionale;

II) Violazione della dir. 2009/101/CE, recante norme europee in tema di pubblicità, validità degli obblighi delle società per azioni e delle società a responsabilità limitata e nullità ai fini della tutela dei terzi; violazione dell'art. 8 l. 29 dicembre 1993, n. 580, di istituzione del registro delle imprese, per neutralizzazione delle funzioni tipiche attribuite allo stesso; violazione dell'art. 11 d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, per travalicamento delle competenze specifiche attribuite al registro delle imprese;

III) Violazione dell'art. 2463 c.c., in tema di s.r.l., per l'aggiramento della procedura d'iscrizione; violazione degli artt. 2481-*bis*, 2° co., 2004 e 2483, 2° co., c.c. per

manifesta contrarietà del modello dello statuto con i principi civilistici in tema di termini di sottoscrizione dell'aumento di capitale e di disciplina dei titoli di debito;

IV) Violazione del Titolo II del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, in tema di controlli antiriciclaggio;

V) Eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà e contrasto con il principio di certezza e di pubblicità della modalità di ricorso alla procedura di firma digitale ai sensi dell'art. 24 cad.

Si è costituito in resistenza il Ministero dello sviluppo economico, che ha confutato le doglianze instando per la reiezione dell'impugnativa nel merito (mem. 13.6.16).

Con ricorso per motivi aggiunti spedito per le notificazioni il 19.7.2016 (dep. in pari data) il Cnn ha impugnato il decreto direttoriale 1.7.2016, adottato in attuazione dell'art. 2, co. 1, d.m., recante le "specifiche tecniche" per la redazione informatica di atto costitutivo e statuto nonché le "istruzioni agli uffici" per l'iscrizione nella sezione ordinaria, e la circolare n. 3691/C dell'1.7.2016, denunciando:

I) Violazione del principio di legalità e dei principi e delle funzioni tipiche previste dal d.lgs. n. 231/07, per attribuzione di funzioni nuove, non previste in apposite disposizioni normative, a soggetti privi di adeguate competenze;

II) Violazione dell'art. 1, co. 3, d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, dell'art. 3-*bis* d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 463, e del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 in tema di obblighi di natura fiscale connessi all'attività di registrazione degli atti.

Il Cnn ha poi ribadito le medesime censure prospettate nel ricorso introduttivo (nn. *III-VII*).

Si è costituita in resistenza la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Roma (2.8.16).

Con atti spediti per la notificazione a mezzo del servizio postale l'8.8.2016 (dep. il 9.8) e il 10.8.2016 (dep. in pari data) sono intervenute *ad opponendum*, rispettivamente, le associazioni Roma Startup e Codacons.

La prima, nel premettere di essersi costituita nel 2012 come "luogo di confronto e coordinamento tra i membri dell'ecosistema dello startuppering di Roma" e di avere quali associati primarie istituzioni e imprese, oltre che individui, dedicati al mondo

dell'innovazione, ha dedotto l'infondatezza del motivo afferente all'introduzione della menzionata modalità di redazione dell'atto costitutivo e la consequenziale inammissibilità dell'impugnazione per difetto d'interesse, avuto riguardo alle competenze dei notai e alla sfera giuridica lesa dall'eventuale eliminazione dell'alternatività tra atto pubblico e scrittura privata "elettronica". Gli altri vizi dedotti, comunque insussistenti, non lederebbero infatti gli interessi della classe notarile, sostanziandosi in azione "di diritto oggettivo" e risultando precluso agli ordini professionali di "occuparsi di questioni relative ad attività non soggette alla disciplina o potestà degli ordini medesimi".

Il Codacons, illustrate tra l'altro le finalità dell'introduzione della figura giuridica della start-up innovativa, pure in chiave di protezione della posizione dei consumatori e dei cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione, ha dedotto l'infondatezza del ricorso richiamando anche l'indirizzo della Corte costituzionale sulla rilevanza del processo di liberalizzazione (C. cost. sent. n. 200/2012 e n. 178/2014).

In vista della trattazione della domanda cautelare hanno depositato memorie il Ministero dello sviluppo economico (23.8.16, con documenti prodotti il 26.8) nonché la Camera di commercio e il Codacons (26.8.16), i quali hanno instato per la reiezione del ricorso. Anche il ricorrente ha depositato una memoria (26.8.16).

Con ricorso per motivi aggiunti spedito per le notificazioni il 23.12.2016 (dep. il 28.12) il Cnn ha impugnato il d.m. 28.10.2016, con cui il Ministero dello sviluppo economico ha approvato il "modello per le modifiche delle start-up innovative, ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese" ex art. 4, co. 10-bis, cit., deducendone l'illegittimità, oltre che in via derivata, anche in via autonoma per vizi sostanzialmente coincidenti con quelli già prospettati.

Le parti hanno depositato memorie (la Camera di commercio il 13.1.2017, il Cnn, il Ministero e il Codacons il 25.1.2017).

All'odierna udienza (in vista della quale la parte ricorrente e il Codacons si sono sostanzialmente riportati alle precedenti difese con le memorie del 27.5 e del 7.6.17) il giudizio è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. L'art. 25 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (conv. con modif. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, e successivamente modificato), ha introdotto nell'ordinamento il tipo societario denominato "start-up innovativa", consistente in una speciale società di capitali in possesso dei requisiti ivi elencati (art. 25, co. 2, nel testo vigente: costituzione e svolgimento di attività d'impresa da non più di 60 mesi; residenza in Italia o in Stato UE o SEE purché con sede produttiva o filiale in Italia; totale del valore della produzione annua non superiore a 5 mln. di euro a partire dal secondo anno di attività; non distribuzione di utili; oggetto sociale esclusivo o prevalente consistente nello sviluppo, produzione e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico; costituzione non derivante da fusione, scissione, cessione di azienda o di ramo di azienda; possesso di almeno uno degli ulteriori requisiti previsti, quali, in estrema sintesi: ammontare delle spese in ricerca e sviluppo uguali o superiori a un determinato parametro; impiego di personale altamente qualificato nelle proporzioni indicate; titolarità di almeno una privativa industriale in campi innovativi). I commi 8 ss. disciplinano l'istituzione da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di una "apposita sezione speciale del registro delle imprese" *ex art. 2188 c.c.*, "a cui la start-up innovativa" dev'essere iscritta "al fine di poter beneficiare della disciplina della presente sezione", dettando al contempo le modalità di iscrizione.

In particolare, il comma 9 sancisce che "la sussistenza dei requisiti per l'identificazione della start-up innovativa [...] è attestata mediante apposita autocertificazione prodotta dal legale rappresentante e depositata presso l'ufficio del registro delle imprese", il comma 12 indica le modalità di iscrizione "automatica" alla sezione speciale ("a seguito della compilazione e presentazione della domanda in formato elettronico" contenente le informazioni previste), i commi 14 e 15 stabiliscono le modalità di aggiornamento dei dati e il comma 16 prevede, infine, che la start-up innovativa è cancellata "d'ufficio dalla sezione speciale del registro delle imprese di cui al presente articolo, permanendo l'iscrizione alla sezione ordinaria del registro delle imprese", entro "60 giorni dalla perdita dei requisiti" di cui al co. 2, situazione cui è equiparato il mancato deposito della dichiarazione prevista dal comma 15 (consistente

nell'attestazione del legale rappresentante della start-up innovativa, da rendere "entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio e comunque entro sei mesi dalla chiusura di ciascun esercizio", del "mantenimento del possesso dei requisiti previsti" dal co. 2, con obbligo di deposito di tale dichiarazione presso l'ufficio del registro delle imprese; analoga disciplina è prevista per l'altro tipo societario introdotto dall'art. 25 in esame, denominato "incubatore di start-up innovative certificato").

Il d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, recante "misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti", muovendo (tra l'altro) dalla ritenuta "straordinaria necessità ed urgenza [...] di favorire lo sviluppo dell'economia del Paese, promuovendo una maggiore patrimonializzazione delle imprese italiane ed il concorso delle piccole e medie imprese nei processi di innovazione del sistema produttivo" nonché di "adottare disposizioni volte a favorire l'incremento degli investimenti, l'attrazione dei capitali e degli investitori istituzionali esteri [...]", ha delineato all'art. 4 la disciplina delle "piccole e medie imprese innovative" (PMI innovative, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE).

La legge di conversione 24 marzo 2015, n. 33, ha aggiunto all'art. 4 il co. 10-bis, che così recita:

"Al solo fine di favorire l'avvio di attività imprenditoriale e con l'obiettivo di garantire una più uniforme applicazione delle disposizioni in materia di start-up innovative [...], l'atto costitutivo e le successive modificazioni di start-up innovative sono redatti per atto pubblico ovvero per atto sottoscritto con le modalità previste dall'articolo 24 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. L'atto costitutivo e le successive modificazioni sono redatti secondo un modello uniforme adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico e sono trasmessi al competente ufficio del registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni".

In attuazione di questa disposizione è stato adottato il d.m. 17.2.2016, recante "modalità di redazione degli atti costitutivi di società a responsabilità limitata start-up innovative" (il successivo d.m. 7.7.2016 ha apportato al provvedimento in questione modifiche per lo più formali).

Richiamati in premessa l'art. 4, co. 10-*bis*, l'art. 24 d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il codice dell'amministrazione digitale (c.d. cad) e le altre previsioni rilevanti – tra cui il d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, regolamento attuativo del registro delle imprese, l'art. 11 dir. 16 settembre 2009, n. 2009/101/CE, gli artt. 2463 ss. c.c. sulle società a responsabilità limitata e il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 – il d.m. ha previsto (in sintesi):

- che in deroga all'art. 2463 c.c. i contratti di s.r.l. per la costituzione di start-up innovative “sono redatti in forma elettronica e firmati digitalmente a norma dell'art. 24 del C.A.D., [...], in totale conformità allo standard allegato sotto la lettera A al presente decreto, redatto sulle base delle specifiche tecniche del modello, di cui all'art. 2, comma 1” (art. 1, co. 1);
- che l'atto costitutivo e lo statuto “sono redatti in modalità esclusivamente informatica [...]” (art. 1, co. 2), non essendo “richiesta alcuna autentica di sottoscrizione” (co. 5);
- che detto “documento informatico”, una volta “formato”, è presentato all'ufficio del registro delle imprese, “redatto sulla base delle specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile del modello, contenente le relative istruzioni per l'iscrizione, emanate dal Ministero dello sviluppo economico, e pubblicate sul sito internet del Ministero medesimo” (art. 2, co. 1);
- che l'ufficio del registro, effettuate le verifiche ivi indicate (art. 2, co. 2), dispone l'“iscrizione provvisoria” della società nella sezione ordinaria del registro, con apposita annotazione, e, su istanza dell'interessata, l'iscrizione nella sezione speciale *ex art. 25* d.l. n. 179/2012 (conseguibile soltanto dopo l'iscrizione provvisoria; artt. 2 e 3);
- che in caso di cancellazione dalla sezione speciale per motivi sopravvenuti, la società “mantiene l'iscrizione in sezione ordinaria, senza alcuna necessità di modificare o ripetere l'atto, fino ad eventuale modifica statutaria” (secondo le regole ordinarie di cui all'art. 2480 c.c.; art. 4).

Al fine di dare attuazione all'art. 2, co. 1, d.m., il Ministero dello sviluppo economico ha poi adottato il decreto direttoriale 1.7.2016 (d.d.), recante le “specifiche tecniche per la struttura di modello informatico e di statuto delle società a responsabilità limitata

start-up innovative”; contestualmente, la stessa amministrazione ha emanato la circolare n. 3691/C in pari data (1.7.2016).

Con d.m. 28.10.2016 è stato approvato il “modello per le modifiche delle start-up innovative, ai fini dell’iscrizione nel registro delle imprese”, sempre ai sensi dell’art. 4, co. 10-*bis*, cit..

Da ultimo, è intervenuto l’art. 1, co. 65, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (in vigore dall’1.1.2017), che ha modificato l’art. 4, co. 10-*bis*, cit. aggiungendo – a quello all’art. 24 (“firma digitale”) – il riferimento all’art. 25 cad (“firma autenticata”).

2. Con il ricorso e con i due ricorsi per motivi aggiunti il Consiglio nazionale del notariato (Cnn) impugna i provvedimenti ministeriali attuativi del comma 10-*bis*, prospettandone l’illegittimità sotto svariati profili.

In via preliminare giova precisare che in linea con la natura di giurisdizione di diritto soggettivo della giurisdizione amministrativa, e avuto riguardo alla qualità della parte ricorrente, oltre che all’interesse da essa vantato (come condivisibilmente dedotto dall’interveniente associazione Roma Startup), sono suscettibili di scrutinio le sole doglianze relative a pretese lesioni delle competenze professionali dei notai (quali quelle volte alla costituzione di una società di capitali), alla luce di quanto dedotto dallo stesso Cnn: l’art. 2 l. 3 agosto 1949, n. 577 (legge istitutiva del Consiglio, definito dall’art. 1 “ordine professionale della categoria”), prescrive infatti che il Cnn “cura la tutela degli interessi della categoria dei notai” (art. 2, lett. *e*), sicché va esclusa l’ammissibilità di doglianze non attinenti alla lesione dell’inerente sfera professionale.

3. Nel merito, il ricorso introduttivo è fondato per quanto di ragione.

Con il primo motivo (n. I ric.) il Cnn assume che la previsione della redazione di atto costitutivo e statuto delle start-up innovative “in modalità esclusivamente informatica”, di cui all’art. 1, co. 2, d.m., sarebbe in contrasto con l’art. 4, co. 10-*bis*, d.l. n. 3/2015, che al contrario consentirebbe di utilizzare in alternativa la forma dell’atto pubblico.

Tale scelta sarebbe stata peraltro effettuata attraverso un atto del tutto atipico, privo dei requisiti minimi per poter essere considerato fonte secondaria (in assenza di riferimenti all’art. 17 l. n. 400/88 e di elementi quali il parere del Consiglio di Stato, la registrazione da parte della Corte dei conti, la comunicazione alla Presidenza del

Consiglio dei ministri prima della pubblicazione nella G.U.) e comunque non idoneo a introdurre una regolamentazione derogatoria del quadro disciplinare delineato dal legislatore ordinario; non sarebbe cioè consentita la lettura in chiave delegificante dell'art. 4, co. 10-*bis*, d.l. cit., sicché l'adozione del d.m. sarebbe avvenuta in contrasto con le regole sul procedimento di formazione delle leggi e sulla decretazione d'urgenza (artt. 70 ss. e 77 Cost.); in sostanza, il Ministero avrebbe indebitamente utilizzato il d.m., mero atto amministrativo sia pure di carattere generale e politico, per introdurre una disciplina derogatoria e innovativa della fonte primaria con riferimento tanto all'eliminazione dell'alternativa tra le modalità di redazione dell'atto costitutivo, quanto all'introduzione di un regime eccezionale rispetto a quello divisato dall'art. 2643 c.c., alle funzioni e ai compiti materialmente assolti dall'ufficio del registro delle imprese ai sensi della l. n. 580/93 e del d.P.R. n. 581/05 e agli obblighi antiriciclaggio. Il motivo è infondato.

Quanto al primo aspetto di critica, va recisamente escluso che il d.m. abbia voluto eliminare la possibilità di redazione "per atto pubblico" dell'atto costitutivo (e delle successive modificazioni) di start-up innovative, come si desume in modo inequivoco dello stesso art. 4, co. 10-*bis*, d.l. n. 3/2015, avendo invece inteso disciplinare le modalità di perfezionamento di tale atto (scrittura privata digitale *ex art. 24 cad*).

Il secondo profilo di doglianza non tiene conto, invece, della circostanza che nel nostro ordinamento il principio di tipicità delle fonti vale per quelle primarie (si tratta cioè di un sistema "chiuso", alla luce del rango costituzionale delle norme sulla produzione di atti aventi forza e valore di legge), ma non per gli atti di normazione secondaria, con la conseguenza che il legislatore ordinario ha sempre la possibilità di introdurre ipotesi di fonti regolamentari non disciplinate dalle norme generali dell'art. 17 l. n. 400/88 (v. di questo Tribunale, sez. I, la sent. 26 gennaio 2007, n. 572; v. anche la sentenza d'appello Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2007, n. 4970; nella sent. Cons. Stato, ad. plen., 4 maggio 2012, n. 9, solo "in linea di principio" viene esclusa la possibilità di esercizio del potere normativo del Governo e dei suoi singoli componenti mediante atti "atipici", aventi peraltro natura "non regolamentare").

Il mancato rispetto delle inerenti previsioni formali non può pertanto né dimostrare la natura non regolamentare né, men che meno, assurgere a parametro di legittimità del d.m. impugnato, anch'esso “emanato in base a una norma derogatoria (in quanto posteriore e speciale) rispetto a quella (anteriore e generale) dell'art. 17 l. n. 400/88” (come nella fattispecie esaminata nei precedenti innanzi menzionati).

In questa ottica, si può ancora chiarire che sul piano metodologico il giudizio di legittimità del d.m. in esame “dev'essere condotto essenzialmente alla stregua del criterio della coerenza delle disposizioni censurate con le finalità e gli oggetti descritti nella legge delega (da intendersi quale il principale parametro di legalità dell'esercizio della potestà normativa secondaria)” (Cons. Stato n. 4970/07 cit.; ciò che consente di anticipare l'infondatezza delle censure prospettate dal ricorrente, con l'eccezione di cui si dirà).

Da quanto detto discende l'infondatezza del primo mezzo.

Il Cnn deduce, poi, che il d.m. impugnato sarebbe in contrasto con il plesso disciplinare formato dalla dir. 2009/101/CE, dagli artt. 2330 e 2436 c.c. per le s.p.a., richiamati dagli artt. 2463 e 2480 c.c. per le s.r.l., dagli artt. 8 l. n. 580/93 e 11 d.P.R. n. 581/95, dall'art. 32 l. n. 340/00 e dall'art. 20, co. 7-*bis*, d.l. n. 91/2014 (n. II ric.).

In particolare, la dir. 2009/101 cit., oltre ad aver codificato la facoltà di scelta circa le modalità (cartacea o elettronica) di registrazione degli atti (cons. 4), avrebbe ribadito e valorizzato il controllo di legalità in materia di costituzione, modificazione ed estinzione delle società di capitali, prescrivendo a tutela dei soci e dei terzi che, nel caso di assenza di controllo preventivo (amministrativo o giudiziario) al momento della costituzione, l'atto costitutivo, lo statuto e le loro modifiche “devono rivestire la forma dell'atto pubblico” (art. 11).

La disciplina europea si inserirebbe in un contesto nazionale connotato dall'attribuzione agli uffici del registro delle imprese di un controllo di tipo eminentemente formale (art. 11 d.P.R. n. 581/95), ossia non diretto ad accertare l'effettiva esistenza delle condizioni per l'iscrizione della società nel registro (come attestato anche dalla tempistica, essendo concessi al massimo 10 giorni e dovendosi provvedere immediatamente ai sensi dell'art. 20, co. 7-*bis*, d.l. n. 91/2014), ma basato

sull'esame della documentazione presentata dal notaio, unico garante della regolarità sostanziale dell'iscrizione stessa.

In questa prospettiva, sarebbero illegittime le disposizioni del d.m. sui controlli demandati all'ufficio del registro, nelle parti relative alle verifiche sul possesso dei requisiti necessari per il riconoscimento dello *status* di start-up innovativa; tali sarebbero le lettere *d)* e *h)* dell'art. 2, rispettivamente concernenti la "riferibilità astratta del contratto" all'art. 25 d.l. n. 179/12 e la "liceità, possibilità e determinabilità dell'oggetto sociale", che imporrebbero apprezzamenti esulanti dalla mera verifica della regolarità della compilazione del modello di domanda e dalla corrispondenza formale al quadro normativo dell'atto (o fatto) del quale si chiede l'iscrizione (oltre che dalla sussistenza di elementi estrinseci, quali a es. eventuali autorizzazioni); inoltre, l'attribuzione di dette nuove funzioni impatterebbe certamente sull'organizzazione degli uffici del registro, non attrezzati per tali compiti, con lesione del principio di buon andamento; la manifesta violazione del congruo sistema di presidi garantiti dal legislatore europeo (in tema di pubblicità notizia e di affidamento dei terzi) consentirebbe altresì la rimessione degli atti alla Corte di giustizia.

Il motivo è infondato.

Dall'art. 11 dir. 2009/101/CE si trae la regola che "l'atto costitutivo e lo statuto delle società e le loro modifiche" possono non rivestire la forma dell'atto pubblico se la legislazione "preveda, all'atto della costituzione, un controllo preventivo, amministrativo o giudiziario".

Non si può ritenere che l'art. 4, co. 10-*bis*, d.l. cit., nel consentire il ricorso alla scrittura privata non autenticata sottoscritta con firma digitale ai sensi dell'art. 24 cad, abbia soppresso il "controllo preventivo" richiesto dal diritto UE, tenuto conto della perdurante sussistenza delle verifiche demandate all'ufficio del registro delle imprese nel procedimento di iscrizione degli atti societari in questione. Va in particolare escluso che il contestato disegno normativo sia suscettibile di pregiudicare il "bene" della sicurezza del traffico giuridico e, con esso (almeno *in thesi*), le prerogative dei notai, non rinvenendosi contrasti tra l'art. 11 dir. 2009/101/CE e il meccanismo diviso dal legislatore, incentrato sulla messa a disposizione degli interessati di un "modello

uniforme” (o standardizzato) da utilizzare per la redazione dell’atto costitutivo (e delle “successive modificazioni”) e sull’attribuzione all’ufficio del registro delle imprese delle verifiche propedeutiche all’iscrizione dell’atto nel registro stesso.

Come osservato dalla difesa erariale, nel sistema semplificato introdotto per la costituzione delle start-up la presenza di un atto societario (atto costitutivo, statuto, atto modificativo) corrispondente allo standard assicura la “piena tutela dell’interesse pubblico alla preventiva verifica della legalità sostanziale: è il modello uniforme che garantisce, a monte, la coerenza dell’atto [costitutivo o modificativo] con i crismi della legalità sostanziale” (memm. 13.6 e 23.8.16 e 25.1.17); si tratta cioè di un meccanismo incentrato sulla previa individuazione da parte del “decisore pubblico” degli elementi contrattuali compatibili con il vigente quadro normativo (disposizioni generali e artt. 25 ss. d.l. n. 179 del 2012 in materia di requisiti e limiti delle start-up innovative), tale che la “preventiva verifica” di legittimità può dirsi superata laddove sia riscontrata la conformità tra lo specifico atto societario e il rispettivo “standard” (cfr. anche la disciplina dei “contratti standard di rete” *ex art. 3 d.l. n. 5/2009* e della s.r.l. semplificata di cui all’art. 2463-*bis* c.c.).

In questa prospettiva, e passando al profilo della latitudine di dette verifiche, si deve puntualizzare che esse non possono che riguardare, con riferimento alla costituzione di una start-up innovativa, la sussistenza degli inerenti requisiti, sia quelli di carattere generale (v. art. 12 dir. cit. sulle cause di nullità delle società, tra le quali rileva il “carattere illecito o contrario all’ordine pubblico dell’oggetto della società”; v. art. 12, par. 1, lett. *b*, n. *ii*), sia quelli specificamente riferiti al tipo societario in questione.

Provvede in tal senso l’art. 2, co. 2, d.m. 17.2.2016, che dà adeguato sviluppo alla regola dell’art. 4, co. 10-*bis*, cit., indicando gli aspetti che l’ufficio del registro delle imprese è tenuto a verificare:

a) la conformità del contratto al “modello standard”; *b)-c)* la sottoscrizione ai sensi dell’art. 24 cad (con apposizione di tutte le firme entro il termine ivi indicato); *d)* la “riferibilità astratta del contratto” all’art. 25 d.l. n. 179/2012 cit.; *e)-f)-g)* la “validità delle sottoscrizioni”, la competenza territoriale e l’indicazione dell’indirizzo pec della società; *h)* la “liceità, possibilità e determinabilità dell’oggetto

sociale”; *i*) l’“esclusività o la prevalenza dell’oggetto sociale concernente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico”; *j*) la “presentazione contestuale della domanda di iscrizione in sezione speciale delle start-up”; *k*) l’“adempimento degli obblighi” in materia di antiriciclaggio (tit. II d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231).

Ciò in linea con il menzionato art. 25 d.l. n. 179/2012, che nell’elencare i particolari requisiti delle start-up innovative e nel definirne anche l’“oggetto sociale”, individua al contempo il parametro rispetto al quale effettuare il confronto dell’atto in concreto presentato per l’iscrizione.

Inoltre, anche dalla disciplina generale in materia di iscrizione nel registro delle imprese si desume che l’ambito dei controlli amministrativi dell’ufficio del registro è variamente determinato a seconda delle previsioni d’interesse: rileva in proposito il d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, che all’art. 11, “procedimento di iscrizione su domanda”, co. 6, prevede che l’ufficio, “prima di procedere all’iscrizione”, accerta: “*a*) l’autenticità della sottoscrizione della domanda; *b*) la regolarità della compilazione del modello di domanda; *c*) la corrispondenza dell’atto o del fatto del quale si chiede l’iscrizione a quello previsto dalla legge; *d*) l’allegazione dei documenti dei quali la legge prescrive la presentazione; *e*) il concorso delle altre condizioni richieste dalla legge per l’iscrizione”.

Si può così notare come anche in concreto l’ambito dei controlli demandati all’autorità amministrativa dal d.m. impugnato non collida col plesso normativo invocato dal ricorrente (e dunque con la “centralità” dell’atto pubblico, inteso nella sua rivendicata funzione di miglior strumento di tutela dei plurimi interessi in rilievo).

Di qui, l’infondatezza del motivo in esame.

Il terzo motivo, con cui il Cnn lamenta l’illegittimità delle modalità di iscrizione delle start-up innovative delineate dal d.m., è in parte fondato (n. III ric.).

Anzitutto il ricorrente assume, quanto all’art. 2, co. 3 (già comma 4; v. d.m. 7.7.2016), che non risulterebbe fissato un termine idoneo a limitare la provvisorietà dell’iscrizione del registro delle imprese disposta in pendenza dei controlli necessari per procedere all’inserimento nella sezione speciale, con la conseguenza che un soggetto in ipotesi

privo dei requisiti di legge potrebbe ottenere l'iscrizione nel registro, sia pure in via (formalmente) transitoria, in elusione dello specifico procedimento costitutivo previsto dal legislatore.

La censura va disattesa, risultando condivisibile l'osservazione dell'amministrazione secondo cui l'iscrizione in questione avviene comunque "In caso di esito positivo delle verifiche di cui al comma 2", e con l'aggiunta della dicitura "start-up costituita a norma dell'art. 4 comma 10 bis del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3, iscritta provvisoriamente in sezione ordinaria, in corso di iscrizione in sezione speciale", il che esclude l'equiparazione con una s.r.l. iscritta al registro *pleno iure* (art. 2, co. 3, cit.; v. mem. 13.6.16 amm, pag. 12; è appena il caso di rilevare che ai sensi dell'art. 5, co. 2, d.d. 1.7.2016, provvedimento impugnato con il primo ricorso per motivi aggiunti, "la mancata iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese [...] comporta il rifiuto dell'iscrizione in sezione ordinaria del registro delle imprese, ai sensi dell'art. 2189 del codice civile").

Il ricorrente deduce, ancora, l'illegittimità dell'art. 4 d.m. 17.2.2016, che nel caso di perdita delle condizioni per l'iscrizione nella sezione speciale contemplerebbe il transito della s.r.l. nella sezione ordinaria del registro in assenza di qualsiasi controllo (formale o sostanziale) sulla sussistenza delle condizioni e dei requisiti a tal fine necessari e dunque in violazione del procedimento costitutivo disciplinato dalla legge (tanto più che il regime di pubblicità sarebbe più semplice di quello ordinariamente previsto dal legislatore).

La doglianza merita condivisione.

Come si è visto poc'anzi, ai sensi del ridetto art. 2, co. 3, d.m. 17.2.2016, in caso di esito positivo delle verifiche (di cui al comma 2) l'ufficio "procede all'iscrizione provvisoria entro 10 giorni dalla data di protocollo del deposito nella sezione ordinaria del registro delle imprese, con la dicitura aggiuntiva 'start-up costituita a norma dell'art. 4 comma 10 bis del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3, iscritta provvisoriamente in sezione ordinaria, in corso di iscrizione in sezione speciale'. Al momento dell'iscrizione in sezione speciale, l'ufficio elimina la dicitura 'iscritta provvisoriamente in sezione ordinaria, in corso di iscrizione in sezione speciale'".

L'art. 3, "Iscrizione in sezione speciale", prevede che "contestualmente alla domanda di iscrizione, la società presenta istanza di iscrizione nella sezione speciale" *ex art. 25, co. 8, d.l. n. 179/2012 (co. 1)* e che l'avvio del procedimento di iscrizione all'anzidetta sezione speciale "è subordinato alla preventiva iscrizione provvisoria della società in sezione ordinaria, che ne costituisce il presupposto".

Da ultimo, l'art. 4, "Cancellazione della società dalla sezione speciale", sancisce che in caso di "cancellazione dalla sezione speciale per motivi sopravvenuti successivamente alla valida iscrizione della stessa alla medesima sezione speciale, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 16 del decreto-legge n. 179 del 2012, la società mantiene l'iscrizione in sezione ordinaria, senza alcuna necessità di modificare o ripetere l'atto, fino ad eventuale modifica statutaria, che segue le regole ordinarie dettate dall'art. 2480 del codice civile" (co. 1).

Detto art. 25, co. 16, d.l. n. 179/2012 prevede a sua volta che entro 60 giorni dalla perdita dei requisiti di cui al comma 2 la start-up innovativa è cancellata "d'ufficio" dalla sezione speciale, "permanendo l'iscrizione alla sezione ordinaria del registro delle imprese".

Ritiene in proposito il Collegio che quest'ultima previsione, con la quale si permette la sopravvivenza dell'ente societario in forma di s.r.l. nonostante la perdita dei requisiti di "innovatività", sia giustificabile alla luce della circostanza che all'epoca della sua entrata in vigore la costituzione delle start-up innovative poteva avvenire solo con atto pubblico e dunque con la forma ordinaria prevista per la costituzione delle società a responsabilità limitata.

Ma introdotta dal co. 10-*bis* la modalità alternativa di cui oggi si controverte (scrittura privata *ex art. 24 cad*), viene meno l'anzidetta simmetria, il che esclude che dell'art. 25, co. 16, cit. possa esser data un'interpretazione meramente letterale, tale cioè da consentire la permanenza nella sezione ordinaria di una s.r.l. (già start-up innovativa) non costituita con atto pubblico (secondo quanto previsto dal codice civile), ma con scrittura privata non autenticata (*ex art. 24 cad*).

Ragioni di ordine sistematico inducono piuttosto a ritenere che l'art. 25, co. 16, cit. vada letto nel senso che l'iscrizione alla sezione ordinaria possa "permanere" se la

società possieda i requisiti di forma e di sostanza di una comune s.r.l., in ossequio al generale principio di conservazione degli atti giuridici, non già se sia priva del requisito della costituzione con atto pubblico (non risultando pertinente l'allegazione della difesa erariale, secondo cui il d.m. avrebbe "inteso semplicemente chiarire, in un'ottica di maggiore elasticità e flessibilità, che è possibile riutilizzare l'atto sottoscritto digitalmente, assicurandone perciò la perdurante efficacia sul piano formale, senza che ciò implichi, peraltro, che possano essere in qualche modo eluse le condizioni sostanziali richieste dalla legge per l'iscrizione nella sezione ordinaria"; mem. 13.6.16, pag. 12).

Con la conclusione che la regola in esame è applicabile alle sole start-up innovative costituite con atto pubblico, in modo da escludere in radice fenomeni di possibile aggiramento della normativa sulla costituzione delle s.r.l..

Del resto, è lo stesso art. 1 d.m. 17.2.2016 a delimitare l'ambito della facoltà derogatoria in questione, disponendo chiaramente che "sono redatti in forma elettronica e firmati digitalmente" a norma dell'art. 24 cad, in deroga all'art. 2463 c.c., i contratti di s.r.l. "aventi per oggetto esclusivo o prevalente, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico" e "per i quali viene richiesta l'iscrizione nella sezione speciale delle start-up" di cui all'art. 25, co. 8, d.l. n. 179/2012.

Il che vuol dire, in sintesi, che la forma in esame (scrittura privata *ex art. 24 cad*) abilita unicamente all'iscrizione nella sezione speciale e non nella sezione ordinaria, ancorché acquisita per venir meno dei requisiti di "innovatività" previsti dalla legge.

Di qui, l'illegittimità dell'inciso – che va pertanto annullato – "*senza alcuna necessità di modificare o ripetere l'atto*", contenuto nell'art. 4, co. 1, d.m. 17.2.2016, occorrendo evidentemente una "modifica" o "ripetizione" dell'atto ai fini della permanenza nella sezione ordinaria nel caso di start-up innovativa non costituita secondo le modalità stabilite dalle inerenti disposizioni codicistiche (cfr. art. 2463 c.c.).

Da ultimo, il ricorrente denuncia l'illegittimità di due previsioni del "modello uniforme" dello statuto, riportato in allegato del d.m.; si tratterebbe in particolare: dell'art. 6.2, contemplante l'obbligo di sottoscrivere le quote di nuova emissione "entro

10 giorni” dal ricevimento della comunicazione inviata dalla società, a suo dire in contrasto con l’art. 2481-*bis*, 2° co., c.c., sulla fissazione di un termine minimo di 30 giorni per l’esercizio del diritto di sottoscrizione; dell’art. 7.1, sulla possibilità di “emettere titoli di debito al portatore”, contrastante con gli artt. 2004 (rinvio alla legge per l’individuazione dei casi di emissione di titoli di credito al portatore) e 2483, 2° co., c.c. (sottoscrizione dei titoli di debito da parte dei soli “investitori professionali”), poiché comporterebbe un’esposizione dell’“ordinamento intero”, e in particolare dell’“ultimo portatore del titolo di debito” al duplice rischio di non poter stabilire chi abbia sottoscritto il titolo stesso e di non essere in grado di individuare l’obbligato in via di regresso (nel caso di mancato adempimento della società emittente).

Le censure sono inammissibili, non ravvisandosi in capo alla categoria notarile alcun interesse a dolersi dell’esistenza di (pretese) illegittimità delle previsioni del modello uniforme di atto costitutivo.

Il quarto mezzo, attinente alle attribuzioni in materia di antiriciclaggio, può essere esaminato unitamente alla corrispondente doglianza formulata nel primo ricorso per motivi aggiunti, cui si rinvia.

Il quinto motivo attiene all’irragionevolezza del rinvio, operato dall’art. 2, co. 2, d.m., all’art. 24 cad sulla firma digitale: a dire del ricorrente, solo il successivo art. 25, sulla firma digitale autenticata, consentirebbe di formare atti equivalenti alle scritture private autenticate (con le conseguenze connesse a tale qualità, anche in termini di efficacia probatoria), laddove l’apposizione della mera firma digitale darebbe origine a un documento valevole quale semplice scrittura privata, con possibile verifica di abusi e con esclusione della garanzia di una serie di elementi attualmente soggetti al controllo notarile (es. capacità giuridica e d’agire dei soci, legittimazione dei rappresentanti, reciprocità per gli stranieri; n. V ric.).

La censura è infondata, dal momento che il rinvio all’art. 24 cad non è un’opzione del d.m., ma discende direttamente dalla legge (art. 4, co 10-*bis*, d.l. n. 3/2015, da ultimo modificata con l’aggiunta dell’art. 25 cad; v. *ante* n. 1).

4. Il primo ricorso per motivi aggiunti attiene al decreto direttoriale dell’1.7.2016, emanato in dichiarata attuazione dell’art. 2, co. 1, d.m. 17.2.2016 – a tenore del quale il

“documento informatico” recante l’atto costitutivo della start-up innovativa è “redatto sulla base delle specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile del modello, contenente le relative istruzioni per l’iscrizione, emanate dal Ministero dello sviluppo economico, e pubblicate sul sito internet del Ministero medesimo” – e alla circolare ministeriale n. 3691/C, in pari data.

4.1. Il Cnn lamenta anzitutto la violazione del principio di legalità per l’attribuzione alle camere di commercio, in assenza di idonee previsioni normative, delle funzioni in materia di verifiche antiriciclaggio ex d.lgs. n. 231/2007, deducendo:

- con il quarto motivo del ricorso introduttivo (e a scioglimento della precedente riserva), che nell’ambito del complesso di esigenze avute di mira da detto d.lgs. sarebbero stati attribuiti a diversi soggetti, tra cui in generale gli “uffici della pubblica amministrazione” (art. 10, co. 2, lett. g, d.lgs. n. 231/07), obblighi di c.d. adeguata verifica, finalizzati a effettuare un controllo, formale e sostanziale, sulla trasparenza, la liceità e la congruità dei soggetti (art. 18: identificazione del cliente e verifica dell’identità, identificazione del titolare effettivo, informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione, svolgimento di un controllo costante, con indicazione delle modalità di attuazione di tali compiti); nel caso in esame, a fronte del generico obbligo di controllare l’avvenuto assolvimento degli oneri di cui al d.lgs. n. 231/2007 previsto dal d.m., non sarebbe stato riconosciuto agli uffici del registro delle imprese alcun concreto potere tale da consentire il proficuo esercizio di tale essenziale funzione; lo stesso registro delle imprese sarebbe un mero “archivio passivo” (recettore di dati), non in grado di essere utilizzato per l’identificazione del titolare effettivo e della struttura societaria sottostante; i Capi I e II del d.lgs. n. 231/07 attribuirebbero, poi, ai soli “professionisti”, inclusi i notai, e non agli uffici del registro delle imprese i poteri di carattere sostanziale finalizzati agli scopi di legge, con conseguente svuotamento della funzione di presidio degli strumenti in questione (n. IV ric.);

- con il primo motivo del ricorso per motivi aggiunti, che in assenza di copertura normativa: *i)* l’art. 7 d.d. cit. avrebbe attribuito alle camere di commercio la facoltà di esercitare, “tramite apposito ufficio”, i controlli antiriciclaggio previsti dall’art. 18 d.lgs. n. 231/07; *ii)* la circolare n. 3691/C, pur riconoscendo che detti controlli

“attengono [...] a fattispecie finora non praticata”, avrebbe equiparato gli enti camerali ai “professionisti” *ex art. 12 d.lgs. cit.*, recante un elenco di soggetti chiamati a svolgere tali funzioni in maniera professionale e in virtù dell’iscrizione in appositi albi – elenco pertanto insuscettibile di integrazione analogica –, chiarendo che gli obblighi di adeguata verifica (artt. 18 e 28 d.lgs. n. 231/07) e di segnalazione (art. 41 d.lgs. cit.) incomberebbero proprio sugli uffici delle camere di commercio; nel caso di stipulazione dell’atto ai sensi dell’art. 5 d.m. sarebbe stata, inoltre, prevista la possibilità di autenticazione a opera di uffici, di nuova istituzione, di “assistenza qualificata alle imprese” (c.d. AQI), con attribuzione a questi ultimi, in difetto di apposite norme, di poteri tipicamente riconducibili ai notai o ai pubblici ufficiali; l’art. 10, co. 2, lett. g), d.lgs. cit. escluderebbe però per gli uffici della p.a. l’applicazione degli incumbenti indicati nei menzionati capi I e II del titolo II, di talché le camere di commercio non sarebbero tenute al rispetto né degli obblighi di adeguata verifica né di quelli di registrazione e conservazione dei dati; l’art. 7 d.d. cit. si porrebbe così in contrasto con la disposizione appena richiamata, avuto anche riguardo al meccanismo di reazione avverso le violazioni in materia di disciplina antiriciclaggio (risultando introdotto un sistema sanzionatorio in deroga all’art. 1 l. n. 689/81); sarebbe in definitiva illegittima la scelta ministeriale di attribuire incarichi aventi rilevanza centrale per l’ordinamento (alla luce dell’esposizione al maggior rischio degli atti attinenti alla materia societaria) a soggetti, quali gli uffici del registro delle imprese, “storicamente tenuti all’assolvimento di obblighi di natura meramente formale delle pratiche lavorate”, in assenza di un adeguato bilanciamento in termini di connesse responsabilità e avuto altresì riguardo alle possibili lungaggini procedurali (stante la necessità di presenza fisica degli interessati; n. I, I[^] mm.aa.).

Le censure sono inammissibili.

Ai sensi dell’art. 2, co. 2, lett. k), d.m. 17.2.2016 l’ufficio del registro delle imprese “verifica: [...] l’adempimento degli obblighi di cui al titolo II del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni”.

L’art. 7 d.d. 1.7.2016 (“Verifiche a norma del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231”) stabilisce che la camera di commercio “tramite apposito ufficio, provvede alla

verifica del titolare effettivo e alle altre verifiche di cui all'articolo 18" d.lgs. n. 231/2007 (co. 1), che l'"obbligo di adeguata verifica in capo all'ufficio camerale di cui al comma 1, avviene, nel caso di atti sottoscritti ai sensi dell'articolo 24 del C.A.D., a norma dell'articolo 28, comma 3, lettera c)" d.lgs. cit. (co. 2) e che in caso di operazioni sospette, trova applicazione l'art. 41 d.lgs cit. (co. 3; il co. 4 attiene all'ipotesi in cui le parti si avvalgano della procedura delineata dall'art. 5, co. 2, d.m. 17.2.2016).

Tali previsioni non solo non involgono attribuzioni riservate, della cui sottrazione possa in qualche modo lamentarsi la categoria notarile, ma comportano l'introduzione di nuovi obblighi a carico degli enti camerale, con la conseguenza che soltanto questi ultimi sarebbero legittimati a dolersi di eventuali pregiudizi alla propria sfera giuridica (anche con riferimento all'asserita applicabilità del regime sanzionatorio di cui alla l. n. 689/81, applicabilità peraltro contestata dall'amministrazione; v. mem. 23.8.2016).

Così come non sono ammissibili, per difetto d'interesse, censure relative a scelte pertinenti ad aspetti organizzativi degli enti camerale e aventi come tali rilevanza meramente interna, non vantando il ricorrente alcuna posizione differenziata al riguardo (il riferimento è all'art. 6 d.d. 1.7.2016, peraltro non oggetto di puntuale contestazione, concernente l'"Ufficio assistenza qualificata alla stipula dell'atto" presso la camera di commercio).

Si tratta comunque di deduzioni non condivisibili.

Se in via generale l'art. 10, co. 2, lett. g), d.lgs. n. 231/07 (nella versione anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90) prevede l'applicazione delle disposizioni contenute in detto d.lgs. (a eccezione di quelle relative agli obblighi di identificazione e registrazione) "agli uffici della pubblica amministrazione", va rilevato che l'elencazione dei "professionisti" di cui al successivo art. 12, necessaria per individuare la platea dei soggetti privati destinatari degli obblighi derivanti dal decreto, annovera al co. 1, lett. d), i "prestatori di servizi relativi a società", locuzione generica che consente di ritenervi inclusi (*quoad effectum*) gli uffici del registro delle imprese nel caso di costituzione delle start-up innovative (v. mem. amm. 23.8.16, in cui sono richiamate anche la raccomandazione n. 24 degli "Standard internazionali per il

contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo [...]”, approvati nel febbraio 2012 dal Gafi-FATF, Gruppo di azione finanziaria – Financial Action Task Force, e la dir. 2015/849/UE, cons. 12).

In ogni caso, l’estensione degli obblighi di adeguata verifica anche agli uffici del registro costituisce adeguato sviluppo della regola introdotta dall’art. 4, co. 10-*bis*, d.l. n. 3/2015 ed è insita nel sistema delineato dal d.lgs. n. 231/07, non potendosi ammettere che una pubblica amministrazione sia esonerata dallo svolgimento di compiti discendenti da precisi obblighi legislativi indirizzati a soggetti privati allorquando l’una e gli altri espletino una medesima attività. Sicché nemmeno è condivisibile l’assunto del ricorrente, secondo cui l’art. 12 d.lgs. cit. non tollerebbe integrazione analogica.

Con il secondo motivo il Cnn lamenta la violazione degli artt. 1, co. 3, d.l. n. 2/2006 e 3-*bis* d.lgs. n. 463/97 nonché del d.P.R. n. 131/86, in tema di obblighi di natura fiscale connessi all’attività di registrazione degli atti.

Segnatamente, l’art. 3 d.d., relativo alla registrazione dell’atto, recherebbe disposizioni derogatorie di quelle sulla “disciplina di autoliquidazione fiscale” e sull’estensione delle inerenti procedure telematiche (artt. 1, co. 3, d.l. cit. e 3-*bis* d.lgs. cit.), individuando peraltro, nel silenzio della normativa primaria, il soggetto attuatore del tributo (in autoliquidazione; “parte contraente”); quanto, poi, alla possibilità per gli stipulanti di farsi supportare dagli uffici di assistenza qualificata alle imprese (art. 3, co. 6, d.d.), nel sistema dell’imposta di registro sarebbe sconosciuta la funzione di assistenza nella registrazione, con inapplicabilità della disciplina relativa ai soggetti tenuti a chiedere la registrazione stessa e contraddittorietà rispetto all’individuazione di questi ultimi ai sensi dell’art. 10, co. 1, lett. *b*, d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (notai, ufficiali giudiziari, segretari o delegati della p.a. e altri pubblici ufficiali), disposizione insuscettibile di estensione agli uffici “AQI” (per assenza di idonea base normativa); quanto, infine, al riferimento al “sostituto d’imposta”, si tratterebbe di una previsione contrastante con l’art. 64, co. 1, d.P.R. n. 600/73 se intesa letteralmente e comunque illegittima anche se frutto di un mero refuso (volendosi in realtà intendere il

“responsabile di imposta”); sarebbe infatti assente ogni regolamentazione degli obblighi di pagamento delle imposte (v. n. II, I[^] mm.aa.).

Il motivo è inammissibile, avuto riguardo alle precedenti considerazioni sull’interesse a ricorrere del Cnn. Anche in questo caso, infatti, le previsioni impugnate non involgono funzioni riservate ai notai, ma afferiscono esclusivamente a rapporti di natura tributaria.

4.2. Il Cnn ha, poi, ribadito anche nei confronti del d.d. e della circolare le medesime doglianze prospettate nel ricorso introduttivo, con alcune precisazioni: *i)* questi due ultimi atti attesterebbero l’illegittimità dell’intero agire amministrativo nella parte in cui avrebbero previsto, in contrasto con il d.m., la “percorribilità” anche della costituzione con atto notarile, non essendo dirimente il rinvio (nel corpo della circolare) all’art. 11 della dir. 2009/101/CE; *ii)* la circolare qualificherebbe le nuove attribuzioni in termini di controllo di natura formale, richiamando però verifiche tutt’altro che formali, quali quelle sulla liceità, possibilità e determinabilità dell’oggetto sociale (che peraltro in materia societaria dovrebbe essere “determinato” e non meramente “determinabile”, non coincidendo la nozione di oggetto del contratto di cui all’art. 1346 c.c. con quella di oggetto sociale), sulla riferibilità astratta alle finalità tipiche della costituzione di start up innovative o ancora sulla capacità giuridica e di agire delle parti; *iii)* non sarebbe stata richiamata la disciplina dell’art. 2463-*bis* c.c. in materia di s.r.l. semplificata (nn. III-VIII, I[^] mm.aa.).

Con riferimento alle critiche in esame, prospettanti vizi di illegittimità derivata, è sufficiente rinviare alla precedente trattazione.

Ne segue che le censure sono infondate o inammissibili, a eccezione di quella corrispondente all’unico motivo accolto, relativo alla permanenza della società nella sezione ordinaria in caso di cancellazione dalla sezione speciale “per motivi sopravvenuti” quando la stessa non sia stata costituita nelle forme ordinarie (art. 4, co. 1, d.m.)

Ciò determina la consequenziale illegittimità tanto dell’art. 5, co. 3, d.d. 1.7.2016 – “La cancellazione della società dalla sezione speciale per motivi sopravvenuti successivamente alla valida iscrizione della stessa alla medesima sezione speciale,

secondo quanto previsto dall'articolo 25, comma 16 del decreto legge 179 del 2012, non comporta la cancellazione della stessa dalla sezione ordinaria” – nella parte in cui non prevede il riferimento all'avvenuta costituzione della società stessa nelle forme ordinarie (art. 2463 c.c.), quanto del conseguente riferimento nella circolare n. 3691/C (v. pag. 7).

5. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti il Cnn impugna il d.m. 28.10.2016, in materia di “approvazione del modello per le modifiche delle start-up innovative ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese [...]”, deducendone l'illegittimità, oltre che in via derivata, in via autonoma per i seguenti motivi:

- il d.m. 28.10.2016, avente portata innovativa, sarebbe affetto dai medesimi vizi denunciati con il primo motivo del ricorso introduttivo, prescrivendo l'esclusiva redazione dell'atto modificativo in modalità informatica e il divieto di iscrizione nel registro dell'“atto sottoscritto in maniera diversa” (art. 1, commi 3 e 4);

- detto d.m. 28.10.2016 avrebbe demandato agli uffici del registro delle imprese ulteriori compiti in materia di antiriciclaggio rispetto a quelli indicati dal d.m. 17.2.2016: l'art. 2, co. 3, contemplerebbe in particolare gli obblighi di cui al tit. II d.lgs. n. 231/2007, prevedendo però non una mera verifica dell'intervenuto adempimento (come alla lett. *k* del d.m.), ma l'assolvimento degli obblighi stessi (gli uffici sarebbero peraltro inadeguati, come dimostrato dalla vicenda dell'iscrizione di una start up innovativa recante una denominazione in contrasto con l'art. 113, co. 1, d.lgs. n. 385/93); inoltre, i controlli degli uffici non sarebbero meramente formali (cfr. lett. *d*, sul “mantenimento” dei requisiti necessari per il riconoscimento dello status di start up innovativa, e lett. *h*, sulla “liceità, possibilità e determinabilità delle modifiche approvate”); da ultimo, sarebbe illegittima la scelta di richiamare all'art. 3, co. 1, l'art. 5 d.m., nella parte in cui prevede la riduzione dei termini nel caso di firme autenticate dal notaio ai sensi dell'art. 25 Cad, scelta non sorretta da alcuna base normativa.

Al riguardo si può notare che non risultano allegati profili di illegittimità diversi da quelli già dedotti con il ricorso introduttivo e con il primo ricorso per motivi aggiunti.

Il d.m. 28.10.2016 è stato peraltro adottato sulla base della stessa norma primaria e risponde alle medesime finalità del d.m. 17.2.2016, sicché nulla vi è da aggiungere

rispetto a quanto considerato in precedenza: l'asserita "esclusività" dell'utilizzo della modalità informatica anche per le modifiche è smentita dalla stessa norma di provvista, che connota in termini di espressa alternatività le due modalità ivi indicate (atto pubblico o atto elettronico privato). Lo stesso a dirsi per le verifiche demandate all'ufficio del registro, mentre è del tutto generico l'ultimo profilo di critica, concernente il rinvio alla norma sulla riduzione dei termini nel caso di firme autenticate da notaio ai sensi dell'art. 25 cad, non risultando illustrati i profili di illegittimità della disposizione di rinvio.

Le doglianze vanno perciò disattese.

6. In conclusione, il ricorso principale e il primo ricorso per motivi aggiunti sono fondati per quanto di ragione; conseguentemente il d.m. 17.2.2016, il d.d. 1.7.2016 e la circolare n. 3691 vanno annullati *in partibus quibus*, secondo quanto innanzi precisato. Essi sono per il resto infondati, come infondato è il secondo ricorso per motivi aggiunti.

La novità delle questioni consente di ravvisare i presupposti per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III-ter, definitivamente pronunciando:

- accoglie il ricorso e il primo ricorso per motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli artt. 4, co. 1, d.m. 17.2.2016 e 5, co. 3, d.d. 1.7.2016 nonché la circ. n. 3691 dell'1.7.2016 *in partibus quibus*;
- respinge, per il resto, il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti;
- respinge il secondo ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 28 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

L'ESTENSORE
Mario Alberto di Nezza

IL PRESIDENTE
Giampiero Lo Presti

IL SEGRETARIO