



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M. FANNO"**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN  
ECONOMIA E DIRITTO**

**TESI DI LAUREA**

**"L'OPERAZIONE DI FUSIONE NEL TERZO SETTORE:  
UN'ANALISI DEL CASO DI FUSIONE TRA FONDAZIONI DI  
ORIGINE BANCARIA"**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF.CERBIONI FABRIZIO**

**LAUREANDA: MONETTI BENEDETTA**

**MATRICOLA N. 2004070**

**ANNO ACCADEMICO 2022 – 2023**



Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

*I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.*

*Firma (signature)*

*Benedetta Monetti*



*Alla mia famiglia che mi ha sempre  
sostenuta e incoraggiata*



# Sommario

<b>Introduzione .....</b>	<b>11</b>
---------------------------	-----------

## Capitolo primo

### Una panoramica del Terzo Settore

1.1. Definizione di Terzo Settore .....	14
1.2. Il nuovo Codice del Terzo Settore.....	15
1.3. Ambito soggettivo: Enti del Terzo Settore (ETS) .....	20
1.4. Ambito oggettivo del Terzo Settore .....	24
1.4.1. Le attività di interesse generale.....	25
1.4.2. Attività diverse.....	27
1.4.3. Finalità perseguite e assenza scopo di lucro .....	28
1.5. Regime pubblicitario Terzo Settore .....	30
1.6. La <i>governance</i> del Terzo Settore.....	34
1.6.1. Organizzazione interna “per organi”.....	35
1.6.2. Il profilo dell’autonomia statutaria .....	38
1.6.3. Il profilo della trasparenza, i controlli esterni e il processo di <i>accountability</i> ...	38
1.6.4. Il coinvolgimento degli <i>stakeholders</i> : la prospettiva cd. <i>multistakeholder</i> .....	40
1.6.5. Approccio strategico <i>mission-oriented</i> .....	42
1.7. Le particolari tipologie di Enti del Terzo Settore: gli ETS cd “tipici” .....	42
1.7.1. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale .....	43
1.7.2. Enti filantropici .....	44
1.7.3. Imprese sociali e cooperative sociali .....	45
1.7.4. Reti associative .....	46
1.7.5. Società di mutuo soccorso.....	47

## Capitolo secondo

### **Le operazioni straordinarie nel Terzo Settore**

2.1. Quadro di riferimento ed evoluzione normativa .....	48
2.2. Articolo 42- <i>bis</i> Codice civile .....	52
2.3. Regime pubblicitario operazioni straordinarie Enti del Terzo Settore .....	54
2.4. Natura giuridica delle operazioni straordinarie tra enti non lucrativi .....	55
2.5. I limiti caratterizzanti le operazioni straordinarie .....	56
2.5.1. I limiti di tipo statutario.....	57
2.5.1.1. Enti costituiti anteriormente all'entrata in vigore dell'art 42- <i>bis</i> cc.....	57
2.5.1.2. Introduzione del divieto successivamente alla costituzione dell'ente .....	57
2.5.1.3. Soppressione divieto statutario contestualmente all'operazione straordinaria	58
2.5.1.4. I limiti alla sopprimibilità del divieto .....	59
2.5.2. Limiti legali .....	60
2.6. La particolare disciplina prevista per l'impresa sociale.....	61
2.7. Profili strategici operazioni straordinarie nel Terzo Settore .....	64
2.8. Le variabili di riferimento.....	65
2.9. Le motivazioni alla base delle operazioni straordinarie .....	66
2.10. Aspetti fiscali .....	67
2.10.1. Natura commerciale o non commerciale dell'attività degli ETS .....	67
2.10.2. Natura commerciale o non commerciale dell'ente.....	71
2.10.3. Le imposte sui redditi degli ETS.....	73
2.10.4. Regime fiscale impresa sociale .....	76
2.10.5. Imposizione fiscale operazioni straordinarie ETS .....	77
2.11. Gli adeguati assetti contabili degli ETS.....	78
2.11.1. Adeguati assetti e il requisito dell'assenza di lucro .....	80
2.11.2. Adeguati assetti: un obbligo e un'opportunità .....	80

## Capitolo terzo

### **L'operazione straordinaria di fusione tra Enti del Terzo Settore**

3.1. Introduzione.....	83
3.2. Tipologie di fusione realizzabili .....	84
3.3. Finalità perseguite .....	84
3.4. Procedimento di fusione.....	85
3.4.1. Progetto di fusione.....	86
3.4.2. Altri documenti previsti .....	87
3.4.2.1. Situazione patrimoniale.....	87
3.4.2.2. Relazione dell'organo amministrativo .....	88
3.4.2.2.1. Il rapporto di cambio .....	89
3.4.3. Deposito degli atti.....	90
3.4.4. Delibera di fusione.....	90
3.4.4.1. Particolare fattispecie delle fondazioni prive di organo assembleare .....	91
3.4.5. Atto di fusione.....	92
3.5. Effetti della fusione .....	93
3.6. Dimezzamento dei termini legali .....	93
3.7. Adempimenti pubblicitari procedimento di fusione.....	94
3.8. L'opposizione dei creditori nell'operazione di fusione tra ETS.....	95
3.9. Il diritto di recesso nelle associazioni.....	97
3.10. Ipotesi di leveraged buyout: inapplicabilità agli ETS .....	98
3.11. Operazione di fusione "trasformativa" .....	99
3.11.1 Operazione di fusione trasformativa "omogenea" .....	100
3.11.1.1. La fusione per incorporazione di associazione in fondazione.....	100
3.11.1.2. La fusione per incorporazione di fondazione in associazione riconosciuta .....	101
3.11.2. Operazione di fusione trasformativa "eterogenea" .....	101
3.12. Fusione riguardante ETS con qualifica di impresa sociale .....	101
3.13. Normativa fiscale operazione di fusione ETS.....	103
3.13.1. Le imposte dirette .....	103
3.13.2. Le imposte indirette .....	106

3.14. Le diverse fattispecie di fusione reciproca ex art 42- <i>bis</i> cc .....	107
3.15. Trattamento del disavanzo e avanzo da fusione.....	108
3.16. Mutamento del regime contabile .....	109
3.17. Mutamento del regime fiscale.....	111
3.18. Aspetti rilevanti mutamento veste fiscale ETS .....	111

## Capitolo quarto

### **L'operazione di fusione nelle Fondazioni di Origine Bancaria: un'analisi di alcuni empirici**

4.1. Introduzione .....	113
4.2. Le Fondazioni di Origine Bancaria.....	114
4.3. Le FOB e il Terzo Settore.....	116
4.3.1. Centri di Servizio per il Volontariato .....	117
4.4. Evoluzione storica delle Fondazioni di Origine Bancaria .....	119
4.5. Aspetti strategici e di governance delle Fondazioni di Origine Bancaria.....	121
4.6. Operazione di fusione tra FOB .....	129
4.7. Procedimento operazione di fusione tra FOB.....	133
4.8. Analisi di alcuni casi empirici di fusione tra FOB.....	135
4.8.1. La fusione tra la Fondazione CR di Cuneo e la Fondazione CR di Bra.....	135
4.8.1.1. Gli enti coinvolti nell'Operazione .....	136
4.8.1.2. Le tappe procedurali .....	137
4.8.1.3. Motivazioni, obiettivi ed effetti dell'Operazione .....	138
4.8.1.4. Situazione patrimoniale post fusione.....	139
4.8.1.5. Considerazioni finali sull'Operazione .....	141
4.8.2. Fusione tra Fondazione Chieti- Abruzzo Molise e Fondazione Banco di Napoli.	142
4.8.2.1. Gli enti coinvolti .....	143
4.8.2.2. Le tappe procedurali .....	143
4.8.2.3. Motivazioni, obiettivi ed effetti dell'Operazione .....	144
4.8.2.4. Situazione patrimoniale post-fusione.....	145
4.8.2.5. Considerazioni finali sull'Operazione .....	147

4.9. Aspetti fiscali riguardanti l'operazione di fusione tra FOB.....	148
4.10. Misure agevolative introdotte mediante Legge di Bilancio 2023 .....	149
4.10.1. Analisi delle FOB che rispettano i requisiti richiesti .....	150
<b>Conclusioni .....</b>	<b>155</b>
<b>Riferimenti bibliografici .....</b>	<b>159</b>

## Introduzione

Il Terzo Settore, in Italia, costituisce un fenomeno che negli ultimi decenni è cresciuto in maniera esponenziale in virtù dell'evoluzione del sistema capitalistico italiano che ha visto la presenza sempre più massiccia di soggetti intermedi tra Stato e Mercato operanti in molteplici ambiti – dal campo economico a quello politico e sociale – e guidati dalla logica del *non profit* allo scopo di sopperire alle mancanze del settore pubblico.

Il diffondersi all'interno del contesto sociale italiano di innumerevoli entità caratterizzate dallo svolgimento di attività economiche e sociali senza scopo di lucro ha reso sempre più necessario porre un riconoscimento giuridico a quest'ultime ed un riordino della frammentata normativa esistente. In forza della necessità di pervenire ad una definizione univoca di tali formazioni ed al fine di garantire trasparenza e chiarezza normativa in riferimento ai molteplici aspetti ad esse collegati, nel 2016, il legislatore, mediante la Legge delega n.106 del 6 giugno 2016, ha dato avvio ad un processo di riforma nota come Riforma del Terzo Settore. In tal senso, numerose sono state le novità apportate al panorama normativo italiano mediante il D.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017 ed il D.lgs. n. 112 del 3 luglio 2017 che, in ottica unificatrice, hanno in parte consentito di superare le diverse difficoltà e criticità riconducibili, in primo luogo, alla presenza di numerose leggi e relative interpretazioni complesse e tra loro contraddittorie. Si tratta, dunque, di una Riforma avente carattere “epocale” che ha visto il coinvolgimento oltre che degli enti appartenenti al Terzo Settore anche di tutte le diverse varietà di individui ed entità che intrattengono relazioni di vario tipo con quest'ultimi. A ciò è da ricondursi l'approccio *multistakeholder* proprio del settore in esame.

Importante novità prevista dalla Legge delega 106/2016 concerne l'introduzione all'interno del Codice civile dell'articolo 42-*bis* contenente la disciplina relativa alla realizzazione di operazioni straordinarie tra ETS tra cui rientra anche l'operazione di fusione; *focus* di tale elaborato vuole dunque essere tale operazione di integrazione e aggregazione tra enti appartenenti al Terzo Settore.

La possibilità di realizzare tali operazioni in ambito *non profit* è da ricondursi al processo di “societarizzazione” degli ETS perseguito dal legislatore al fine di rispondere alle esigenze di armonizzazione del mondo economico con quello sociale.

Da un punto di vista strutturale, il presente elaborato si articola in quattro capitoli.

Il primo capitolo intende fornire una panoramica del Terzo Settore allo scopo di inquadrarne l'ambito di riferimento sia da un punto di vista oggettivo che soggettivo oltre che approfondirne gli aspetti di *governance* e manageriali. Al riguardo, l'organizzazione interna, *l'accountability* e il rispetto dei principi di trasparenza e autonomia ne rappresentano i punti cruciali.

Il secondo e il terzo capitolo proseguono la trattazione focalizzandosi sugli aspetti giuridici, contabili e fiscali delle operazioni straordinarie nel Terzo Settore e della specifica operazione di fusione ponendo particolare attenzione alle motivazioni ed ai profili strategici sottostanti oltre che agli effetti derivanti dalla realizzazione di queste. Alla luce del processo, già citato, di commercializzazione degli Enti del Terzo Settore, numerosi sono i richiami alla disciplina prevista per la medesima operazione in ambito lucrativo.

Il quarto ed ultimo capitolo dell'elaborato analizza l'operazione di fusione tra Fondazioni di Origine Bancaria, una particolare categoria di entità che non rientra direttamente, per espressa previsione normativa, nel novero degli enti del Terzo Settore ma presenta diversi *trait d'union* con quest'ultimo. Si tratta di soggetti privati preposti alla cura del bene comune che mettono a disposizione i loro utili per la promozione dello sviluppo economico delle comunità e per il raggiungimento di scopi di utilità sociale riuscendo a cogliere con tempestività, grazie alla prossimità con i territori, i bisogni delle comunità. Svolgono, pertanto, un ruolo di supporto al Terzo Settore mediante le proprie erogazioni ed al contempo, quest'ultimo, consente a tali entità di realizzare i propri obiettivi. Le Fondazioni in esame, perciò, al fine di assolvere la propria missione entrano in relazione con il Terzo Settore quali *stakeholders*.

Fondamentale è il legame esistente con gli enti lucrativi ed il riferimento ai principi di efficienza ed efficacia che li caratterizzano. Entrambe le attività esercitate dalle FOB, riconducibili alla gestione del patrimonio e all'attività erogativa, richiedono il rispetto dei requisiti dell'efficienza e dell'economicità. Al fine di perseguire i propri obiettivi, le Fondazioni di Origine Bancaria necessitano, in primo luogo, di una buona *governance*. Raggiungere un modello di governo che risulti efficiente ed efficace richiede investimenti non sempre realizzabili in maniera agevole. A motivo di ciò, mediante il processo di autoriforma avviato con la Carta delle Fondazioni nel 2012 e con la stipula successiva del Protocollo ACRI-MEF nel 2015, ha assunto rilevanza, tra le altre, la realizzazione di forme di cooperazione e aggregazione al fine di assicurare adeguati livelli di capacità tecnica, erogativa ed operativa. Ha trovato dunque disciplina, tra i vari strumenti, l'operazione di fusione nell'universo delle FOB quale strumento volto ad accrescere le dimensioni di tali entità in un'ottica di creazione di poli patrimoniali, economici e finanziari assicurando altresì il rispetto dei requisiti necessari in tema di efficienza ed efficacia ed il realizzo, dunque, di economie di scala e di scopo.

All'interno del capitolo in esame, dunque, oltre ad un approfondimento delle caratteristiche proprie delle FOB specie in termini di *governance*, trova approfondimento l'operazione di fusione tra FOB da un punto di vista contabile, giuridico e strategico. Trovano analisi anche i due casi di fusione tra FOB avvenuti negli ultimi anni a seguito di quanto auspicato all'interno del Protocollo ACRI-MEF ovvero l'incorporazione della Fondazione Cassa di Risparmio di Bra in Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e la successiva incorporazione della Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise in Fondazione Banco di Napoli.

L'incentivo al proseguo di quanto avviato dalle fondazioni appena citate e dunque il realizzo di poli patrimoniali assieme alla volontà di risanare le entità che versano in situazioni di difficoltà trovano conferma nella recente previsione legislativa contenuta all'interno della Legge di Bilancio 2023 che presenta come fine principale l'incorporazione di entità versanti in condizioni di difficoltà mediante la concessione di sgravi fiscali agli enti incorporanti.

L'universo delle FOB sta infatti attraversando una fase di rinnovamento segnata in *primis* dal passaggio verso un modello di tipo *operating foundations* allo scopo di realizzare gli auspicati poli economico-finanziari finalizzati al perseguimento di progetti comuni di utilità sociale superando dunque i tradizionali modelli meramente erogativi cd. *grant-making*.

A ciò è da aggiungersi la capacità di fare rete e la molteplicità dei campi d'azione in cui operano tali entità che agevolano il processo di innovazione perseguito da quest'ultime.

# Capitolo primo

## Una panoramica del Terzo Settore

### 1.1. Definizione di Terzo Settore

Con il termine “Terzo Settore” si fa riferimento ad un complesso di organizzazioni e istituzioni che rivestono all’interno della società italiana un ruolo strategico tale da divenire sempre più un elemento di fondamentale importanza per lo sviluppo dell’economia nazionale.<sup>1</sup>

Alla luce della crescente rilevanza assunta da tale settore, nel tempo si sono succeduti diversi tentativi volti a riformare la disciplina degli enti *non profit* e a superare, dunque, l’assetto frammentario e disomogeneo caratterizzante tali organizzazioni oltre che l’assenza di una definizione univoca e condivisibile di “Terzo Settore”.

Solo nel giugno 2016 si è giunti all’ approvazione della Legge Delega n. 106 del 6 giugno 2016 rubricata “*Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*” che ha dato avvio al progetto della cd. “Riforma del Terzo Settore” mediante la successiva emanazione del D.lgs. n.117 del 3 luglio 2017 e del D.Lgs. n. 112 del 3 luglio 2017 recanti rispettivamente la disciplina del “*Codice Unico del Terzo Settore*” e la “*Disciplina speciale dell’impresa sociale*”.<sup>2</sup>

Mediante la Legge Delega 106/2016, volta a riordinare e revisionare la disciplina civilistica e fiscale degli enti del Terzo Settore in maniera organica, il “Terzo Settore” ha acquisito per la prima volta rilevanza normativa.

Tale nuova legislazione ha rappresentato una riforma avente carattere “epocale” sia per le organizzazioni interessate sia per coloro che a vario titolo si relazionano con esse.<sup>3</sup>

Un’importante innovazione riguarda l’introduzione di una definizione di Ente del Terzo Settore (cd. ETS) individuabile all’art 1 comma 1 L.106/2016<sup>4</sup> e riassumibile in un insieme di elementi

---

<sup>1</sup> ALIBERTI, S., 2019. Il principio della solidarietà alla luce della Riforma del Terzo settore. *Culture e Studi del Sociale*, 4(2)

<sup>2</sup> ROMANO, M., 2019. I limiti all’autonomia statutaria nelle fondazioni di partecipazione alla luce della riforma del terzo settore. *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2 evidenzia come “*da tempo [...] si auspicava una riforma del terzo settore poiché l’apparato delle sue regole e principi era considerato inadeguato ed inidoneo a sostenere un crescente sviluppo*”

<sup>3</sup> FICI, A., 2019. Profili e principi generali della riforma in FICI, A., et al. (a cura di) *Dalla parte del terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*. Roma-Bari: Editore La Terza

<sup>4</sup> “*complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti*

essenziali cui un'entità deve adattarsi al fine di potersi qualificare tale. Tali "formazioni intermedie" si caratterizzano per la forma giuridica privata, l'assenza di scopo di lucro, il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, la realizzazione di attività di interesse generale e l'impiego di una quota di lavoro volontario.<sup>5</sup>

Pertanto, l'ente che ricopre cumulativamente tali requisiti è riconducibile all'universo del "Terzo Settore" inteso come categoria di enti "distinta e autonoma" rispetto alle altre categorie esistenti in ragione degli elementi caratteristici sopra elencati che la identificano.<sup>6</sup> Non costituisce, pertanto, una tipologia organizzativa marginale e residuale e dunque "terza" rispetto agli enti pubblici, costituenti il cd. "Primo Settore" (Stato) e agli enti con finalità lucrative rappresentanti il cd. "Secondo Settore" (Mercato) bensì concorre con quest'ultimi a formare un sistema pluralistico di forme organizzative.<sup>7</sup> Al contempo, però, parte della letteratura ritiene che tale settore sia definito "terzo" in ragione della sua natura "ibrida". Nel novero dei requisiti essenziali è possibile osservare, infatti, la compresenza di elementi tipici sia degli enti appartenenti alla "sfera pubblica" che delle entità facenti parte della "sfera privata".<sup>8</sup>

## 1.2. *Il nuovo Codice del Terzo Settore*

Come già anticipato, la Riforma del Terzo Settore ha trovato attuazione principalmente nel testo normativo del Codice del Terzo Settore e nella speciale disciplina dell'impresa sociale.

Nel dettaglio, il Codice del Terzo Settore (di seguito CTS) è composto da 104 articoli suddivisi in 12 Titoli; rappresenta, dunque, un corposo documento tale da costituire la principale fonte di diritto degli Enti del Terzo Settore.

Adottato con il D.lgs. 117/2017, in risposta ad uno degli obiettivi prefissati dal legislatore del 2016 riguardante l'introduzione di un codice unico e unitario del Terzo Settore<sup>9</sup>, regola gli ambiti di disciplina comune occupandosi, pertanto, delle attività svolte dagli Enti, degli

---

*costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi"*

<sup>5</sup> LOFFREDO, F., 2018. *Gli Enti del Terzo Settore*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.

<sup>6</sup> FICI, A., *op. cit.* conferma tale volontà del Legislatore di rendere tale Settore distinto dagli altri evidenziando anche la scelta dello stesso di prevedere un apposito "Codice" a livello normativo; in riferimento anche ai precisi valori e principi che lo indirizzano.

<sup>7</sup> FICI, A. *op. cit.* sul punto ritiene non condivisibile la linea di pensiero basata "sulla denominazione di "Terzo settore" quale risposta al fallimento di altri due settori, quello pubblico e quello privato. Gli Enti del Terzo settore, infatti, non entrano in gioco soltanto quando gli altri due settori sono incapaci di soddisfare efficacemente determinati bisogni, ma costituiscono un'opzione sempre disponibile per chiunque sia in ricerca di un modello organizzativo coerente con i propri bisogni non speculativi"

<sup>8</sup> BUSANI, A., CORSICO, D., 2021. *L'atto costitutivo, statuti e operazioni straordinarie degli enti del Terzo Settore*. Edizione II. Milano: Wolters Kluwer.

<sup>9</sup> PONZANELLI, G., 2017. Terzo Settore: la legge delega di riforma. *NGCC*, 5 pp.726-728 al riguardo precisa che il legislatore non si era posto l'obiettivo di "una semplice raccolta delle leggi già esistenti" ma al contrario "un'armonizzazione e una semplificazione della legislazione disorganica e frammentaria" all'epoca esistente;

operatori coinvolti e dell'intera organizzazione del settore senza delinearne un modello unitario. Nello specifico, individua alcune "particolari" tipologie di ETS e offre, dunque, un insieme di forme organizzative volte alla costituzione di entità appartenenti a tale settore secondo i possibili bisogni sottostanti.

Come sancito dall'art 1 del testo in esame l'obiettivo principale perseguito è *"sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa"*.

Tali principi generali, secondo quanto previsto dal successivo art. 2 CTS, sono declinati mediante il riconoscimento del valore e della funzione sociale *"degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo"*, di cui *"è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale"*.

Dunque, il Terzo Settore, mediante il richiamo ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3 comma 2 e 118 comma 4 dell'ordinamento costituzionale italiano, assume rilevanza anche da un punto di vista costituzionale e contribuisce *"al progetto di trasformazione sociale"* perseguito da tali principi. La nuova legislazione, infatti, dà attuazione al principio della sussidiarietà orizzontale (art. 118 comma 4 Cost.) in connessione ai doveri di solidarietà "inderogabili" (art. 2 Cost) e al principio dell'uguaglianza sostanziale (art 3 Cost.).<sup>10</sup> Riprende, inoltre, in riferimento soprattutto al rapporto con gli altri settori, il principio del pluralismo sociale e la relativa "visione pluralistica" del sistema economico. Al riguardo, si può evincere che all'interno del Terzo Settore la dimensione sociale coesiste con la dimensione economica. Gli obiettivi di coesione sociale e di sviluppo economico vengono realizzati in maniera simultanea: ciascuno, infatti, costituisce il presupposto dell'altro<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> FICI, A., *op. cit.* sul punto afferma che gli ETS siano riconducibili alle *"formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo"* (art.2 Cost) e pertanto espressione della *"solidarietà autonomamente organizzata dei cittadini"*; ritiene inoltre che essi siano capaci di provvedere alla *"rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto libertà e uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese"* (art 3 comma 2 Cost)

<sup>11</sup> FICI, A., *op. cit.* afferma che *"lo sviluppo economico presuppone la coesione sociale, così come, per converso, è difficile avere coesione sociale in presenza di disagio economico o, tanto più, di forti disuguaglianze economiche"* Il professor Fici, inoltre, in ACRI, 2017. *XXIII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: ACRI Spa sottolinea che *"Il terzo settore, infatti, persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale che possono avere natura economica e possono essere condotte impiegando lavoratori retribuiti"* ed è alla luce di tale simultaneità che *"lo Stato lo promuove ed agevola in vario modo, non solo fiscalmente"*

Altro obiettivo prefissato dalla Legge delega riguardava, come dettagliatamente previsto all'articolo 2 comma 2 lettera a), “*la revisione della disciplina del Titolo II del Libro Primo del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni aventi carattere privato senza scopo di lucro aventi personalità giuridica o meno.*” Il Governo, però, ha preferito, in luogo della revisione complessiva delegata dal Legislatore, di limitarsi alla sola introduzione del nuovo articolo 42-*bis* volto a disciplinare le operazioni straordinarie riguardanti le associazioni riconosciute e non e le fondazioni. Il corpo normativo del Codice civile per il resto è rimasto dunque inalterato derivandone la necessità di essere coordinato con il nuovo Codice del Terzo settore. La mancata revisione del Titolo II del Codice civile e il rispetto, pertanto, dei principi e criteri direttivi previsti all'art 3 della Legge Delega n.106/2016 è, secondo parte della dottrina, riconducibile al limitato arco temporale a disposizione dell'organo Esecutivo stesso per esercitare la Delega e alla volontà di quest'ultimo di concentrare le forze sul solo ambito del Terzo settore, già di per sé molto corposo e complesso.<sup>12</sup> Inoltre, è necessario considerare che il diritto del Terzo Settore concerne un sottoinsieme degli enti giuridici in generale e non degli enti non lucrativi del Libro I del Codice civile. Dunque, non avrebbe trovato alcun fondamento la riforma contemporanea del diritto del Terzo Settore e degli enti non societari del Libro Primo. Al contempo, però, il legislatore, prevedendo le associazioni e le fondazioni come le forme giuridiche prevalenti nell'universo del Terzo Settore, ha preso consapevolezza della necessaria innovazione della disciplina di quest'ultime attribuendo al diritto del Terzo Settore un ruolo di riferimento nella successiva eventuale riforma del Primo Libro del Codice civile.

Il quadro legislativo antecedente alla riforma del 2017 era riconducibile ad un “groviglio di leggi speciali”<sup>13</sup> a cui si affiancava la scarsa disciplina generale contenuta nel Libro I del Codice Civile in merito alle associazioni e fondazioni. Pertanto, solo alcune particolari tipologie di enti costituivano oggetto di particolari discipline sparse all'interno dell'ordinamento giuridico. Inoltre, in assenza di una definizione normativa unitaria, tali entità potevano soltanto essere cosiddette tali e non vi si poteva perciò garantire visibilità e supporto.

Mediante l'introduzione di una definizione chiara e puntuale di “Ente del Terzo Settore” il Terzo Settore ha assunto una precisa identità ed è stato possibile, pertanto, identificare le entità ad esso attribuibili distinguendole dalle altre entità esistenti nello scenario degli *enti non profit*. A ciò è da ricondursi anche la specifica disciplina volta a regolamentare i profili inerenti alla *governance* e nello specifico riguardanti la trasparenza, il processo di *accountability* e le

---

<sup>12</sup> FICI, A., *op. cit.* ritiene tale scelta del legislatore “*comprensibile e condivisibile*”

<sup>13</sup> FICI, A., *op.cit.*

agevolazioni di cui queste entità possono beneficiare sia da un punto fiscale che nei rapporti con gli enti pubblici.

La nozione generale si articola, al suo interno, in un insieme di tipologie particolari a cui sono riconducibili alcune peculiarità che delineano dunque come un'entità si differenzia dalle altre. Tali elementi caratteristici sono racchiusi, in via principale, in alcune disposizioni normative all'interno delle discipline particolari delle specifiche tipologie di ETS; a ciò va ad aggiungersi l'iscrizione in una differente sezione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. Pertanto, ciascuna tipologia di ETS presenta alcuni elementi di specialità che contribuiscono alla distinzione dalle altre fattispecie particolari e dalla fattispecie generale di ETS.<sup>14</sup>

La disciplina particolare di tali entità trova genericamente collocazione all'interno del CTS e in limitati casi all'esterno di esso.<sup>15</sup> Vi è dunque un "rapporto interno di specialità" alla disciplina del Terzo Settore globale e non solo in riferimento al CTS.

La disciplina del Terzo settore, inoltre, in alcuni casi, affida ad altri ambiti normativi, in primo luogo alla disciplina del diritto societario, sia generale che relativa alle società di capitali (società per azioni in particolare), le necessarie integrazioni al fine di rendere le strutture degli enti coinvolti simili e dove possibile omogenee a quelle societarie. Tale fenomeno prende il nome di "societarizzazione" del Terzo settore.<sup>16</sup>

Dubbi e perplessità al riguardo non mancano soprattutto per il fatto che i principi, per lo più capitalistici, cui sono ispirate le regole relative ai modelli societari sono da considerarsi incompatibili con i principi, in via principale democratici, caratterizzanti le entità riconducibili al Terzo Settore.<sup>17</sup>

Le tecniche normative utilizzate dal legislatore al fine di intercalare quanto previsto a livello societario all'interno della disciplina del Terzo settore sono diverse. Talvolta si può, infatti, osservare una mera riproduzione testuale di quanto previsto per le società, in altri casi, invece, si ha un rinvio a tale disciplina in maniera "pura e semplice" o mediante il ricorso a clausole di compatibilità volte ad evitare eventuali sovrapposizioni tra l'ambito societario e quello del *no-*

---

<sup>14</sup> FICI, A., 2017. L'Ente del Terzo Settore come modello organizzativo per lo svolgimento di attività formativa d'interesse generale. *RASSEGNA CNOS*, 3 in riferimento alle differenze esistenti tra le varie tipologie di ETS specifica che esse riguardano aspetti attinenti soprattutto "alle forme di esercizio dell'attività di interesse generale"

<sup>15</sup> Si osservi il caso delle imprese sociali che sono regolate dal d.lgs. 112/2017

<sup>16</sup> VITALI, M.L., 2020. Riforma del terzo settore, nuova disciplina dell'impresa sociale e regole societarie. *ODCC*, 1

<sup>17</sup> IBBA, C. 2019. Codice del Terzo settore e diritto societario. *Rivista delle Società*, 1, al riguardo, osserva il paradosso derivante dal fatto che "la societarizzazione della disciplina è maggiore per gli enti del terzo settore che dovrebbero essere i più distanti dalle società lucrative, e minore per gli altri enti del libro I". Concordi al riguardo TOLA, M., 2019. La *governance* degli enti del terzo settore e i sistemi *multistakeholder*. *Rivista delle società*, 2-3; VITALI, M.L., *op. cit.*;

*profit*.<sup>18</sup> Si rende necessario, dunque, osservare la gerarchia delle fonti esistente al fine di inquadrare l'applicabilità delle disposizioni contenute nel presente Codice.

Al riguardo, l'art 3 co. 1 CTS sancisce che *“le disposizioni del presente Codice si applicano, ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di ETS che hanno una disciplina particolare”* e al contempo, al comma 2 del medesimo articolo il Legislatore chiarisce che *“per quanto non previsto dal presente Codice, agli enti del Terzo settore si applicano, in quanto compatibili, le norme del Codice civile e le relative disposizioni di attuazione”*.

Dunque, la disciplina particolare di una specifica categoria di ETS prevale sulla disciplina generale del Terzo Settore ove derogatoria e compatibile con quest'ultima.

Le norme societarie si pongono, invece, rispetto a quelle del CTS e del Decreto IS, in termini di sussidiarietà.<sup>19</sup> Si tratta di un principio che trova conferma in quanto emerso dalla Relazione illustrativa del Codice Unico che nell'analizzare l'art 3 sopra esaminato prevede che il rinvio alla disciplina del Codice civile relativa ai diversi tipi organizzativi trovi applicazione *“nel caso di lacune di previsione accertate nel Codice del Terzo settore, previa verifica di compatibilità”*.

Al riguardo, dunque, si ritiene che i vuoti normativi lasciati volutamente dal legislatore del CTS, al fine di lasciare spazio all'autonomia dei singoli ETS, in assenza di specifiche previsioni di Statuto, vadano colmati con la disciplina vigente del Libro I del cc relativa agli enti non lucrativi.<sup>20</sup>

Invece, in riferimento allo specifico caso delle imprese sociali, che posso assumere la forma di società e anche di cooperativa, ovvero di tipologie di enti disciplinati nel Libro V del Codice civile, risulta più utile il rinvio alla disciplina societaria.

Alla luce di quanto finora approfondito, è possibile riassumere la disciplina prevista per gli Enti appartenenti al Terzo Settore in quattro distinti “gruppi” di norme<sup>21</sup>:

- 1) Norme “comuni” previste al Titolo II e III del CTS applicabili a tutti gli enti che intendono assumere la qualifica di ETS;
- 2) Norme applicabili a tutti gli ETS costituiti in forma di associazione riconosciuta e non riconosciuta e in forma di fondazione. Sono racchiuse all'interno del Titolo IV del CTS rubricato *“Delle associazioni e delle fondazioni del Terzo Settore”*;

---

<sup>18</sup> IBBA, C., *op. cit.*

<sup>19</sup> VITALI, M.L., *op. cit.*

<sup>20</sup> Sul punto la Circolare aggiornata al 1 agosto 2021 Fondazione Nazionale Dottori Commercialisti ed esperti contabili Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative sottolinea che *“trattandosi di associazioni e di fondazioni, solitamente la disciplina del Libro I del codice civile trova applicazione per espressa previsione di una clausola di rinvio contenuta nello statuto: in assenza di previsioni statutarie, sarà la qualificazione giuridica dell'ente medesimo a determinare quale normativa applicare in via analogica”*.

<sup>21</sup> BUSANI, A., CORSICO, D., *op. cit.*

- 3) Norme “speciali” dedicate alle particolari tipologie di ETS; si tratta in particolare delle norme di cui al Titolo V del CTS. In riferimento alla fattispecie delle imprese sociali, società di mutuo soccorso e società cooperative il Legislatore si limita al richiamo delle relative discipline speciali (D.lgs. 112/2017, Legge 381/1991, Legge 3818/1886);
- 4) Norme del Codice civile e relative disposizioni di attuazione;

È doveroso, pertanto, effettuare un’attività di coordinamento tra discipline, prendendo in considerazione sia quelle speciali contenute in altre fonti sia quelle particolari presenti nel Codice stesso, rispettivamente al Titolo IV e al Titolo V, che derogano ai principi generali presenti all’interno del Titolo II del medesimo testo normativo.

In conclusione, si può affermare, dunque, che nel complesso il risultato emerso dai due decreti legislativi, riguardanti il CTS e la disciplina particolare dell’impresa sociale, è da considerarsi il frutto di un complesso lavoro volto a bilanciare, da un lato, l’esigenza di garantire trasparenza e dall’altro di prevedere norme sostenibili e non troppo vincolanti destinate a favorire e incoraggiare le organizzazioni del settore scarsamente strutturate e sorte alle volte in maniera “spontanea”.

### *1.3. Ambito soggettivo: Enti del Terzo Settore (ETS)*

La definizione degli Enti del Terzo Settore, frutto della Riforma del 2017, trova collocazione all’interno dell’art. 4 del CTS mediante un’elencazione delle entità rientranti nell’ambito soggettivo del Terzo Settore e degli enti che non possono acquisire la qualifica di ETS ovvero che ne sono esclusi. Si tratta, infatti, di una qualifica normativa e non di un autonomo tipo legale di ente.<sup>22</sup>

Nel dettaglio, rientrano nell’ambito degli Enti del Terzo settore:

- Le organizzazioni di volontariato (ODV);
- Le associazioni di promozione sociale (APS);
- Gli enti filantropici;
- Le imprese sociali incluse le cooperative sociali;
- Le reti associative;
- Le società di mutuo soccorso;
- Ogni ente costituito in forma di associazione sia riconosciuta che non, o di fondazione per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale, in via

---

<sup>22</sup> FICI, A., *op. cit.*

esclusiva o principale, in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore

Pertanto, l'universo degli ETS riguarda un insieme eterogeneo di tipologie di enti comprendenti le principali figure di organizzazioni senza scopo di lucro già note nelle leggi speciali vigenti ante riforma, in alcuni casi abrogate e sostituite (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative, imprese sociali)<sup>23</sup>, in altri rimaste normate dalla disciplina originaria salva la possibilità di trasformarsi in enti regolati dal Codice del Terzo Settore (società di mutuo soccorso). Rientrano, inoltre, altre figure non oggetto di una previgente disciplina e dunque disciplinati *ex novo*, come gli enti filantropici e le reti associative.<sup>24</sup>

Gli enti sopraelencati possono definirsi “Enti del Terzo settore” solo una volta conseguita l'iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo settore. Dunque, l'iscrizione costituisce una condizione necessaria al fine di poter beneficiare delle agevolazioni previste dal CTS a seconda dell'inquadramento civilistico e dell'attività svolta. Al riguardo è da considerare che vi è piena libertà di scelta in capo agli enti che posso decidere di entrare o meno a far parte del “mondo ETS”.

Rientrano nel novero degli ETS, inoltre, anche gli enti religiosi civilmente riconosciuti per le attività di interesse generale di cui all'art. 5 eventualmente svolte.<sup>25</sup>

Alla base di tale variegato insieme di tipologie organizzative, classificabili in ETS “tipici” o “tipizzati” e in ETS “atipici” o “non tipizzati” vi è la volontà di estendere l'autonomia

---

<sup>23</sup> Sono state abrogate le normative di settore relative alle organizzazioni di volontariato (Legge n. 266/1991) e alle associazioni di promozione sociale (Legge n. 383/2000). Sul punto, SEPIO, G., e GARONE, M., 2018. Le scelte degli enti no profit a seguito della riforma del Terzo settore. *Il fisco*, fascicolo 8 ritengono che tale processo di abrogazione è “legato all'efficacia delle nuove disposizioni destinate a sostituirle, come si evince dagli artt. 99 e 102 del CTS”.

<sup>24</sup> Sul punto, FUSARO, A., 2018. L'autonomia organizzativa negli Enti del Terzo Settore in SIRENA, P., ZOPPINI, A., (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione. A quarant'anni da «Le autorità private» di C.M. Bianca*, Roma: Tre Press specifica che “l'ambito è composito: alcune tipologie preesistevano, altre hanno preso vita con il Codice; la disciplina risulta ora conservata, ora innovata”. Sempre al riguardo, LOFFREDO, F., *op. cit.* afferma che “la riforma era [...] inevitabile, se solo si considerino non soltanto le numerose leggi speciali e le svariate disposizioni fiscali relative ai vari enti esistenti, ma anche le difformità presenti nella legislazione regionale la quale, cercando di colmare i vuoti normativi, aveva ingenerato ulteriori confusioni [...] inoltre, le poche norme del codice civile dedicate alle persone giuridiche senza fini di lucro apparivano insoddisfacenti rispetto alle molteplici esigenze venute alla luce negli anni”.

<sup>25</sup> Al riguardo PONZANELLI, G., *Enti del Terzo settore: un primo commento. La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette* Atti dei Convegni Roma il 22 giugno 2017 Bologna il 26 maggio 2017 Fondazione Italiana. *I quaderni della Fondazione Italiana il Notariato* afferma che “per tale svolgimento gli enti dovranno dotarsi di un patrimonio separato”

contrattuale riguardo la scelta, da parte dei soggetti interessati, del tipo di Ente con cui operare nel rinnovato Terzo Settore.<sup>26</sup>

La scelta di costituire un ETS cd “tipico” è rilevante da un punto di vista fiscale in quanto alcune tipologie godono di un trattamento fiscale più favorevole e in termini di maggiori benefici a livello di sostegno pubblico e nei rapporti con gli Enti pubblici.<sup>27</sup>

Gli ETS tipici maggiormente favoriti dal Legislatore sono le Organizzazioni di Volontariato (ODV) e le Associazioni di Promozione Sociale (APS).

Analizzando la configurazione del primo comma dell’articolo in esame è esplicita la facoltà di costituire ETS “atipici” ovvero non appartenenti ad alcuna delle categorie “tipizzate” di ETS previste. A tali ETS “atipici” è dedicata una specifica sezione denominata “altri Enti del Terzo Settore” volta ad includere in via residuale un determinato ente qualora al momento della sua costituzione si voglia farlo rientrare nel perimetro del Terzo Settore ma per gli scopi prefissati non risulta conveniente e/o possibile inquadrarlo in alcun ETS “tipico”.<sup>28</sup> La costituzione di tale tipologia di ETS trova legittimazione normativa all’interno del CTS a condizione però che questi abbia natura privata e non assuma forma societaria. Deve inoltre soddisfare, al momento della costituzione, i requisiti previsti in via generale per gli ETS “tipici”. Pertanto, è chiaro l’intento inclusivo del Legislatore e la possibilità, dunque, di consentire l’ingresso di eventuali figure organizzative che dovessero emergere in un momento successivo.

Vengono invece esclusi dalla categoria degli Enti del Terzo settore, secondo quanto previsto dal comma 2 del medesimo articolo in esame *“le amministrazioni pubbliche, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti”*.

Particolare categoria in cui non trova applicazione la disciplina del Terzo settore riguarda le Fondazioni di Origine Bancaria. Al riguardo, infatti, l’art 3 comma 3 CTS sancisce che *“salvo quanto previsto dal Capo II del Titolo VIII, le disposizioni del presente Codice non si applicano agli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153”*. Si prevede, dunque, che tale modello organizzativo nonostante l’elemento teleologico e l’attività esercitata non sia riconducibile al novero degli ETS. Al contempo, però, il legislatore non lo annovera tra i

---

<sup>26</sup> Sul punto, FICI, A., *op. cit.* sottolinea che *“la contemporanea previsione di modelli organizzativi particolari o “tipici” e di un modello generale di ente del Terzo Settore si rivolge perciò a concreto vantaggio di coloro che sono interessati alla costituzione di un ente del Terzo settore. Qualora infatti nessuna delle fattispecie particolari dovesse soddisfare le loro esigenze, rimane loro la possibilità di ricorrere alla fattispecie generale ovvero “atipica” e “residuale” di Ente del Terzo Settore”*; cfr. anche VITALI, M.L., *Op. Cit.*

<sup>27</sup> FICI, A., 2017. L’Ente del Terzo Settore come modello organizzativo per lo svolgimento di attività formativa d’interesse generale. *RASSEGNA CNOS*, 3

<sup>28</sup> FICI, A., *op. cit.* sul punto l’autore ritiene che l’ETS cd “atipico” sia da considerarsi una tipologia *“residuale”*.

soggetti che non ne fanno parte; non viene considerato quindi un'entità estranea al Terzo Settore bensì un ente a cui è da ricondursi la relativa disciplina speciale vigente (d.lgs. 153/1999) nonostante il rispetto dei requisiti necessari per l'acquisizione della qualifica di ETS.<sup>29</sup>

Pertanto, gli ETS disciplinati dal CTS coesistono con altri enti senza scopo di lucro disciplinati dal Libro I del cc o da leggi speciali. Nello specifico, tali altre tipologie di enti sono riconducibili alle seguenti macrocategorie:

- Enti che non svolgono in via principale o esclusiva una o più delle attività “di interesse generale” di cui all'art. 5 del CTS;
- Enti che, pur svolgendo una o più attività “di interesse generale” in via principale o esclusiva, non possono provvedere all'iscrizione in quanto sottoposti a direzione e coordinamento o controllati da un ente della pubblica amministrazione o da altro soggetto escluso ex art 4 co.2 CTS;
- Enti che, pur svolgendo in via principale o esclusiva una o più attività “di interesse generale”, preferiscono non divenire ETS allo scopo di evitare i conseguenti oneri organizzativi e amministrativi e il controllo da parte delle competenti pubbliche amministrazioni.
- Enti che optano di non procedere all'iscrizione al RUNTS per un lecito arbitraggio fiscale. Rientrano in tale casistica in particolare le Associazioni Sportive Dilettantistiche (cd. ASD) che ai sensi dell'art. 89 co.1 lett. c) qualora non provvedano all'iscrizione al Registro possono continuare a beneficiare dell'attuale regime forfetario previsto dalla L. 398/1991 e dello specifico regime di decommercializzazione dei corrispettivi specifici previsto all'art. 148 co.3 TUIR.

La chiarezza normativa in termini di definizione di Ente del Terzo Settore contribuisce ad evitare sovrapposizioni con altri concetti diversi ma all'apparenza simili. Al riguardo, rilevante è il rapporto esistente tra gli Enti del Terzo Settore e gli enti *no-profit*. Si ritiene che l'unico *trait-d'union* tra le due categorie sia riconducibile all'assenza dello scopo di lucro.<sup>30</sup>

Nel dettaglio, infatti, gli enti *no-profit* non presentano gli elementi costitutivi previsti dal CTS per gli ETS riguardanti le finalità perseguibili dall'ente, la tipologia di attività svolta ovvero

---

<sup>29</sup> PONZANELLI, G., Enti del Terzo settore: un primo commento. La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette *Atti dei Convegni Roma il 22 giugno 2017 Bologna il 26 maggio 2017 Fondazione Italiana il Notariato I quaderni della Fondazione Italiana il Notariato*; ACRI, Rapporto annuale 2017 Fondazioni di Origine Bancaria. Sempre sul punto si noti che il Capo II del Titolo VIII fa riferimento alla disciplina e alle funzioni dei centri di servizio di volontariato al cui finanziamento contribuiscono le Fondazioni di Origine Bancaria

<sup>30</sup> A conferma di ciò, FICI, A., et al., a cura di., 2019. *Dalla parte del terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*. Roma-Bari: Editore La Terza sottolinea che l'assenza di scopo di lucro costituisce “solo uno degli elementi identificativi e neanche quello più significativo del Terzo Settore”

l'attività di "interesse generale" e l'assolvimento degli obblighi pubblicitari previsti dall'art. 11 CTS.

Dunque, l'area del *no-profit* riguarda un'estensione maggiore rispetto a quella degli ETS, comprendendo anche tutti quegli enti che, pur operando senza scopo di lucro, svolgono attività con scopo civico, solidaristico, sociale non rientranti nell'elenco, approfondito nel prossimo paragrafo, delle "attività di interesse generale".<sup>31</sup>

Si può dunque ritenere che a seguito della Riforma del 2017 coesistono due discipline: quella delle associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato e quella delle associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato che per l'elemento teleologico e l'attività svolta vengono qualificati come "ETS". Ciò anche alla luce della mancata revisione del Libro Primo del cc in precedenza approfondita. Al riguardo, però, si ritiene che tale disciplina sia destinata ad occupare uno spazio sempre più limitato.<sup>32</sup> Ai fini rappresentativi, pertanto, la disciplina degli Enti del Terzo Settore trova raffigurazione quale cerchio più piccolo all'interno del raggruppamento degli enti senza scopo di lucro.<sup>33</sup>

#### 1.4. *Ambito oggettivo del Terzo Settore*

Nei paragrafi precedenti sono stati elencati i vari requisiti essenziali da rispettare al fine di qualificare un'entità quale Ente del Terzo Settore.

Nel dettaglio, secondo quanto previsto all'articolo 5 comma 1 CTS, la connotazione di ETS, è demandata al soddisfacimento del duplice requisito dello scopo prefissato e dell'attività svolta, che si configurano dunque come i due requisiti di primaria importanza.<sup>34</sup>

L'ente del Terzo settore deve, infatti, esercitare "*in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*". Pertanto, l'elemento cd. teleologico, costituisce condizione

---

<sup>31</sup> VITALI, M.L., *op. cit.*

<sup>32</sup> PONZANELLI, G., 2017. Terzo Settore: la legge delega di riforma. *NGCC*, 5 che al riguardo afferma che "*la coesistenza di due discipline [...] potrebbe, forse, essere vista come un segno di debolezza e anche di incertezza. La convinzione, invece, è che il fatto di avere due discipline rafforzi il ruolo e la funzione del vero Terzo settore: non tutte le formazioni sociali fanno parte del Terzo Settore e in tal modo si incentiveranno le formazioni sociali a darsi nuove regole*" sempre sul punto l'Autore ritiene che "*il favore che sarà riservato agli Enti del Terzo Settore determinerà una fuga di tanto enti verso la nuova disciplina*"

<sup>33</sup> QUADRI, E., 2018. Il Terzo Settore tra diritto speciale e diritto generale *NGCC*, 5; Sulla stessa linea anche PONZANELLI *op. cit.* che delinea l'esistenza di "*un cerchio più piccolo di enti del Terzo settore rispetto al cerchio più grande degli enti senza scopo di lucro ma non necessariamente coincidente con gli enti di Terzo settore*"

<sup>34</sup> FUSARO, A., *op. cit.*

necessaria ma non sufficiente per la delimitazione della categoria degli ETS; esso deve essere, quindi, affiancato dall'esercizio di attività di interesse generale<sup>35</sup>.

#### *1.4.1. Le attività di interesse generale*

In merito alla tipologia di attività svolta, l'articolo 5 co. 1 CTS perimetra le attività considerabili di interesse generale in un elenco costituito da ventisei fattispecie tassative. Si tratta di una lista disomogenea; alcune categorie, infatti, sono comprensive di più attività, altre riguardano attività dai confini abbastanza indeterminati. Trattandosi di un insieme di fattispecie tassative, eventuali altre attività non comprese nella presente lista non sono considerabili quali attività di interesse generale<sup>36</sup>.

Il legislatore ha però previsto, al contempo, due clausole di salvaguardia: l'elenco stesso può essere aggiornato con un successivo decreto ministeriale<sup>37</sup> e al verificarsi di determinate condizioni è consentito agli enti del Terzo Settore di svolgere attività diverse da quelle elencate a condizione che ciò sia previsto dall'atto costitutivo o dallo statuto e che siano considerabili secondarie e strumentali a quelle di interesse generale come specificato dall'art. 6 CTS.<sup>38</sup>

Inoltre, come si può desumere dal comma 3 dell'art 5 CTS, non vi è alcuna limitazione al numero di attività d'interesse generale esercitabili da parte di un ente bensì è espressamente contemplata la possibilità di svolgerne più d'una.

Altro fattore rilevante al riguardo concerne la modalità di svolgimento; è previsto, infatti, che l'attività di interesse generale sia svolta in maniera conforme alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio. Qualora sia presente una specifica normativa, sono da considerare di interesse generale solo le attività esercitate nel rispetto di quest'ultima. Pertanto, il CTS nell'elencare le attività tassative non opera in deroga ad eventuali discipline di settore bensì provvede al loro richiamo.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> PONZANELLI, G., Enti del Terzo settore: un primo commento. La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette *Atti dei Convegni Roma il 22 giugno 2017 Bologna il 26 maggio 2017 Fondazione Italiana il Notariato I quaderni della Fondazione Italiana il Notariato*.

<sup>36</sup> FICI, A., 2017. L'Ente del Terzo Settore come modello organizzativo per lo svolgimento di attività formativa d'interesse generale. *RASSEGNA CNOS* 3

<sup>37</sup> L'elenco di cui all'art. 5, comma 1, CTS, può essere aggiornato mediante D.P.C.M. da adottarsi secondo le modalità specificate al secondo comma dell'art. 5 CTS ovvero sentite le Commissioni Parlamentari e la Conferenza Unificata, in modo da tenere conto di nuovi possibili ambiti di bisogni sociali, ambiti di azione per gli ETS.

<sup>38</sup> PONZANELLI, G., *op. cit.*

<sup>39</sup> Sul punto, FICI, A., *op. cit.* evidenzia, infatti, che *"alcune attività sono individuate nel CTS facendo riferimento ad uno specifico atto normativo che le contempla, sicché il loro oggetto e perimetro devono essere valutati e definiti tenendo conto della specifica normativa oggetto di rinvio"*. Ancora sul punto ODCEC Milano Scuola di Alta Formazione, Commissione Enti non profit e cooperative sociali, i Quaderni n.87. I nuovi Enti del Terzo Settore. sottolinea che *"per ogni ambito individuato dalle lettere dell'art. 5 dovrà essere individuato il "perimetro normativo" a titolo del quale un'attività è correttamente ascrivibile a detto settore. Questa attività di inquadramento normativo non dovrà essere condotta solo su quei settori che riportano già una norma di*

In relazione alle forme di esercizio, l'attività di interesse generale può essere svolta dall'ETS in qualsiasi forma, erogativa o imprenditoriale, in favore di terzi o in favore dei propri associati. A seconda della tipologia di ETS possono esistere specifici vincoli relativamente allo svolgimento dell'attività in una specifica forma e in alcuni casi relativamente ad una specifica attività. È consentito anche lo svolgimento di un'attività commerciale, quale attività principale o esclusiva. In tal caso essa deve essere esercitata con modalità cd. "economica" e i costi sono destinati ad essere finanziati, in tutto o in parte, con i ricavi.

La definizione delle attività di interesse generale esercitate da un ente svolge una duplice funzione: oltre ad essere necessaria al fine di qualificare quest'ultimo come ETS serve per individuare le eventuali attività esercitate dallo stesso e classificabili come "diverse". Inoltre, come verrà approfondito in seguito all'interno di tale elaborato, le modalità di esercizio delle attività rilevano ai fini fiscali per quanto riguarda la distinzione tra ETS "commerciali" e ETS "non commerciali" ex art. 79 CTS.

Un particolare elenco di attività di interesse generale vige per le imprese sociali e trova una propria collocazione a livello normativo all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017, dedicato a tale particolare tipologia organizzativa del Terzo Settore. Le fattispecie previste sono racchiuse in un elenco simile ma più circoscritto rispetto a quello appena approfondito riguardante le altre tipologie di ETS. Le differenze sono fondamentalmente dettate dal carattere imprenditoriale di tale ente; sono escluse, infatti, tutte le attività intrinsecamente gratuite e che dunque, per definizione, non possono essere svolte in forma d'impresa come l'attività di beneficenza. Al contempo, sono ricomprese attività "imprenditoriali", e dunque riservate solo alle società, come il microcredito.

Rientra, in tale particolare categoria di ETS, tra le attività qualificabili di "interesse generale" anche l'attività d'impresa a condizione che siano occupate persone appartenenti a categorie svantaggiate o lavoratori svantaggiati nella percentuale minima del 30%.

Riguardo alle modalità di esercizio di tali attività, il legislatore, per tale fattispecie organizzativa, prevede che debba essere svolta in via principale disponendo, al riguardo, un criterio di determinazione specifico. Sancisce, infatti, la necessità che *"i relativi ricavi siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi"*. I criteri di computo di tale percentuale minima sono affidati al Ministro dello sviluppo economico e al Ministro del lavoro e delle politiche sociali incaricati di esprimersi al riguardo con apposito decreto.<sup>40</sup>

---

*riferimento [...] ma dovrà essere condotta per ogni settore prendendo a riferimento la normativa regionale/provinciale, nazionale ed europea applicabile"*

<sup>40</sup> CETRA, A., 2019. Enti del Terzo Settore e attività d'impresa. *Rivista di diritto societario*, 4

#### 1.4.2. Attività diverse

In riferimento alle attività estranee al perimetro definito dall'art.5 CTS, il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 19/05/2021, n.107 ha contribuito a chiarire diversi dubbi interpretativi definendone i criteri e i limiti.

Allo scopo di definire un'attività come "diversa" questa deve avere natura "strumentale" ovvero, secondo quanto previsto dall'art 2 del DM in esame, contribuire alla realizzazione, in via esclusiva, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell'ente medesimo. Deve dunque essere finalizzata a procurare all'ente i mezzi necessario per perseguire le finalità istituzionali di interesse generale.<sup>41</sup>

Oltre a rispettare tale parametro di tipo qualitativo, l'attività in questione deve avere natura "secondaria" rispetto all'attività di interesse generale da considerare come "principale". La verifica della sussistenza di tale requisito avviene mediante due criteri, tra loro alternativi, a seconda della natura dell'attività di interesse generale ovvero erogativa o imprenditoriale. Entrambi tali criteri sono però legati al rispetto di alcuni vincoli relativamente al rapporto tra ricavi, entrate complessive e costi complessivi dell'ente.

Nel dettaglio, è necessario infatti, che i ricavi relativi all'attività diversa non superino il 30% delle entrate complessive o, in alternativa, il 66% dei costi complessivi<sup>42</sup>.

La prima ipotesi si addice maggiormente agli enti che esercitano la propria attività principale dietro corrispettivi specifici.

Per contro, alla luce del fatto che il secondo criterio consente di far rientrare nel computo del 66% alcuni costi rilevanti per gli enti si ritiene utile adottarlo negli enti privi di ricavi da attività di interesse generale e che svolgono in via primaria attività di natura erogativa.

In tale seconda ipotesi è necessario considerare l'insieme delle risorse impiegate nell'attività rapportandole all'insieme delle risorse impiegate nelle attività di interesse generale. Nel novero delle risorse devono essere considerate anche quelle volontarie e gratuite.

Si può evincere, pertanto, che a titolo di attività diverse può essere svolta qualunque attività a condizione che l'eventuale margine generato sia utilizzato, in una prospettiva di autofinanziamento, per il perseguimento del fine istituzionale dell'ente.

---

<sup>41</sup>Sul punto la Circolare del MLPS 27 dicembre 2018, n.20 "Codice del Terzo Settore. Adeguamenti statuari" specifica che *"le attività diverse possono essere strumentali, rispetto alle attività di interesse generale, anche solo dal punto di vista finanziario, cioè idonee a fornire un autofinanziamento dell'attività principale dell'ente"*.

<sup>42</sup> SEPIO, G., IOANNONE, I., 2021. Le attività diverse degli enti del Terzo settore: limiti e criteri per il corretto svolgimento. *Il fisco*, 43 al riguardo afferma, che per esplicita indicazione ministeriale, nella definizione di "costi complessivi" rientrano anche i costi figurativi relativi all'impiego di volontari iscritti nell'apposito Registro di cui all'art 17 CTS; le erogazioni gratuite di denaro, le cessioni ed erogazioni gratuite di beni e servizi per il loro valore normale, la differenza tra il valore normale dei beni/servizi acquistati per l'attività statutaria e il loro costo effettivo di acquisto.

### 1.4.3. Finalità perseguite e assenza scopo di lucro

Come in precedenza osservato, il profilo delle finalità perseguibili dagli Enti del Terzo Settore, ovvero l'elemento teleologico, assume un ruolo di rilievo nella definizione dell'ambito oggettivo di quest'ultimi.

Lo scopo di un ETS, in primo luogo, non deve essere di lucro. Ai fini, però, dell'attribuzione di tale qualifica la previsione dell'obbligatoria non distribuzione di utili non è sufficiente.

L'ente, infatti, oltre a ciò deve perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si tratta di un elemento di differenziazione rispetto alle associazioni riconosciute e non riconosciute, alle fondazioni e alle altre istituzioni private per le quali è sufficiente il perseguimento di una finalità di tipo lecito e possibile.<sup>43</sup>

L'assenza di scopo di lucro è disciplinata, in primo luogo, dall'art 5 CTS e trova il proprio collegamento con quanto previsto nell'art 8 CTS rubricato "*Destinazione del patrimonio ed assenza di scopo di lucro*".

Il CTS non prevede dunque un vero e proprio divieto bensì impone un obbligo di destinazione delle risorse. Concretamente, infatti, il fine civico, solidaristico e di utilità sociale che deve essere perseguito da un ente al fine di assumere la qualifica di ETS si traduce in due principali ordini di disposizioni normative volte ad assicurare, da un lato, che il patrimonio dell'ente sia utilizzato meramente per lo svolgimento dell'attività fissata statutariamente<sup>44</sup> e, dall'altro, che il patrimonio residuo sia devoluto in maniera altruistica, al verificarsi di determinate fattispecie, ad altri ETS.<sup>45</sup>

Al fine di assicurare tale destinazione delle risorse patrimoniali dell'Ente, il secondo comma dell'art 8 CTS vieta, la "*distribuzione, anche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo*". Pertanto, la disciplina generale degli ETS, in merito alla non distribuzione degli utili, fa riferimento al divieto del lucro cd. soggettivo ovvero alla ripartizione dell'eventuale guadagno scaturente dall'attività economica tra i soci, i fondatori e i componenti degli organi dell'ente.

---

<sup>43</sup> PONZANELLI, G., *op. cit.*

<sup>44</sup> Art 8 comma 1 CTS stabilisce infatti che "*Il patrimonio degli enti del Terzo settore, comprensivo di eventuali ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate è utilizzato per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*"

<sup>45</sup> MARASA', G., 2018. Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità. *NLCC*, 3

Per contro, l'utile o avanzo di gestione realizzato dall'esercizio dell'attività economica è consentito che venga reimpiegato nel perseguimento delle finalità dell'ente (cd. lucro "oggettivo").

Relativamente al divieto di distribuzione degli utili, il Legislatore elenca, all'interno del comma 3 dell'articolo in esame, una serie di ipotesi di "*distribuzione indiretta di utili*", riprendendo indicazioni dettate da precedenti norme del settore. Si tratta di un insieme esemplificativo di ipotesi e si ritiene, dunque, che l'Amministrazione finanziaria possa ravvisarne altre in un momento successivo. Il CTS è molto sensibile in relazione alla tematica della non distribuzione degli utili; in particolare, presta molta attenzione ad evitare qualsiasi tipologia di attività che possa ledere tale divieto.<sup>46</sup> Tale divieto trova un forte ridimensionamento all'interno della disciplina dell'impresa sociale per la fattispecie delle imprese sociali costituite in forma societaria.

L'art 3 comma 2 Decreto IS consente, infatti, "*il rimborso al socio del capitale effettivamente versato eventualmente rivalutato o aumentato*" entro determinati limiti previsti dalla norma stessa, al comma 3 lettera a).

Al contempo, mediante previsione statutaria derogatoria al regime di *default* previsto dal legislatore è ammessa la possibilità di rimuovere parzialmente il divieto di lucro cd. "soggettivo" consentendo, dunque, all'impresa sociale costituita secondo una delle forme previste al Libro V del Codice civile di destinare una quota non superiore al cinquanta per cento degli utili/avanzi di gestione annuali al netto delle eventuali perdite maturate in precedenza, alternativamente, ad un aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci o alla distribuzione dei dividendi ai soci, anche mediante l'aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, entro determinati limiti.<sup>47</sup> Dunque, nella disciplina della particolare fattispecie dell'impresa sociale si osserva una compressione del fine di lucro soggettivo e non un totale divieto.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup>Sul punto LOFFREDI, F., *op. cit.* afferma che tale divieto opera in senso ampio andando ad estendersi anche alla fattispecie di devoluzione del patrimonio agli associati. Alla luce del fatto che negli ETS il patrimonio è prevalentemente finanziato con i contributi versati da terzi al fine di consentire il perseguimento di finalità di interesse generale è necessario escludere la possibilità che l'atto costitutivo o lo statuto possano prevedere, una volta esaurita la liquidazione, la devoluzione dei beni agli associati.

<sup>47</sup> Al riguardo l'art. 3 comma 3 lett. a) Decreto IS prevede che nella prima fattispecie descritta l'aumento del capitale sociale è consentito "*nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per il periodo corrispondente a quello dell'esercizio sociale in cui gli utili e gli avanzi di gestione sono stati prodotti*"; nella seconda fattispecie esaminata, invece, la distribuzione degli utili deve avvenire "*in misura comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato*;

<sup>48</sup> Al riguardo FICI, A. *op. cit.* sostiene che in riferimento a tale fattispecie particolare il legislatore "*è dovuto giungere ad un compromesso tra i benefici intrinseci nell'assenza di scopo di lucro e la necessità di dotare un ente*

Come sopra indicato, all'obbligo di destinazione previsto al primo comma dell'art 8 CTS si aggiunge un particolare regime di devoluzione del patrimonio al verificarsi di due fattispecie: estinzione o scioglimento dell'ETS e fuoriuscita dal perimetro del Terzo Settore.

Nonostante il plurimo richiamo alle finalità che gli Enti del Terzo Settore sono tenuti a perseguire non viene fornita alcuna chiara definizione al riguardo. Da un'attenta analisi degli articoli 2, 5 comma 2 e 8 comma 1 CTS è possibile, però, ritenere che le finalità perseguite sono definibili di natura civica, solidaristica e di utilità sociale qualora l'attività svolta sia d'interesse generale e sia esercitata senza scopo di lucro.

### *1.5. Regime pubblicitario Terzo Settore*

Alla luce del carattere pubblicitario degli interessi perseguiti dagli ETS e del godimento di benefici ed agevolazioni da parte di questi a seguito dell'acquisizione della qualifica di appartenenza a tale Settore, il Legislatore, mediante la Riforma in esame, ha previsto l'istituzione di un sistema pubblicitario unico al fine di assicurare il rispetto dei principi della trasparenza e della semplificazione.

Tale Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, noto come RUNTS, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) ed è operativamente gestito su base territoriale da parte dell'Ufficio statale e degli Uffici regionali e provinciali<sup>49</sup> con modalità informatiche e nel rispetto del Codice e delle relative disposizioni attuative.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 53 CTS è stato emanato, a cura del MLPS, il Decreto Ministeriale n. 106 del 15 settembre 2020 che ne definisce le modalità di iscrizione e cancellazione degli Enti, le modalità di deposito degli atti e le regole per la gestione in tutte le sue fasi. Disciplina, inoltre, le modalità di comunicazione dei dati con il Registro delle Imprese per gli ETS iscritti anche in quest'ultimo.

Da un punto di vista organizzativo l'art 3 DM 106/2020, in ossequio a quanto previsto dall'art. 46 CTS, stabilisce che il registro è articolato in 7 sezioni; nel dettaglio:

- Organizzazioni di volontariato (ODV)
- Associazioni di promozione sociale (APS)
- Enti filantropici

---

*del Terzo Settore imprenditoriale, come l'impresa sociale, di un necessario strumento di finanziamento, qual è il capitale di rischio"*

<sup>49</sup> L'individuazione dell'Ufficio del RUNTS competente è effettuata in via ordinaria su base territoriale a seconda del luogo dove l'ente ha la propria sede legale. Inoltre, il RUNTS è divenuto effettivamente operativo, secondo quanto sancito dal DM del MLPS n.561 del 26 ottobre 2021, a partire dallo scorso 23 novembre 2021.

- Imprese sociali, comprese le cooperative sociali.<sup>50</sup>
- Reti associative
- Società di mutuo soccorso
- Altri Enti del Terzo Settore a cui sono iscritti gli enti che presentano le caratteristiche previste all'art 4 CTS e che non rientrano nelle precedenti categorie;

È prevista, pertanto, una sezione per ciascuna tipologia particolare di ETS inclusa la categoria residuale relativa agli ETS “atipici”. Per ciascun ente iscritto, il RUNTS contiene informazioni omogenee e predefinite. Nessun ente, ad eccezione delle reti associative, può essere contemporaneamente iscritto in due o più sezioni.

Inoltre, sempre in merito al profilo pubblicitario degli ETS è da considerare il carattere “premiante” contrassegnante l'intera disciplina. In ciò trova giustificazione il fatto che la qualifica di ETS non viene assunta *ex lege* al verificarsi dei requisiti essenziali richiesti, ed in precedenza esaminati, bensì necessita dell'iniziativa dell'ente stesso che deve provvedere all'*iter* previsto per l'iscrizione presso il RUNTS<sup>51</sup>. Ai fini dell'assunzione della qualifica di ETS, come previsto dalla disciplina contenuta nell'art 4 CTS, oltre alle finalità perseguite e al tipo di attività svolta, è necessaria, pertanto, anche l'iscrizione presso il Registro Unico.

Non sono dunque configurabili quali ETS gli enti in apparenza riconducibili al Terzo Settore per l'elemento teleologico e l'attività svolta ma non iscritti nel menzionato Registro e gli enti che si autodefiniscono appartenenti al settore in esame.

Al riguardo, si ritiene doveroso precisare che l'iscrizione al Registro Unico è facoltativa; ad essa, è subordinato l'effetto costitutivo relativamente all'acquisizione della qualifica di ETS e pertanto costituisce il presupposto per consentire all'entità organizzativa di fruire dei vari benefici e delle eventuali agevolazioni di tipo finanziario, fiscale e nei rapporti con gli enti pubblici previsti dal CTS e dalle diverse disposizioni.<sup>52</sup>

Il procedimento di iscrizione a tale Registro trova, all'interno del Codice Unico, duplice regolamentazione rispettivamente all'articolo 22 e all'articolo 47.

Nel dettaglio, l'art 47 CTS disciplina la casistica di entità senza personalità giuridica che intendono acquisire soltanto la qualifica di ETS mentre l'art 22 CTS fa riferimento a tre particolari ipotesi<sup>53</sup>:

---

<sup>50</sup> Per tale tipologia particolare di ETS l'iscrizione nel Registro delle Imprese soddisfa in automatico l'iscrizione nel RUNTS

<sup>51</sup> MARASA', A., *op. cit.*

<sup>52</sup> FUSARO, A., *op. cit.* sottolinea che “l'iscrizione è obbligatoria solo per gli enti che intendono avvalersi del regime agevolativo, quindi configura un onere, gli altri enti rimangono sommersi”

<sup>53</sup> Secondo quanto esplicitato dal D.M. 15.06.2020, n.106

1. Enti di nuova costituzione che mediante l'iscrizione intendono acquisire anche la personalità giuridica di diritto privato;
2. Enti già in possesso di personalità giuridica che intendono acquisire la qualifica di ETS;
3. Enti già iscritti presso il RUNTS, privi di personalità giuridica ma che in un momento successivo intendono acquisirla oppure associazioni non iscritte al Registro e non riconosciute che però intendono acquisire la qualifica di ETS oltre che il riconoscimento della personalità giuridica

La principale differenza tra i due procedimenti esaminati riguarda la possibilità, ai sensi dell'art 22 CTS, di acquisire, oltre che all'iscrizione nel Registro anche la personalità giuridica.

L'acquisizione della personalità giuridica produce come principale effetto l'autonomia patrimoniale perfetta e la responsabilità giuridica limitata. Dunque, per le obbligazioni dell'ente risponde soltanto l'ente stesso con il suo patrimonio e perciò l'acquisizione della personalità giuridica di diritto privato rende maggiormente agevole lo svolgimento delle attività di interesse generale e il perseguimento, pertanto, delle finalità proprie di tali Enti.<sup>54</sup>

Altra differenza riguarda il soggetto tenuto a provvedere alla presentazione dell'istanza di iscrizione. Infatti, secondo quanto previsto all'art. 47 CTS la domanda di iscrizione al Registro Unico è presentata dal rappresentante legale dell'ente all'Ufficio del Registro Unico mediante il deposito dell'atto costitutivo, dello statuto e di eventuali allegati. È necessario indicare anche la sezione del Registro presso la quale si richiede l'iscrizione. Entro sessanta giorni l'Ufficio competente è tenuto, previa verifica della sussistenza delle condizioni previste ad iscrivere l'ente, a rifiutare l'iscrizione con motivazione oppure richiedere rettifiche o integrazioni alla domanda.

Secondo quanto previsto all'art 22 CTS, invece, l'ente interessato ad acquisire la qualifica di Ente del Terzo Settore è tenuto a rivolgersi ad un notaio al fine di richiedere l'iscrizione presso l'Ufficio del Registro Unico Nazionale del Terzo settore. Il notaio, a sua volta, è tenuto alla presentazione dell'istanza d'iscrizione presso il RUNTS previa verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla Legge per la costituzione dell'ente con particolare riferimento alla natura di ETS e al rispetto del patrimonio minimo richiesto. È tenuto al deposito presso l'Ufficio competente entro venti giorni. Prima di provvedere all'iscrizione presso il Registro, l'Ufficio preposto è tenuto alla verifica della regolarità formale della documentazione fornita.

Peculiare è il ruolo esercitato dal notaio in quanto riguarda la verifica di aspetti volti a differenziare un ETS da un qualunque ente del Libro I che intenda acquisire personalità

---

<sup>54</sup> GAVIOLI, F., 2022. Enti Terzo Settore: indicazioni sull'attestazione notarile del patrimonio ai fini dell'iscrizione al RUNTS. *Cooperative enti non profit*, 8-9

giuridica ex DPR 361/2000. Tra gli altri, oggetto di verifica è la sussistenza del patrimonio minimo. Secondo quanto previsto dal comma 4 dell'art 22 CTS *“si considera patrimonio minimo per il conseguimento della personalità giuridica una somma liquida e disponibile non inferiore a 15.000 euro per le associazioni e a 30.000 per le fondazioni”*. Pertanto, le soglie sono dettate dal legislatore stesso e la verifica di queste deve basarsi sulla consistenza del patrimonio nella sua interezza comprensiva di tutte le componenti inclusa l'eventuale parte eccedente la soglia fissata dal legislatore. Il medesimo articolo al secondo comma prevede che, qualora il patrimonio sia composto da beni diversi dal denaro, il loro valore debba risultare da una relazione giurata di un revisore legale o di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro.

Il Registro Unico del Terzo Settore svolge, dunque, una duplice funzione: oltre a consentire l'assunzione della qualifica di ETS, provvede anche a certificare la personalità giuridica di diritto privato.

Al riguardo, infatti, la Legge Delega 106/2016, tra i vari obiettivi prefissati, nell'ottica di revisione del titolo II del Libro I del cc, prevedeva la semplificazione del processo di riconoscimento della personalità giuridica. Nello specifico, l'art 3 lett. a) invitava a *“rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica”*.

Nonostante la mancata revisione del Codice civile, già in precedenza evidenziata, il legislatore delegato, mediante l'art 22 del Codice Unico, ha comunque tenuto in considerazione tale obiettivo demandando, appunto, all'iscrizione presso il Registro Unico del Terzo Settore anche l'acquisizione della personalità giuridica. L'articolo in esame prevede infatti che *“le associazioni e le fondazioni del Terzo Settore possono, in deroga al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore ai sensi del presente articolo”*.

Non mancano criticità al riguardo. Parte della dottrina ritiene, infatti, che tale attuazione della Delega abbia comportato una duplicazione delle modalità di riconoscimento della personalità giuridica e conseguentemente duplicato, se non in alcune particolari casistiche triplicato, i sistemi pubblicitari aumentando il rischio di diffusione di informazioni discordanti alla luce anche della diversa velocità di aggiornamento dei registri e conseguentemente problemi nella tutela dell'affidamento dei terzi.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> IBBA C., 2019. La pubblicità degli Enti del Terzo settore. *Rivista di diritto civile*, 3

Il Legislatore è intervenuto, però, in un'ottica risolutiva<sup>56</sup> introducendo all'interno dell'articolo 22 il comma 1-*bis* mediante l'art 6 del Dlgs 3 agosto 2018, n.105 noto come Decreto Correttivo del CTS ed andando dunque a disciplinare l'iscrizione presso il RUNTS dei soggetti già in possesso di personalità giuridica ai sensi del DPR n. 361/2000.

In tale particolare fattispecie, la norma in esame prevede che a seguito dell'iscrizione dell'Ente nel Registro Unico si verifica la sospensione degli effetti dell'iscrizione presso i Registri delle persone giuridiche ex DPR n.361/2000 per il periodo di mantenimento dell'iscrizione presso il RUNTS.<sup>57</sup>

Pertanto, tale personalità giuridica acquisita *ex ante* viene salvaguardata qualora dovessero uscire dal Registro Unico; ma nel periodo di mantenimento della qualifica di ETS si verifica uno svuotamento dei registri delle Regioni, delle Province autonome e prefetture. Alla sospensione della personalità giuridica ex DPR n.361/2000 si sostituisce il riconoscimento della personalità giuridica ex art 22 CTS.

Anche in riferimento al profilo pubblicitario sono previste delle eccezioni per quanto riguarda la fattispecie dell'impresa sociale. In tal caso, ai sensi dell'art 5 comma 2 Decreto IS e di concerto all'art 11 ultimo comma CTS, l'iscrizione nella sezione speciale del Registro delle Imprese equivale all'iscrizione nel Registro Unico del Terzo Settore.

#### 1.6. *La governance del Terzo Settore*

Il profilo della *governance* degli ETS è strettamente collegato al profilo dell'attività svolte da quest'ultimi in quanto la struttura di governo di un ente si riflette sulle modalità di svolgimento delle attività stesse.<sup>58</sup> Alla luce dell'esigenza di prevedere un efficace sistema di *corporate governance*, il legislatore, mediante la Riforma del Terzo Settore, ha previsto l'adozione di regole differenziate per le diverse tipologie di ETS.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> IBBA, C., *op. cit.* al riguardo ritiene che in tal modo sia possibile *“eliminare o ridurre gli inconvenienti provocati dalla duplicazione degli strumenti pubblicitari sul piano dell'efficacia dichiarativa”*

<sup>57</sup> Al riguardo, PESTICCIO, P.A., 2019. La personalità giuridica degli ETS: novità del Decreto correttivo, *Cooperative enti non profit*, 1 evidenza che *“la personalità giuridica acquisita in Regione/Provincia autonoma o prefettura non viene perduta, ma conservata in uno stato di quiescenza, restando altresì applicabili le disposizioni previste nel Regolamento di cui al citato DPR n.361/2000”*.

<sup>58</sup> FICI, A., 2018. La riforma del terzo settore e le Fondazioni di Origine Bancaria, in ACRI, 2017. *XXIII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione delle Cassa di Risparmio Spa sul punto afferma che il legislatore non ha provveduto solo all'identificazione degli enti del Terzo settore *“ma li ha altresì sottoposti a specifiche regole di governance al fine di rendere la loro struttura organizzativa il più possibile coerente con le finalità istituzionali e capace di favorirne il conseguimento”*

<sup>59</sup> VITALI, M.L., 2020 *op. cit.* al riguardo afferma che in tal modo il legislatore *“ha potuto tenere conto della struttura organizzativa e delle caratteristiche organizzative degli enti che ne sono risultati destinatari, cercando di ridefinire il sistema di governo degli ETS in modo tale da coniugare i tradizionali principi di natura economico-aziendalistica, con quelli più strettamente inerenti alle logiche [...] che dovrebbero ispirare il rinnovato quadro normativo del Terzo Settore”*.

Si tratta di un tessuto normativo assai variegato composto sia da regole imperative e dunque inderogabili che da norme suppletive e pertanto derogabili o disapplicabili dagli statuti degli enti. Inoltre, in riferimento all'ambito applicativo, alcune norme sono attuabili in tutti gli enti, altre sono riconducibili solo ad alcune fattispecie particolari di ETS o ancora ad enti costituiti in una particolare forma giuridica.

Considerando il costante richiamo a numerose disposizioni e principi riguardanti le società di capitali si può confermare che anche la disciplina relativa alla *governance* del Terzo Settore sia stata sottoposta ad un processo di "societarizzazione", come del resto tutta la disciplina contenuta nel Codice Unico<sup>60</sup>. Il paradigma societario rappresenta, infatti, il modello di riferimento di cui si è servito il legislatore nella composizione del novero di regole riguardanti il funzionamento e l'organizzazione degli ETS, in alcuni casi mediante un mero rinvio e talvolta attraverso un processo di "adeguamento e modulazione" al fine di rispondere alle molteplici esigenze e ai diversi elementi caratterizzanti le diverse entità.<sup>61</sup>

Le regole di *governance* degli ETS ricoprono molteplici aspetti di tali formazioni sociali che si andranno ad approfondire nei successivi paragrafi.

#### *1.6.1. Organizzazione interna "per organi"*

In primo luogo, rilevante è l'organizzazione interna di tali entità. Il legislatore ha previsto, infatti, un ordinamento interno articolato "per organi" delineando agli articoli 23-31 del Codice Unico una disciplina generale e negli articoli successivi regole più specifiche relativamente alle diverse tipologie. Dunque, anche in materia di ordinamento e amministrazione il novero di regole è articolato secondo un principio di specialità partendo dalla categoria di ETS generale e giungendo poi ai diversi ETS tipizzati.<sup>62</sup> A ciò si aggiunge la rilevanza assunta dal dato dimensionale; la presenza di determinati organi è infatti subordinata al superamento di alcuni parametri riguardanti la dimensione della base associativa, il dato economico-patrimoniale dell'ente e il numero di dipendenti occupati.

---

<sup>60</sup> TOLA, M., 2019. La *governance* degli enti del terzo settore e i sistemi *multistakeholder*. *Rivista delle società*, 2/3

<sup>61</sup> MONTANI, V., 2022. Associazioni e fondazioni del Terzo Settore: le regole di *governance* *Jus-online 2 Rivista di scienze giuridiche*

<sup>62</sup> MONTANI, V., *op. cit.*

Nello specifico, il Codice Unico prevede che le associazioni siano necessariamente dotate di un organo assembleare e di un organo di amministrazione al fine di configurare la struttura organizzativa minima riconducibile, dunque, al modello dualistico.<sup>63</sup>

In aggiunta, è necessaria la presenza di un organo di controllo e di un revisore legale dei conti qualora l'ente superi per due esercizi consecutivi due delle tre soglie previste riguardanti l'attivo dello stato patrimoniale, le componenti positive e il numero medio di dipendenti occupati durante l'esercizio.

Le fondazioni, invece, richiedono, al fine di configurare la struttura organizzativa minima, l'obbligatoria presenza dell'organo di amministrazione e dell'organo di controllo. Diviene necessario, al superamento per due esercizi consecutivi di due delle soglie previste e in precedenza elencate, provvedere anche alla nomina di un revisore legale.

Analizzando la formulazione degli articoli relativi ai tre principali organi, che a seconda della forma giuridica e della dimensione dell'ente vanno a costituirne la struttura interna, è possibile osservare come il legislatore faccia principale riferimento agli enti aventi natura associativa provvedendo solo in fase di chiusura a disciplinare la fattispecie delle fondazioni mediante un richiamo all'applicazione di alcuni commi precedenti dell'articolo in esame qualora non siano derogate dallo statuto dell'ente ed in quanto compatibili<sup>64</sup>. Al contempo, però, sempre in riferimento al Titolo IV del Codice Unico, l'art 20 stabilisce che le norme in esso contenute “*si applicano a tutti gli enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione*”; pertanto, è necessario individuare le norme non richiamate in maniera esplicita ma applicabili al modello fondazionale ed escludere quelle non compatibili con quest'ultimo.

Tali organi aventi matrice societaria presentano numerosi richiami a regole societarie soprattutto per quanto concerne l'*iter* decisionale degli associati, la gestione e il controllo dell'ente e il sistema delle responsabilità in capo a tali organi.

In riferimento all'organo assembleare, secondo quanto sancito dall'art 24 CTS esso è costituito da tutti gli individui che sono iscritti nel libro degli associati. È dotato delle competenze inderogabili previste all'art 25 CTS<sup>65</sup> e tutti gli associati iscritti da almeno tre mesi possono esercitare il diritto di voto. In capo ad ogni associato è riconosciuto in linea generale, un solo

---

<sup>63</sup> MONTANI, V., *op cit.* riguardo alla struttura organizzativa minima ritiene che essa sia “*volta al rispetto della democraticità interna, declinata nella partecipazione, nell'uguaglianza del voto e nell'elettività delle cariche, a cui presidio sono poste le norme in tema di responsabilità dei soggetti*”

<sup>64</sup> Al riguardo si osservi la struttura degli articoli 23, 24,25,26 ultimo comma CTS

<sup>65</sup> Tale norma ricalca il modello societario e in particolare l'art. 2364 cc cui si può fare riferimento ove non espressamente previsto

voto: vige dunque il principio “un associato, un voto”.<sup>66</sup> Eccezione riguarda gli associati con qualifica di ETS a cui l’atto costitutivo o lo statuto possono attribuire il voto plurimo ovvero la possibilità di esercitare fino ad un massimo di cinque voti in proporzione al numero dei loro associati o aderenti.

L’articolo 26 CTS, invece, ricalcando la disciplina contenuta all’art 2542 cc, disciplina l’organo di amministrazione delineando le caratteristiche proprie degli amministratori e al contempo da quali soggetti questi devono essere eletti.

L’organo di amministrazione degli ETS deve essere nominato dall’assemblea. Eccezione concerne i primi amministratori che trovano la propria nomina all’interno dell’atto costitutivo. L’assemblea, nell’*iter* di nomina, deve scegliere la maggioranza degli amministratori tra le persone fisiche associate o indicate dagli enti giuridici associati. A seguito della nomina, gli amministratori stessi devono provvedere alla loro iscrizione presso il RUNTS entro 30 giorni. È data facoltà allo statuto o all’atto costitutivo di subordinare l’assunzione della carica al possesso di alcuni requisiti relativamente all’onorabilità, professionalità e indipendenza.

Il potere di rappresentanza in capo agli amministratori ha portata generale.

L’organo di controllo interno, di cui all’art 30 CTS, svolge molteplici compiti: deve vigilare sull’osservanza della legge, dello statuto e sull’adeguatezza e corretto funzionamento dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile dell’ente; inoltre, deve monitorare l’osservanza delle finalità perseguite ed è tenuto ad attestare la conformità del bilancio sociale alle linee guida ministeriale.<sup>67</sup> A tale organo è in aggiunta affidata la funzione di revisione legale dei conti quando obbligatoria per legge. Esso può essere costituito in forma monocratica o collegiale ma almeno un componente deve essere scelto tra revisori legali, professori universitari di ruolo in materie giuridiche o economiche o professionisti iscritti in albi professionali.

La nomina di un revisore legale dei conti o di una società di revisione legale è necessaria al superamento di determinati vincoli indicati all’art 31 CTS o qualora l’ente abbia costituito patrimoni destinati ex art 10 CTS.

---

<sup>66</sup> MONTANI, V., *op. cit.* riguardo al voto di ciascun associato avente diritto di voto afferma che questo è “*unico e capitario [...] proprio perché il contributo da questi versato è a fondo perduto, e non determina, quindi, né un diritto alla distribuzione degli utili, né alla restituzione della quota in caso di recesso, espulsione o in caso di scioglimento dell’ente*”

<sup>67</sup> PEDOTTI, P., 2019. La riforma del Terzo settore: impatti sui sistemi di controllo interno ed esterno. *Amministrazione & Finanza*, 12 in riferimento ai compiti affidati a tale organo evidenzia come oltre alle “*funzioni di vigilanza previste dall’ art. 2403, del Codice civile [...] il comma 7 dell’art 30 richiama alcuni compiti specifici dell’ETS in quanto tale*”

Alla luce del principio dell'autonomia statutaria, costituente assieme ai requisiti di professionalità e responsabilità un altro profilo rilevante della *governance* degli ETS, è possibile, ai sensi dell'art 15 CTS, prevedere ulteriori organi.

### *1.6.2. Il profilo dell'autonomia statutaria*

La maggiorparte delle norme previste in materia organizzativa presenta, infatti, natura suppletiva lasciando, pertanto, ampio spazio all'autonomia statutaria; difatti, gli enti possono, come già anticipato, optare per il modello ritenuto più opportuno per il raggiungimento delle finalità statutariamente previste.

Ad un elevato grado di autonomia concessa all'ente corrisponde un maggior grado di responsabilità in capo allo stesso che si traduce in previsioni normative volte ad accrescere il tasso di professionalità sia loro che dei soggetti che vi operano all'interno e all'esterno.

Nel complesso, dunque, nonostante i numerosi richiami alle regole societarie, la disciplina riguardante gli assetti organizzativi degli ETS è da ritenersi frammentaria ed incompleta e necessitante, dunque, di integrazione mediante il richiamo alla scarna normativa prevista all'interno del Libro I del cc sancito in virtù dell'art 3 comma 2 CTS e del "rapporto di genere a specie" esistente fra il libro I del cc e la disciplina contenuta nel Libro IV del CTS.<sup>68</sup>

### *1.6.3. Il profilo della trasparenza, i controlli esterni e il processo di accountability*

Trattandosi di entità destinatarie di sostegno da parte dello Stato e di altri enti pubblici sotto forma di agevolazioni aventi varia natura, fondamentale è anche il profilo della trasparenza in merito alla condotta degli enti stessi al fine di verificarne la legalità e la correttezza.

I molteplici interlocutori dell'organizzazione richiedono infatti chiarezza nella comunicazione di informazioni dettagliate rispetto ai risultati raggiunti al fine di monitorare il livello di ottenimento dei benefici in precedenza promessi soprattutto in riferimento alle fonti di finanziamento e al loro impiego. Perciò, il connotato della trasparenza consente all'ente stesso di acquisire e conservare la fiducia che individui quali utenti, volontari e donatori possono maturare nei suoi confronti.<sup>69</sup>

Sul punto, rilevanti sono le disposizioni riguardanti l'obbligo di redigere e depositare il bilancio d'esercizio e il bilancio sociale e l'obbligo di tenere i libri sociali. Al fine di contemperare tale

---

<sup>68</sup> Sul punto IBBA, C., *op. cit.* afferma che il legislatore "ha proceduto per flash, illuminando (ossia disciplinando) alcune parti e lasciando in ombra (prive di disciplina, o almeno di una disciplina espressa) le altre". Un esempio riguarda l'articolo 26 CTS che regola la nomina degli amministratori ma non la loro cessazione e sostituzione

<sup>69</sup> FICI. A., *op. cit.*

esigenza di trasparenza con i relativi costi di tipo organizzativo e gestionale, il legislatore ha previsto l'adempimento di tali obblighi solo in capo agli enti di maggiori dimensioni o con maggiori entrate.

L'introduzione di tale obbligo normativo ha contribuito, inoltre, al processo di *accountability* dell'ente. Si tratta di un concetto a cui è riconducibile, secondo quanto previsto dal Decreto Ministeriale 4 luglio 2019, n.186<sup>70</sup>, la “*rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un'organizzazione*” ovvero la funzione svolta dal bilancio sociale stesso. Le dimensioni dell'*accountability* analizzabili sono dunque tre: responsabilità, trasparenza e *compliance*.

Un particolare strumento di *accountability* è rappresentato dal bilancio sociale cui sono tenute, in via obbligatoria, le imprese sociali e gli altri ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate in misura superiore ad un milione di euro. Coloro che sono esclusi dal perimetro obbligatorio possono comunque provvedere, in forma volontaria, alla redazione del bilancio sociale al fine di incrementare il livello di conoscibilità dell'ente, ampliare la base associativa e la platea dei finanziatori, incrementare il processo di responsabilizzazione del *management*.

La valutazione della *performance* risulta dunque completa se oltre ai dati finanziari vengono riportati anche i risultati dell'impatto generato sul tessuto sociale e analizzate le forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei beneficiari dell'attività.

Il bilancio sociale, perciò, si differenzia dal bilancio d'esercizio in quanto è da configurarsi come uno strumento finalizzato a comunicare il prodotto sociale dell'ente e non un mero dato finanziario. È volto a soddisfare esigenze sia interne che esterne; contribuisce, infatti, ad incrementare l'affidabilità dell'ETS stesso consentendo di classificarlo quale “*interlocutore istituzionale affidabile, soggetto virtuoso e socialmente responsabile*”<sup>71</sup> e dunque soggetto capace di aumentare il benessere collettivo avvalendosi di un approccio non utilitaristico.

Accanto al bilancio d'esercizio e al bilancio sociale altro elemento cardine è la cd. “*valutazione dell'impatto sociale*”<sup>72</sup> definita all'art 7 comma 3 della Legge 106/2016 come “*la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte*

---

<sup>70</sup> Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rubricato “*Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del terzo settore ai sensi dell'art. 14 comma 1, decreto legislativo n. 117/2017 e, con riferimento alle imprese sociali, dell'art. 9 comma 2 decreto legislativo n. 112/2017*”.

<sup>71</sup> RENNA, A., 2021. L'impatto sociale del Terzo settore: finalità, attività e *governance*. *Rivista di diritto dell'impresa*,2

<sup>72</sup> BERARDI, L., BELLANTE, G., REA, M.A., 2020. Un confronto internazionale sulla regolamentazione della trasparenza, *accountability* e valutazione dell'impatto sociale per gli Enti del Terzo Settore. *Rivista Impresa Sociale*, 2 chiarisce che la valutazione d'impatto si distingue dal bilancio sociale per il fatto che “*l'obbligo di redazione del bilancio sociale nasce da caratteristiche dimensionali dell'ente, l'obbligo di redazione della Valutazione di impatto nasce da una specifica previsione di una pubblica amministrazione che, nell'affidare all'Ente di Terzo Settore risorse pubbliche di entità rilevante, sceglie di richiedere (e di finanziare) la valutazione dell'impatto prodotto*”

*sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato*". Si tratta di una metodologia di tipo qualitativo e quantitativo finalizzata ad attribuire all'impatto sociale generato dagli ETS un peso specifico e a qualificare tali entità quali persone giuridiche capaci di determinare e allocare effetti positivi ultra-individuali attraverso specifiche metriche e indicatori.

Gli ETS possono, infatti, scegliere in maniera autonoma i metodi e le metriche rispettando alcuni principi riguardanti: l'intenzionalità, la rilevanza, l'affidabilità, la misurabilità e la comparabilità.

Dunque, l'incentivo alla trasparenza degli enti e il processo di responsabilizzazione degli organi gestori consentono all'elemento teleologico congiuntamente all'attività svolta di mettere in risalto il potenziale impatto generato dagli ETS attraverso valutazioni di impatto sociale e riscontri documentali e contabili che attestano le risorse impiegate ed i risultati conseguiti nel breve e medio termine.

Altro aspetto fondamentale della *governance* degli ETS è il tema dei controlli esterni. Centrale è infatti preservare l'immagine degli ETS come insieme di enti con fini e caratteristiche comuni; dunque, l'uso improprio della denominazione o altri danni all'immagine anche da parte di una sola unità del sistema vanno a ripercuotersi su tutti gli altri enti.

Pertanto, al controllo interno, assicurato dalla presenza nelle associazioni di maggiori dimensioni e in tutte le fondazioni di un organo *ad hoc*, si aggiunge il controllo esterno che viene affidato all'Ufficio del RUNTS territorialmente competente.

#### *1.6.4. Il coinvolgimento degli stakeholders: la prospettiva cd. multistakeholder*

Il legislatore, mediante la Riforma del 2017, ha dato attuazione, seppure in maniera limitata, a quanto previsto dall'art 4 comma 1 della L.106/2016 in tema di coinvolgimento degli *stakeholders* ovvero in merito alla previsione di «*modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori*».

La presenza di una *governance* partecipata cd. *multistakeholder* trova ampia giustificazione negli ETS alla luce dell'assenza di scopo di lucro e del perseguimento di interessi aventi carattere generale; si ritiene infatti che "*coinvolgimento e partecipazione rafforzano il profilo delle finalità dell'ente del terzo settore*"<sup>73</sup>. A livello normativo, trova, però, per quanto riguarda gli ETS in generale, un debole e mero riscontro all'art 26 comma 5 CTS. Da un'attenta analisi dell'articolo in esame, appare infatti, che il legislatore abbia enfatizzato maggiormente il

---

<sup>73</sup> FICI, A. *op. cit.* a sostegno, afferma che tale tipologia di *governance* "è considerata essenziale per perseguire efficacemente le alte finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che ispirano l'impresa sociale"

carattere democratico della *governance* piuttosto che l'attiva partecipazione dei diversi *stakeholders*.<sup>74</sup>

Si configura, infatti, come eventuale la previsione da parte dell'atto costitutivo o dello statuto di riservare la nomina di uno o più amministratori a *stakeholders* di diverso tipo.<sup>75</sup>

In riferimento, invece, all'impresa sociale, la prospettiva *multistakeholder* assume un ruolo di maggior rilievo a livello normativo. In tale particolare tipologia di ETS il coinvolgimento di lavoratori, utenti ed altri soggetti interessati nello svolgimento di attività trova collocazione all'interno della definizione stessa di impresa sociale contenuta all'interno dell'art 1 comma 1 Decreto IS. Si può affermare, dunque, che la presenza di una *governance* partecipata costituisce un requisito essenziale ai fini dell'assunzione della qualifica di "impresa sociale".

Inoltre, l'art 11 del medesimo Decreto sancisce che all'interno degli statuti devono essere previste "*adeguate forme di coinvolgimento*" ovvero meccanismi di consultazione o partecipazione attraverso i quali i soggetti interessati possano esercitare un'influenza sulle decisioni dell'ente specie per quanto riguarda le condizioni di lavoro e la qualità dei beni e servizi. In riferimento alle modalità viene lasciata ampia autonomia statutaria

Tale approccio comporta l'attribuzione della responsabilità dei processi decisionali riguardanti gli aspetti di *governance* ad una pluralità di interlocutori dell'ente, gli *stakeholders* appunto. Trovano pertanto valorizzazione interessi altri rispetto a quelli della compagine societaria e preservati dall'organo di *management*.<sup>76</sup>

Ciò rende necessaria una ponderazione dei diversi interessi coinvolti tenendo presente, però, che il peso della proprietà e la necessità di ricevere una remunerazione del capitale sono molto attenuati rispetto alle altre forme organizzative<sup>77</sup>.

È da considerare, inoltre, che in alcuni casi si verifica una vera e propria sovrapposizione di interessi tale da non richiedere alcuna ponderazione. Esempio riguarda la fattispecie in cui gli associati (ovvero gli aderenti in caso di ente fondazionale) rivestono anche il ruolo di utenti e beneficiari, diretti e indiretti, delle attività svolte. In tal caso si ha una condivisione della finalità e vengono dunque arginati eventuali comportamenti opportunistici che potrebbero riscontrarsi, invece, nell'ipotesi in cui l'organo amministrativo operi in maniera solitaria deviando dal perseguimento dello scopo istituzionale e non contribuendo dunque dalla creazione di benessere sociale.

---

<sup>74</sup> CORTI, M., *op. cit.*

<sup>75</sup> FICI, A., *op. cit.* sottolinea che all'interno del CTS si trova una "*disciplina più blanda*", infatti l'art 26 comma 5 "*autorizza senza però obbligare gli statuti a riservare ai lavoratori e agli utenti la nomina di uno o più amministratori*"

<sup>76</sup> RENNA, M., *op. cit.*

<sup>77</sup> TOLA, M., *op. cit.*

### 1.6.5. *Approccio strategico mission-oriented*

Come già in precedenza approfondito elemento che accumuna le diverse tipologie di ETS è l'elemento teleologico ovvero il perseguimento di finalità civilistiche, solidaristiche e di utilità sociale senza scopo di lucro.

L'assenza di scopo di lucro consente di qualificare gli Enti del Terzo Settore come organizzazioni *mission-oriented* ovvero entità che non sono orientate a massimizzare i loro ritorni economici bensì al raggiungimento della propria *mission*: contribuire alla creazione di benessere sociale.

Al fine di assicurare la sopravvivenza di tali organizzazioni nel medio-lungo periodo è necessario che le strategie e dunque i progetti e le azioni necessari per la loro implementazione siano coerenti con gli obiettivi dichiarati e vincolati al rispetto della *mission* stessa.

La natura *mission-oriented* degli ETS assieme alla prospettiva *multi-stakeholder* complica la gestione di tali entità soprattutto alla luce del fatto che la misurazione del raggiungimento degli obiettivi prefissati richiede una dimostrazione dell'impatto che le stesse hanno sulle dinamiche sociali a cui si aggiunge la difficoltà di trovare indicatori quantitativi capaci di esprimere il grado di raggiungimento della *mission*.

### 1.7. *Le particolari tipologie di Enti del Terzo Settore: gli ETS cd "tipici"*

Come già approfondito all'interno di questo capitolo, le tipologie "particolari" di ETS noti anche come ETS "tipici" dispongono di una disciplina specifica, specie in riferimento alla *governance*, volta a differenziarle le une dalle altre.

Tali tipologie sono tra loro alternative, pertanto, non è consentito ad un ente di appartenere contemporaneamente a due fattispecie. È, però, consentita la trasformazione da una tipologia ad un'altra.

Si andranno ora ad esaminare i vari ETS "tipici" la cui disciplina trova collocazione, in via generale all'interno del Titolo V del CTS e per quanto riguarda alcune tipologie all'esterno del Codice in specifiche leggi speciali. Si ritiene infatti, necessario conoscere le diverse discipline al fine di comprendere gli eventuali benefici in termini fiscali e agevolativi e gli oneri di qualificazione che sorgono in capo all'ente nelle differenti tipologie.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> FICI, A., et al, a cura di., 2019. *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*. Roma- Bari: Editore la Terza

### 1.7.1. *Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale*

La speciale disciplina prevista per le organizzazioni di volontariato (ODV) trova collocazione negli articoli 32-35 CTS che ne delineano le caratteristiche principali.

Si tratta di enti costituiti, da un punto di vista strutturale, in forma di associazioni riconosciute o meno e caratterizzati dalla prevalenza della dimensione gratuito-erogativa e del volontariato<sup>79</sup>. Come sancito dall'art 32 comma 1 CTS, infatti, al fine di esercitare le attività prefissate, per lo più in favore di terzi, si avvale prevalentemente delle prestazioni volontarie dei propri associati. Il ricorso al lavoro retribuito è consentito solo a certe condizioni e nel rispetto di precisi limiti fissati dalla legge.

In riferimento alla *governance*, tali entità devono essere costituite da almeno sette persone fisiche o almeno 3 ODV e vengono amministrate, a titolo gratuito esclusivamente dai propri associati. Non è, pertanto, consentito affidare la carica di amministratore ad alcun soggetto esterno all'associazione.

Ai fini dell'acquisizione della particolare qualifica di ODV è necessario, dunque, che l'ente rispetti una serie di vincoli volti a valorizzare la figura del volontario e la proiezione dell'attività verso l'esterno. Al rispetto di tali vincoli il legislatore riserva numerosi benefici e agevolazioni sia da un punto di vista fiscale, con la possibilità di avvalersi del regime fiscale forfettario previsto dagli art. 84 e 86 CTS, che nei rapporti con la Pubblica Amministrazione mediante la stipula di convenzioni volte a realizzare attività o servizi in favore di terzi.

Andando ora ad esaminare la fattispecie delle associazioni di promozione sociale (cd. APS) è possibile osservare che tale tipologia, assieme a quella degli enti filantropici, costituisca "*il modello organizzativo a più bassa definizione legislativa*"<sup>80</sup>.

Sono assimilabili alle ODV per la prevalenza della dimensione della gratuità e del volontariato, ma al contempo si differenziano per il fatto che a queste è consentito, ex art 35 comma 1 CTS, di svolgere l'attività di interesse generale in favore non solo di terzi non associati ma anche degli associati stessi e dei loro familiari. Non sussiste pertanto alcun vincolo di etero destinazione dell'attività. Non vi è inoltre, alcuna limitazione relativamente al rimborso spese. In riferimento alle modalità di svolgimento delle attività è consentito l'impiego di lavoratori retribuiti qualora, secondo quanto previsto all'art 36 CTS, ciò sia necessario "*ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità*".

---

<sup>79</sup> FORESTA, D., 2022. Sugli enti del terzo settore. Tipi e funzione nell'articolazione del Registro Unico. *Le nuove leggi civili commentate*, 6 sul punto sostiene che "*l'identità delle ODV dovrebbe riflettere una più spiccata connotazione solidaristica rispetto agli altri ETS, coniugata con la garanzia di un assetto organizzativo-dimensionale che assicuri l'efficienza e l'efficacia dell'azione dell'ente*"

<sup>80</sup> FICI, A., op. cit.

Sotto il profilo della *governance*, i requisiti richiesti sono simili a quanto dettato per le ODV in riferimento all'adozione della forma giuridica di associazione riconosciuta o meno e alla presenza di un numero di associati pari ad almeno 7 persone fisiche o tre APS.

Da un confronto delle due particolari discipline approfondite in questo paragrafo emerge il *favor* legislativo riguardo alle associazioni di maggiori dimensioni. Tale privilegio del legislatore trova conferma altresì nella possibilità di prevedere clausole statutarie che consentano l'inserimento di altri ETS o di enti senza scopo di lucro non iscritti al RUNTS come previsto all'art 35 comma 3 CTS *“in numero non superiore al 50% delle associazioni di promozione sociale affiliate”*.

Anche in riferimento ai benefici ottenibili vi sono similarità con la disciplina prevista per le ODV; pure le APS possono accedere al regime fiscale forfettario speciale previsto all'art 86 CTS.

### *1.7.2. Enti filantropici*

Gli enti filantropici (cd. EF) trovano la propria disciplina nel capo III del Titolo V del CTS, nel dettaglio agli articoli 37-39.

Si tratta di un modello organizzativo introdotto mediante la Riforma del 2017 finalizzato a dare rilevanza all'universo del cd. “volontariato passivo” che va a contrapporsi al cd. “volontariato attivo” rappresentato dalle tipologie organizzative in precedenza approfondite ovvero ODV e APS.<sup>81</sup> Difatti, l'ente filantropico si caratterizza per la prevalenza dell'elemento patrimoniale rispetto all'attività svolta dagli associati.

Come sancito dall'art. 37 co. 1 CTS l'attività tipica svolta dall'EF consiste nell' *“erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale”* e coincidente, dunque, con quanto previsto dalla lettera u) dell'art 5 CTS.<sup>82</sup>

Alla luce del fatto che tali enti sono destinati a sostenere sia “persona svantaggiate” che “attività di interesse generale” da chiunque svolte, i soggetti beneficiari delle erogazioni dell'ente filantropico possono rappresentare anche enti diversi dagli ETS.

Inoltre, in riferimento all'attività esercitata, essa è da considerarsi essenzialmente gratuita in quanto, come delineato dall'art. 38 co.1 CTS, *“gli enti filantropici traggono le risorse economiche necessarie allo svolgimento della propria attività principalmente da contributi*

---

<sup>81</sup> FORESTA, D., *op. cit.* che al riguardo afferma *“la sostanziale indifferenza del legislatore nella promozione del volontariato passivo”* tanto da non prevedere alcun regime fiscale speciale.

<sup>82</sup> *“beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo”*

*pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali ed attività di raccolta fondi*". I flussi in entrata dell'ente presentano, pertanto, natura gratuita.

La disciplina prevista per tale novella tipologia particolare di ETS è volta ad assicurare la reale etero destinazione dei fondi e la trasparenza di gestione.

Sotto un profilo strutturale, il legislatore impone l'adozione di una forma "personificata" di associazione o fondazione. Per il resto, la *governance*, nel rispetto delle disposizioni generali dettate all'art 23 CTS e della centralità dell'elemento patrimoniale, è rimessa alla totale autonomia dell'ente.

### *1.7.3. Imprese sociali e cooperative sociali*

Tali tipologie di ETS sono disciplinate all'esterno del Codice Unico rispettivamente nel D.lgs. 112/2017 che costituisce il testo normativo di riferimento per le imprese sociali e all'interno della L. 8 novembre 1991, n.381 per quanto riguarda le cooperative sociali.

L'impresa sociale risulta, pertanto, disciplinata in maniera distinta e autonoma ma al contempo può ritenersi "connessa e in parte coincidente" con quanto previsto dal CTS<sup>83</sup>. Tale disciplina è infatti soggetta al rinvio al Codice Unico per quanto non previsto dal Decreto emanato in riferimento a tale ETS "tipico" e, in via residuale, in relazione alla forma giuridica propria dell'impresa sociale in esame, questa è normata dal Codice civile.

L'impresa sociale può assumere veste societaria svolgendo un'attività d'impresa in via principale e, come già accennato, in riferimento al requisito dell'assenza di lucro sono previste delle deroghe.

Necessario è trovare il giusto equilibrio tra vocazione imprenditoriale dell'ente e garanzia dell'effettivo perseguimento degli interessi istituzionali; a motivo di ciò sono infatti previsti una serie di vincoli.

Per quanto riguarda la forma giuridica vige il principio della libertà di forma; possono, infatti, acquisire la qualifica di impresa sociale *"tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del Codice civile"*.

Maggiori vincoli sono previsti, invece, relativamente all'oggetto dell'impresa sociale. In riferimento a quest'ultimo, l'atto costitutivo e lo statuto devono prevedere lo svolgimento di una o più attività d'interesse generale riportate nell'elenco dell'art.2 comma 1 D.lgs. 112/2017. L'assenza di particolari agevolazioni, da un punto di vista premiale, evidenzia *"la presenza solo nominativa dell'impresa sociale nel codice del Terzo Settore e nel RUNTS"*.<sup>84</sup> Le uniche agevolazioni inerenti al regime fiscale proprio di tale ETS riguardano esenzioni totali o parziali

---

<sup>83</sup> VITALI, M.L., *op. cit.*

<sup>84</sup> FORESTA, D., *op cit.*

dal calcolo del reddito imponibile ai fini IRES previste ai commi 1 e 3 dell'art 18 D.lgs. 112/2017.

In riferimento, invece, alle cooperative sociali, l'articolo 40 comma 2 CTS rinvia in maniera espressa alla disciplina contenuta nella L. 8 novembre 1991, n. 381. Al contempo, è da considerare, però, che a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Impresa Sociale, ai sensi dell'articolo 1 comma 4, *“le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381 acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali”*.

In tema di disciplina di riferimento, le disposizioni del Decreto Impresa Sociale trovano applicazione in quanto compatibili e nel rispetto della specifica normativa delle cooperative.

#### *1.7.4. Reti associative*

Si tratta di una tipologia organizzativa introdotta mediante la Riforma del 2017 allo scopo di accrescere l'importanza delle “organizzazioni di tipo reticolare”.<sup>85</sup> Oltre a svolgere una funzione di promozione e supporto tali entità sono incaricate di coordinare e rappresentare gli enti che vi aderiscono.

Si tratta di associazioni riconosciute e non che aggregano in maniera diretta o indiretta ovvero attraverso gli enti ad esse aderenti almeno cento ETS (o almeno venti ETS aventi la forma giuridica di fondazioni) con sedi legali o operative in almeno cinque diverse regioni o province autonome al fine di svolgere, ex art 41 comma 1 CTS, *“attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo Settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne e accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali”*.

A tale tipologia organizzativa viene riconosciuto potere di *voce* a livello istituzionale, mediante, anche la partecipazione dei loro rappresentanti al Consiglio Nazionale del Terzo Settore.

Rientrano nella categoria ETS delle reti associative le reti associative nazionali che associano in maniera diretta o indiretta almeno cinquecento ETS o almeno cento ETS che hanno la forma giuridica di fondazione con sedi legali o operative in almeno dieci diverse regioni o province autonome.

Tale particolare tipologia si caratterizza per la possibilità di svolgere, tra le altre, l'attività di controllo di legalità degli enti aderenti.

---

<sup>85</sup> FORESTA, D., *op. cit.*

#### 1.7.5. Società di mutuo soccorso

Le società di mutuo soccorso, come è riconducibile dal tenore dell'art 42 CTS, trovano la loro principale fonte normativa nella Legge 15 aprile 1886 n.3818. Tali entità presentano elementi di similarità con le APS; si caratterizzano, infatti, per lo svolgimento, esclusivamente in favore dei soci, dei loro familiari conviventi ed in forma non imprenditoriale, di una o più attività tra quelle previste all'art.1 comma 1 L.3818/1886. Il legislatore della Riforma, alla luce della condivisione di elementi essenziali con la figura delle APS, all'art 43 CTS disciplina l'*iter* necessario al fine di consentire alle società di mutuo soccorso che lo desiderano di "trasformarsi" in APS in maniera agevolata.

Dunque, da un'analisi comparativa delle diverse tipologie di ETS cd. "tipiche" appena approfondite è possibile osservare che esse presentano assetti di *governance* specifici che coincidono tra loro solo in maniera parziale.

## Capitolo secondo

### Le operazioni straordinarie nel Terzo Settore

#### 2.1. Quadro di riferimento ed evoluzione normativa

A seguito della panoramica sul Terzo Settore effettuata nel precedente capitolo, punto centrale di tale elaborato vuole essere l'operazione straordinaria di fusione che coinvolge entità appartenenti al novero degli Enti del Terzo Settore alla luce del ruolo innovativo esercitato dalla Riforma del 2017 che ha colmato il vuoto normativo riguardante l'intero ambito delle operazioni straordinarie tra enti non lucrativi.

Prima, però, di procedere ad un'analisi relativa alla specifica disciplina dell'operazione di fusione si ritiene necessario approfondire il tema delle operazioni straordinarie coinvolgenti ETS in generale; al riguardo, in primo luogo si ritiene opportuno ripercorrere le diverse tappe che negli ultimi decenni hanno segnato l'evoluzione del rapporto esistente tra le operazioni straordinarie e l'ampia platea degli enti *non profit* evidenziando soprattutto l'influenza esercitata dalla dottrina e dalla giurisprudenza oltre che alla dimensione strategica, agli aspetti fiscali e alle variabili di riferimento riguardanti le diverse operazioni aventi carattere straordinario attuabili.

Nel sistema legislativo anteriore alla Riforma del diritto societario ((D.lgs. 17 gennaio 2003, n. 66) le operazioni di trasformazione, fusione e scissione erano considerate, secondo l'opinione prevalente, "istituti endosocietari" e dunque destinati ai soli enti societari.<sup>86</sup>

Sul punto, la dottrina all'epoca maggioritaria riteneva inammissibile coinvolgere enti diversi da quelli appartenenti al Libro quinto del Codice civile in quanto considerava l'omogeneità causale un limite al compimento di tali operazioni. Al contempo, però, orientamenti minoritari ammettevano operazioni cd. eterogenee e con la Riforma del 2003 è stato fatto un piccolo passi in avanti superando la barriera causale che separava le società dagli enti *non profit*.<sup>87</sup> Il

---

<sup>86</sup> QUATTROCCHIO, L.M., 2018. Le operazioni straordinarie nell'ambito del terzo settore. *Diritto ed economia dell'impresa*, 5 sul punto sostiene l'orientamento di molti che consideravano addirittura "insuperabile lo schema causale" esistente;

<sup>87</sup> MAGLIUOLO, F., 2018. Trasformazione, fusione e scissione degli enti *non profit* dopo la riforma del terzo settore. *Rivista del notariato*, 1; cfr. anche FUSARO, A., 2018. Operazioni straordinarie degli enti del Terzo settore. *Rivista del notariato*, 1 che ritiene quest'ultima "l'innovazione di maggior peso". Afferma inoltre che "sono stati prefigurati molteplici transiti: da associazione a fondazione e viceversa, da comitato a fondazione e pure ad associazione";

Legislatore, infatti, nell'ambito del totale rinnovamento in materia di società di capitali, ha ridisegnato la disciplina riguardante l'operazione straordinaria di trasformazione offrendo qualche accenno in merito alla possibilità di coinvolgere enti non societari, limitatamente a tale tipo di operazione.

Difatti, mediante l'introduzione, all'interno dell'ordinamento civilistico, degli artt. 2500-*septies* e 2500-*octies*, recanti la disciplina delle cd. "trasformazioni eterogenee", ha trovato regolamentazione una particolare tipologia di operazione trasformativa che, nello scenario allora vigente, andava a contrapporsi alle cd. "trasformazioni omogenee" per il fatto di includere nel novero dei soggetti coinvolti anche enti non lucrativi. In tal senso, la nuova disciplina consentiva agli enti interessati di mutare oltre che la veste giuridica anche lo scopo perseguito.

Da un'analisi del primo comma degli articoli citati si evince in maniera esplicita il coinvolgimento, in tali operazioni, delle associazioni riconosciute e non e delle fondazioni ovvero delle principali forme giuridiche, come già esaminato, caratteristiche degli Enti del Terzo Settore. Nello specifico, l'art 2500-*septies* primo comma sancisce che *"le società disciplinate nei capi V, VI, VII del presente titolo possono trasformarsi in [...] associazioni non riconosciute e fondazioni"* mentre all'interno del primo comma del successivo articolo 2500-*opties* si prevede che *"le associazioni riconosciute e le fondazioni possono trasformarsi in una delle società disciplinate nei capi V, VI e VII del presente titolo"*.

Fonte di numerose controversie è stata l'ammissibilità delle fusioni e scissioni eterogenee; tuttavia, a seguito delle diverse innovazioni apportate dalla Riforma societaria, seppur con qualche difficoltà, la dottrina prevalente *"ha ammesso la legittimità di qualsiasi modifica organizzativa che comporti il mutamento causale [...] ivi compresa la fusione e la scissione"*.<sup>88</sup>

Il ruolo dominante acquisito da tale linea interpretativa andava dunque a contrapporsi al filone giurisprudenziale esistente anteriormente alla Riforma societaria che, anche se minoritario, ammetteva l'attuazione di tali operazioni eterogenee mediante la realizzazione di una duplice operazione: trasformazione eterogenea e successiva operazione di fusione o scissione. Il nuovo orientamento andava dunque a ritenere ammissibili le operazioni di fusione e scissione cd. "eterogenee" in ossequio al principio "dell'economia dei mezzi giuridici" seppur ancora privo di alcun riferimento legislativo. Alla base di tale orientamento vi era il presupposto inerente alla liceità della contestuale deliberazione delle due operazioni sequenziali sopra esaminate a condizione che fosse garantita adeguata tutela dei soci e dei soggetti terzi in misura non inferiore a quanto assicurato agli stessi nella situazione di partenza.

---

<sup>88</sup> MAGLIUOLO, F., *op. cit.*

Rimaneva, pertanto, senza alcun riferimento legislativo la sola ipotesi di realizzazione di operazioni di trasformazione, e per analogia anche di fusione e scissione, riguardanti esclusivamente enti non lucrativi. Tale vuoto normativo ha lasciato spazio al consolidamento di linee interpretative divergenti tali da degenerare in un vivace dibattito sia a livello giurisprudenziale che dottrinale.

Sul punto, un filone giurisprudenziale abbastanza rilevante<sup>89</sup> non ammetteva l'operazione trasformativa tra enti *no profit* alla luce dell'incompatibilità del modello associativo con quello fondazionale da un punto di vista strutturale e causale.<sup>90</sup> A ciò si contrapponeva una parte della giurisprudenza che riteneva, invece, ammissibili tali trasformazioni cd. "reciproche" e, altresì, riconducibili al novero delle trasformazioni cd. "omogenee" per l'appartenenza alla medesima categoria dell'ente di "partenza" e dell'ente di "arrivo". Nel tempo, quest'ultima linea interpretativa ha iniziato a prevalere, ritenendo contrario al principio "dell'economia dei mezzi giuridici", costringere l'ente interessato ad acquisire una diversa configurazione a sciogliersi per poi ricostruirsi nella forma desiderata.<sup>91</sup> Sul punto, è da sottolineare, infatti, che già anteriormente alla Riforma societaria vigeva un filone giurisprudenziale che ammetteva l'istituto della trasformazione reciproca attraverso un particolare procedimento che si articolava, come già evidenziato per le operazioni di fusione e scissione, in una duplice operazione, ovvero nello scioglimento dell'associazione e nella successiva costituzione di una fondazione a cui devolvere il patrimonio residuo o viceversa.

In merito all'ammissibilità della trasformazione diretta da associazione a fondazione ritenendo illogico dover effettuare una pluralità di negozi giuridici, si è espresso, alla luce del già noto principio "dell'economia de mezzi giuridici" e del carattere generale attribuibile all'istituto della trasformazione, anche il Comitato Interregionale dei Notai del Triveneto mediante la Massima K.A.40 (Trasformazione di associazione in fondazione).<sup>92</sup>

Dunque, il quadro legislativo vigente all'epoca della Riforma del 2017 presentava moltissime lacune in materia di operazioni straordinarie tra enti *non profit* ed anche a livello giurisprudenziale non vi era unanimità; difatti, come approfondito, nonostante l'orientamento via via consolidatosi nel tempo fosse favorevole alla realizzazione di tali operazioni, autorevole

---

<sup>89</sup> Cons. Stato parere 30 gennaio 2015 n. 296; TAR Lazio Roma, sez. I *ter*, 29 gennaio 2009 n. 460; TAR Toscana 24 novembre 2011 n. 1811; TAR Piemonte, sez. I, 31 maggio 2012 n. 781; TAR Toscana 16 novembre 2004, n. 5282;

<sup>90</sup> Sul punto BUSANI, A., CORSICO, D., 2021. *Atto costitutivo, statuti e operazioni straordinarie degli enti del terzo settore*. Edizione II Milano: Wolters Kluwer affermano che l'associazione è fondata sull'elemento personalistico mentre la fondazione sull'elemento patrimoniale. In tal senso si era espresso anche il Cons. Stato mediante il parere 20 dicembre 2000 n. 288

<sup>91</sup> In tal senso, Tar Lombardia, Sez. I, 14 febbraio 2013, n. 445; Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2014 n. 5226.

<sup>92</sup> Sul punto, BUSANI, A., 2017. L'associazione «passa» a fondazione. Consiglio di Stato e Tar contrari alla trasformazione con poche eccezioni. *Il Sole 24ore*, 45 (15 Luglio)

giurisprudenza riteneva l'incompatibilità tra i diversi modelli non lucrativi un limite alla loro ammissibilità.

Con l'approvazione del Codice Unico del Terzo Settore e della disciplina dell'Impresa Sociale, il legislatore ha dato il suo "benestare" alla linea interpretativa maggioritaria consolidatasi in favore delle operazioni straordinarie riguardanti esclusivamente enti non lucrativi attraverso un'espressa previsione normativa al riguardo.<sup>93</sup>

Nel processo di redazione del Codice Unico sono stati presi in considerazione gli obiettivi prefissati dalla Legge Delega 106/2016 che, come si è già approfondito nel precedente capitolo, hanno trovato quasi totalmente attuazione. Al riguardo, la delega alla revisione del titolo II del Libro I del Codice contenuta alla lettera a) del secondo comma dell'art 1 della Legge di riferimento non è stata portata a pieno compimento; l'organo esecutivo, infatti, ha lasciato il relativo testo normativo nel complesso immutato provvedendo alla mera introduzione dell'art 42-*bis* cc.

In segno di continuità con la Riforma del diritto societario del 2003, i principi e criteri direttivi cui attenersi nel processo di Riforma del Terzo Settore, sanciti all'interno dell'articolo 3 della Legge delega, prevedevano riguardo a tale ambito, al punto e) del primo comma, di "*disciplinare il procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni, nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi diversi introdotto dalla riforma del diritto societario di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n.6*".<sup>94</sup>

Dunque, nel complesso, il tema delle operazioni straordinarie nell'ambito della Riforma del Terzo Settore si contraddistingue per la sua singolarità in quanto, come appena accennato, concerne l'unica parte della Legge delega della Riforma che ha trovato regolamentazione nel Libro I e al contempo per la complessità della relativa disciplina; il quadro legislativo relativo a tali operazioni, da configurarsi come vicende che riguardano una riorganizzazione dell'attività, è particolarmente frammentato e vede un massiccio utilizzo della tecnica del rinvio a diversi microsistemi da cui si ritiene necessario ricavare linee guida generali tenendo conto sia delle specifiche operazioni che del tipo di enti coinvolti.<sup>95</sup>

In ossequio, perciò, agli obiettivi prefissati e ai criteri e principi di riferimento della Legge delega, l'art 98 CTS ha previsto l'inserimento dell'art 42-*bis* rubricato "*Trasformazione,*

---

<sup>93</sup> BUSANI A., CORSICO, D., 2020. Le operazioni straordinarie tra enti del Terzo settore. *Le società*, 6

<sup>94</sup> Il principio della "*generale trasformabilità tra enti collettivi diversi*" trova contemplazione anche nella Massima K.A.40 in precedenza citata quale elemento in cui trova giustificazione l'ammissibilità dell'operazione di trasformazione reciproca;

<sup>95</sup> SPERANZIN, M., 2019. Le operazioni straordinarie e il terzo settore. *NLCC*, 5

*fusione e scissione*”. all’interno del Titolo Secondo Capo Terzo “*Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*” del Codice civile.

Si ritiene che tali disposizioni relative alle operazioni straordinarie, alla luce anche delle intenzioni del legislatore in materia di Riforma, siano riconducibili al processo di “societarizzazione” volto ad armonizzare la disciplina degli enti non lucrativi con quella prevista per gli enti societari.<sup>96</sup> Le innovazioni legislative hanno dunque rinnovato la qualificazione delle operazioni straordinarie di gestione definendoli istituti “transtipici”.

## 2.2. Articolo 42- bis Codice civile

Come si è già approfondito, l’art. 42-*bis* cc costituisce l’unica modifica apportata dalla Riforma del Terzo Settore al Codice civile ed è finalizzato a disciplinare le operazioni straordinarie che coinvolgono esclusivamente *enti non profit*.

L’intervento legislativo del 2017 ha rappresentato dunque l’ultima fase del processo di ampliamento dell’ambito applicativo delle operazioni straordinarie andando a chiarire diversi aspetti ed eliminando alcune criticità. Sul punto, il legislatore delegato riteneva necessario intervenire legislativamente in riferimento alle operazioni straordinarie tra enti non lucrativi alla luce degli altalenanti Orientamenti del Consiglio di Stato e della spinta proveniente da più parti<sup>97</sup> in merito alla loro utilità.<sup>98</sup>

Il primo comma della norma in oggetto sancisce che “*le associazioni riconosciute e non riconosciute e le fondazioni di cui al presente titolo possono operare reciproche trasformazioni, fusioni e scissioni*” alla sola condizione che ciò non sia “*espressamente escluso dall’atto costitutivo o dallo statuto*”.

Pertanto, la collocazione dell’articolo in esame all’interno del Codice civile tra le disposizioni proprie degli enti non lucrativi implica la sua applicazione a tutti gli *enti non profit* a prescindere dalla qualifica di “Ente del Terzo Settore” definita all’art 4 CTS.<sup>99</sup> È irrilevante, dunque, la sua

---

<sup>96</sup> SPERANZIN, M., *op. cit.* sul punto afferma che “*le operazioni straordinarie testimoniano il completamento di una parabola di avvicinamento della disciplina degli enti caratterizzati da uno scopo egoistico ad istituti ritenuti in passato tipici del diritto della società lucrative o quanto meno delle società in generale*”

<sup>97</sup> Si veda Massima n. 20 Consiglio Notarile di Milano, gli orientamenti del Comitato Notarile Triveneto K.A.28 e K.A.40.

<sup>98</sup> SPERANZIN, M., *op. cit.* che al riguardo afferma come anche in riferimento alle operazioni straordinarie trova conferma la caratteristica delle fonti del diritto del Terzo Settore ovvero “*diritto vivente che assume le forme di ius positium con un certo scarto di tempo*”

<sup>99</sup> Sul punto, BIANCA, M., 2018. Trasformazione, fusione e scissione degli enti del Terzo Settore. *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 2 sottolinea “*fatto salvo il caso in cui le loro funzioni o la particolare struttura (si pensi ai partiti politici, ai sindacati) contrastino con la ratio stessa della norma*”

introduzione in occasione della Riforma del Terzo Settore; il suo ambito applicativo è molto più ampio.<sup>100</sup>

L'articolo in esame fa esclusivo riferimento alle operazioni nelle quali gli enti di partenza e gli enti di arrivo sono riconducibili alle associazioni riconosciute, alle associazioni non riconosciute e alle fondazioni.

Si può dunque affermare che mediante tale Riforma, all'interno dell'ordinamento civilistico nazionale, si è giunti ad un quadro legislativo completo dal punto di vista delle operazioni straordinarie riguardanti gli enti non lucrativi articolato in via principale nell'articolo 42-*bis* per quanto riguarda le operazioni in cui l'ente di partenza e l'ente di arrivo risultano appartenenti al novero degli enti non lucrativi e negli articoli 2500-*septies* e 2500-*octies* qualora l'ente di partenza o l'ente di arrivo sono riconducibili alla categoria degli enti societari.<sup>101</sup>

A conferma dell'estensione del campo applicativo anche agli enti non ETS, l'ultimo comma dell'art 42-*bis* cc sancisce che *“gli atti relativi alle trasformazioni, alle fusioni e alle scissioni per i quali il libro V prevede l'iscrizione nel Registro delle imprese sono iscritti nel Registro delle Persone Giuridiche ovvero, nel caso di enti del Terzo settore, nel Registro unico nazionale del Terzo settore”*.

Pertanto, il legislatore, disponendo *iter* pubblicitari diversi a seconda della qualifica dell'ente, conferma l'applicabilità della norma anche agli enti estranei al Terzo Settore ammettendo inoltre, anche da un punto di vista normativo e non solo dottrinale, le operazioni di fusione e scissione eterogenea.

Ciò trova coerenza con quanto previsto dal CTS in materia di pubblicazione degli atti relativi all'ETS nel RUNTS e nello specifico con quanto previsto ai sensi dell'art 48 CTS il quale sancisce che *“nel registro devono essere iscritte [...] le deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione”*. Trova, inoltre, conferma quanto enucleato in precedenza in via interpretativa a livello dottrinale in riferimento alla conoscibilità dei vari atti relativi alle operazioni aventi carattere straordinario; al riguardo, la dottrina riteneva, infatti, opportuno prevedere *“un'idonea pubblicità secondo la disciplina del tipo di struttura organizzativa coinvolta nell'operazione”*<sup>102</sup>.

Al riguardo, difatti, l'art. 42-*bis* cc relativamente alla trasformazione richiama espressamente il secondo comma dell'art 2500 cc che sancisce *“L'atto di trasformazione è soggetto alla*

---

<sup>100</sup> MAGLIULO, F., *op. cit.* sul punto sottolinea che tale disposizione legislativa *“a differenza delle norme recanti la disciplina degli enti del terzo settore, è inserita nel titolo II del libro I del codice civile, che disciplina qualunque genere di associazioni riconosciute, associazioni non riconosciute e fondazioni e, pertanto, anche quelle sprovviste dei requisiti atti a qualificarle come enti del Terzo settore”*.

<sup>101</sup> A ciò, come si vedrà più avanti, anche se esterno al Codice civile si aggiunge l'art 12 D.lgs. 112/2017 per quanto riguarda gli enti qualificati come impresa sociale;

<sup>102</sup> MAGLIUOLO, F., *op. cit.*

*disciplina prevista per il tipo adottato ed alle forme di pubblicità relative, nonché alla pubblicità richiesta per la cessazione dell'ente che effettua la trasformazione*” mentre per quanto concerne le fusioni e scissioni la pubblicità degli atti del procedimento realizzativo dell'operazione vengono effettuate nel registro proprio dell'ente cui l'atto di riferisce.

### *2.3. Regime pubblicitario operazioni straordinarie Enti del Terzo Settore*

Come appena esaminato, il legislatore all'ultimo comma dell'art 42-*bis* cc si occupa, seppur in maniera parziale, degli adempimenti pubblicitari relativi alle operazioni straordinarie “reciproche” tra ETS ed enti non lucrativi in generale. Non si tratta, però, di una regolamentazione esaustiva in quanto non vi è alcuna precisazione riguardo alla corrispondenza degli effetti prodotti dall'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche e nel Registro unico del Terzo settore a quelli conseguenti all'iscrizione nel Registro delle imprese.

Tuttavia, è possibile, mediante un'estensione in materia pubblicitaria di quanto previsto al comma 3 del medesimo articolo in riferimento al richiamo alla disciplina prevista all'interno del Libro quinto del cc per le fusioni e le scissioni societarie, nei limiti della compatibilità, provvedere ad una “*piena equiparazione, sul piano degli effetti determinati dalla pubblicità, tra l'iscrizione nel registro delle imprese e quelle nel registro delle persone giuridiche e nel registro unico del terzo settore*”.<sup>103</sup> Pertanto, l'iscrizione nei rispettivi Registri produce effetti di tipo costitutivo o sanante.<sup>104</sup> La funzione cd. “costitutiva” è legata al fatto che le operazioni straordinarie in esame esplicitano i loro effetti dal momento in cui l'atto viene pubblicizzato e non dalla stipula dello stesso. In aggiunta, la pubblicità esplica un effetto “sanante”; trovano applicazione, infatti, gli artt. 2500-*bis* e 2504-*quater* cc che dispongono l'impossibilità di pronunciare un'eventuale invalidità dell'atto relativo all'operazione a seguito dell'adempimento pubblicitario “*salvo il diritto al risarcimento del danno eventualmente spettante*”<sup>105</sup>, ai soggetti terzi e, a seconda del tipo di operazione, all'ente trasformato o ai soggetti coinvolti nella fusione o scissione.

Altresì, il comma in esame, pare configurare le diverse forme di pubblicità come alternative tra loro; alla luce però dell'analisi del regime pubblicitario degli ETS effettuata nel precedente capitolo, è da ricordare che sovente si verifica la contemporanea iscrizione in più registri ad eccezione della particolare fattispecie disciplinata al comma 1-*bis* dell'art 22 CTS riguardante

---

<sup>103</sup> MARASÀ, G., 2018. Appunti sui requisiti di qualificazione degli Enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità. *NLCC*, 3

<sup>104</sup> MARASÀ, G., *op. cit.* sul punto sottolinea che “*in relazione alle operazioni straordinarie la disciplina del Capo X del Titolo V del Libro V attribuisce in taluni casi all'iscrizione nel registro delle imprese effetti che si aggiungono alla conoscenza legale, cioè effetti costitutivi e sananti*”

<sup>105</sup> Cfr art 2500-*bis* comma 2 cc ; art 2504-*quater* comma 2 cc

la sospensione temporanea dell'iscrizione dal Registro delle persone giuridiche al verificarsi dell'iscrizione nel RUNTS.

Si ritiene, dunque, applicabile in forza del richiamo a tali disposizioni sancito al comma 3 dell'art 42-*bis* cc anche nell'ambito delle organizzazioni del Terzo Settore il principio di matrice societaria che dispone, laddove sia necessario ricorrere ad una pluralità di adempimenti pubblicitari, la decorrenza dei relativi effetti costitutivi nel momento in cui viene eseguito l'ultimo degli adempimenti richiesti.<sup>106</sup>

Alla luce dell'onere posto in capo agli ETS di provvedere alla comunicazione al RUNTS, tra le altre, delle deliberazioni relative alle operazioni straordinarie di trasformazione, fusione, scissione, liquidazione, scioglimento, cessazione ed estinzione, il D.M. 15 settembre 2020 all'articolo 20 si è soffermato sulla trasmissione dei dati da parte degli ETS al RUNTS al fine di garantire un continuo e puntuale aggiornamento delle informazioni necessario per l'efficacia, in virtù dell'efficacia cd. costitutiva dell'iscrizione nel RUNTS, delle diverse vicende che interessano la vita dell'ente. Il comma 1 dell'articolo in esame, infatti, dispone che *“successivamente all'iscrizione, ciascun ETS è tenuto, esclusivamente in via telematica, [...] a tenere aggiornate le informazioni”*.

Inoltre, in riferimento alle delibere relative alle operazioni straordinarie, il comma 4 chiarisce che per gli ETS muniti di personalità giuridica tali atti acquistano efficacia e divengono dunque opponibili ai terzi solo a seguito della loro iscrizione nel RUNTS a meno che non si attesti che i terzi ne erano comunque a conoscenza.

#### *2.4. Natura giuridica delle operazioni straordinarie tra enti non lucrativi*

In materia di operazioni straordinarie tra enti *no profit* un tema centrale e fondante è la determinazione della loro natura giuridica; si tratta di una tematica che ha generato, soprattutto prima della Riforma del diritto societario avvenuta nel 2003, numerosi dibattiti e divisioni a livello di dottrina e giurisprudenza.

Sul punto, infatti, dottrina e giurisprudenza maggioritaria ritenevano le operazioni straordinarie in esame qualificabili come fenomeni caratterizzati da una natura di tipo estintivo- costitutiva. Come già esaminato nel paragrafo relativo all'evoluzione da un punto di vista normativo della disciplina riguardante le operazioni straordinarie tra enti non lucrativi, in passato vi era un filone

---

<sup>106</sup> Cfr art. 2504-bis, comma 2; art. 2506-quarter comma 1; art 2504-quarter, comma 1; art. 2506-ter, ultimo comma; art. 2500-bis, comma 1. Sul punto IBBA, C., 2019. La pubblicità degli enti del terzo settore. *Rivista di diritto civile*, 3 evidenzia che, sebbene tali norme facciamo riferimento agli adempimenti pubblicitari relativi alle società che partecipano alle operazioni di fusione e scissione la *ratio* che ne è alla base *“ne giustifica l'applicazione anche alle iscrizioni relative al medesimo ente e da effettuarsi in diversi registri”*;

prevalente a livello giurisprudenziale e dottrinale che riteneva tali operazioni riconducibili ad una successione a titolo universale *inter vivos* e dunque la realizzazione di quest'ultime comportava la cessazione dell'ente originario e la creazione contestuale di un nuovo ente.

In seguito alla Riforma societaria, vi è stato un cambio di rotta, in forza anche del già citato principio di "economia dei mezzi giuridici", ed ha assunto carattere prevalente e maggioritario l'orientamento volto a qualificare le operazioni straordinarie tra ETS quali vicende modificativo-evolutive del medesimo soggetto. Tale nuovo orientamento maggioritario sebbene interessi in maniera omogenea tutte le diverse tipologie di operazioni straordinarie realizzabili è stato raggiunto attraverso processi logici differenti.

Nel dettaglio, l'operazione di trasformazione comporta un mutamento della qualificazione giuridica dell'ente e dunque della relativa disciplina. È finalizzata in via principale ad evitare costi derivanti dall'eventuale interruzione di un'attività che si intende proseguire con modalità e scopi differenti.

La fusione, invece, comporta un diverso fenomeno modificativo che, anche in questo caso, senza determinare l'estinzione degli enti coinvolti può avere luogo attraverso la costituzione di un nuovo ente o mediante l'incorporazione di un ente in un altro.

L'operazione di scissione, sebbene non fosse prevista dalla L. 106/2016 ha trovato comunque riconoscimento all'interno dell'art 42-*bis* cc in forza del sempre più crescente spazio guadagnato dall'autonomia privata in termini di operazioni straordinarie; è da ritenersi, inoltre, in termini di funzionalità, sostanzialmente inversa all'operazione di fusione.<sup>107</sup>

In riferimento alla disciplina applicabile alle diverse tipologie esaminate, l'art 42-*bis* cc rinvia alle singole disposizioni dettate per tali operazioni di trasformazione, fusione e scissione in materia di enti societari; ciò determina diversi problemi di adattamento alle specifiche caratteristiche delle entità interessate.<sup>108</sup>

### *2.5. I limiti caratterizzanti le operazioni straordinarie*

La possibilità di attuare operazioni straordinarie di trasformazione, fusione e scissione non è priva di limiti.

In primo luogo, come espressamente deliberato al primo comma dell'articolo 42-*bis* cc, vi è un limite di carattere statutario; l'ammissibilità di tali operazioni è vincolata, difatti, all'assenza di una clausola volta ad escludere tale possibilità. Può trattarsi di un'esclusione completa o solo

---

<sup>107</sup> BIANCA, M., *op. cit.*

<sup>108</sup> SPERANZIN, M., *op. cit.* sul punto evidenzia che il rinvio disposto in materia di fusioni e scissioni è ancor più generale rispetto al rinvio dettato per le trasformazioni

parziale che limita dunque l'accesso ad una o più operazioni straordinarie.<sup>109</sup> Pertanto, solo nel silenzio dell'atto costitutivo e dello statuto l'ente può attuare tali iniziative.

Inoltre, sono desumibili limiti aventi fonte legale qualora la realizzazione di tali operazioni comporti la perdita della qualifica di ETS.

### *2.5.1. I limiti di tipo statutario*

In riferimento al limite statutario si ritiene opportuno approfondire quattro diversi aspetti ad esso riconducibili riguardanti nel dettaglio:

- Possibilità di realizzare operazioni straordinarie da parte di enti costituiti anteriormente all'entrata in vigore dell'art 42-*bis* cc;
- Possibilità di introdurre il divieto di addivenire ad operazioni straordinarie successivamente alla costituzione dell'ente;
- Possibilità di sopprimere il divieto statutario nell'ipotesi particolare in cui avvenga contestualmente all'operazione straordinaria;
- Sussistenza di limiti alla sopprimibilità del divieto;

#### *2.5.1.1. Enti costituiti anteriormente all'entrata in vigore dell'art 42-*bis* cc*

Riguardo alla possibilità di applicare la disciplina contenuta nell'art 42-*bis* cc alle associazioni e fondazioni costituite prima della sua entrata in vigore non si ravvisano motivazioni giuridiche ostative.

La norma in esame, infatti, è finalizzata esclusivamente ad assoggettare alle nuove previsioni solo eventuali future modificazioni organizzative dell'ente e non intende escludere eventuali enti già costituiti legittimamente.

La pacifica applicabilità alle entità costituite in precedenza è confermata anche dall'assenza di una norma transitoria riguardante tale ipotesi.<sup>110</sup>

#### *2.5.1.2. Introduzione del divieto statutario successivamente alla costituzione dell'ente*

L'introduzione del divieto in un momento successivo alla costituzione dell'ente appare configurabile quale normale modifica statutaria ed in quanto tale implementabile con le relative maggioranze richieste dalla legge o dallo statuto stesso per le deliberazioni delle relative

---

<sup>109</sup> BIANCA, M., 2018. Trasformazione, fusione e scissione degli enti del Terzo Settore. *Orizzonti di Diritto Commerciale*, 2

<sup>110</sup> MAGLIUOLO, F., *op. cit.* che al riguardo afferma che "la nuova norma non intende porre nel nulla un ente già legittimamente costituito sotto il vigore della legge illo tempore vigente";

modifiche. Al riguardo non si ritiene necessario richiedere alcun particolare *quorum* deliberativo né l'unanimità.<sup>111</sup>

Si tratta pertanto di un'esclusione sopravvenuta di competenza dell'organo a cui, a seconda della forma giuridica, è attribuito tale potere.<sup>112</sup> Nel dettaglio, nel caso delle associazioni riconosciute o non riconosciute qualificate come ETS, ai sensi dell'art 25 CTS, la modifica statutaria spetta all'assemblea degli associati; mentre, nelle fondazioni<sup>113</sup>, tale onere è posto in capo all'assemblea o all'organo di indirizzo qualora lo statuto ne abbia previsto la costituzione e attribuito tale competenza; in caso contrario, la decisione spetta all'organo di amministrazione previsto dall'ultimo comma dell'art 26 CTS.

In riferimento alla forma giuridica delle fondazioni, in passato, l'ammissibilità delle modifiche statutarie è stato un tema molto dibattuto alla luce della particolare struttura della stessa caratterizzata dalla mancanza di una collettività volta al raggiungimento di un determinato scopo e di un'assemblea degli associati che possa esprimere la volontà dell'ente. Nel tempo, a seguito di un lungo e travagliato processo interpretativo, si è però consolidata, in contrasto con l'orientamento tradizionale, la tesi opposta che trova fondatezza all'interno del Codice Unico e concreta attuazione.

Inoltre, al riguardo, l'art 22 CTS sancisce che *“le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto devono risultare da atto pubblico e diventano efficaci con l'iscrizione nel Registro unico nazionale Terzo Settore”*. È da notare, pertanto, che la clausola produce effetto solo a seguito dell'iscrizione nel RUNTS e che il verbale deve essere redatto in forma di atto pubblico.<sup>114</sup> Più complesso è il procedimento, previsto all'art 1 DPR 10 febbraio 2000 n. 361, necessario al fine di implementare la qualifica in un'entità priva della qualifica ETS

### *2.5.1.3. Soppressione divieto statutario contestualmente all'operazione straordinaria*

Autorevole dottrina ritiene che, analogamente all'inserimento in un momento successivo della clausola statutaria di esclusione, sia possibile sopprimere il divieto statutario ovvero provvedere

---

<sup>111</sup> BIANCA, M., *op. cit.* sul punto ritiene che *“la natura di tali enti non induce ad escludere gli assenti, i dissenzienti e gli astenuti maturino un corrispondente diritto di recesso”*.

<sup>112</sup> BIANCA, M., *op. cit.*

<sup>113</sup> Art 25 ultimo comma CTS *“lo statuto delle fondazioni del Terzo settore può attribuire all'organo assembleare o di indirizzo, comunque denominato, di cui preveda la costituzione la competenza a deliberare su uno o più degli oggetti di cui al comma 1”*; Art 25 comma 1 CTS riconduce all'organo assembleare, tra le altre competenze ad esso attribuibili, le *“modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto”*.

<sup>114</sup> BIANCA, M., *op. cit.* al riguardo sottolinea che *“la disciplina si ispira al procedimento di modifica degli statuti societari dettata dall'art 2436 cc”* e che *“...il notaio, unico soggetto abilitato a chiederne l'iscrizione nel Registro Unico nazionale del Terzo Settore depositando una versione aggiornata dell'intero statuto, debba prima verificarne la conformità alla legge”*

all'eliminazione della clausola statutaria di divieto in quanto, in linea di principio, non vi è alcuna motivazione alla base per negare all'autonomia statutaria di operare in tal senso.

Dunque, nel caso in cui nell'atto costitutivo o nello statuto sia espressamente preclusa la possibilità di dar luogo a trasformazioni, fusioni o scissioni è comunque possibile attuare tali operazioni previa eliminazione della clausola statutaria di divieto.

Per le associazioni riconosciute e le fondazioni che non hanno la qualifica di ETS la soppressione della clausola statutaria richiede l'approvazione dell'autorità governativa ai sensi dell'art 2 DPR 361/2000. Sul punto, il comma 3 dell'articolo in esame riguardo alle fondazioni sancisce che *“alla domanda è allegata la documentazione necessaria a comprovare il rispetto delle disposizioni statutarie inerenti al procedimento di modifica dello statuto”*.

Nella fattispecie, invece, in cui le entità posseggano la qualifica di ETS è necessaria l'omologa notarile di cui all'art. 22 CTS analizzata in precedenza.

Per quanto riguarda le tempistiche richieste per la soppressione della clausola statutaria l'efficacia non è immediata, a meno che non riguardi un'associazione non riconosciuta. Infatti, come già approfondito, in riferimento alle associazioni riconosciute e alle fondazioni aventi o meno qualifica ETS il procedimento di soppressione della clausola è subordinato rispettivamente all' omologa notarile e all'approvazione da parte dell'autorità governativa.

Tuttavia, è ammessa la soppressione del divieto statutario contestualmente alla realizzazione dell'operazione stessa a condizione che l'efficacia dell'attuazione dell'operazione straordinaria venga subordinata all'effettiva abrogazione del divieto stesso. Trova, dunque applicazione in tale particolare fattispecie la tecnica delle decisioni cd. “a cascata”.

#### *2.5.1.4. I limiti alla sopprimibilità del divieto*

Da un confronto delle diverse ipotesi appena analizzate emerge la piena libertà lasciata dal legislatore alle associazioni e fondazioni in merito al fatto di poter procedere, in qualunque momento, all'abrogazione della clausola statutariamente prevista in precedenza; emerge, dunque, un dubbio in merito all'utilità della norma in esame.

Sul punto, è da notare che non mancano limiti alla sopprimibilità stessa del divieto. È necessario, infatti, approfondire gli eventuali vincoli esistenti specie in riferimento ai *quorum* necessari; discipline differenti sono previste per le associazioni e le fondazioni.

In merito alle modifiche statutarie delle associazioni, lo statuto stesso può individuare specifici *quorum* per la validità delle sedute e le maggioranze, semplici o qualificate, necessarie.

In assenza di disposizioni specifiche, ovvero se all'interno dello statuto e dell'atto costitutivo *“non è diversamente disposto”* si ritiene applicabile la disciplina presente all'art 21 cc che

prevede, ai fini della validità delle delibere volte a modificare lo statuto o l'atto costitutivo, la presenza di almeno tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti. La previsione di specifiche clausole statutarie che oltre al divieto di realizzare operazioni straordinarie non consentono di sopprimere tale divieto con il generale principio maggioritario bensì richiedendo maggioranze rafforzate o l'unanimità sono volte a tutelare i soci alla luce dell'assenza dello scopo di lucro delle entità oggetto dell'art 42-*bis* cc.

Al riguardo, la Circolare Ministeriale n. 20 del 27 dicembre 2018 ha chiarito che le modifiche dello statuto devono essere realizzate *“con una procedura rafforzata tale da assicurare un livello di rappresentatività dell'organo deliberante più elevato di quello ordinario”* al fine di evitare che una parte minoritaria possa ledere il principio democratico, posto alla base del funzionamento dell'organo assembleare, attraverso la previsione di variazioni strutturali dell'organizzazione dell'ente che si riflettono poi sulla totalità dei soci.

Riguardo alle fondazioni, dove centrale è la volontà del fondatore, l'organo assembleare o di indirizzo nel deliberare sulle modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto è tenuto ad operare *“nel rispetto della volontà del fondatore”* come previsto all'ultimo comma dell'art 25 CTS. Dunque, se il divieto di realizzare operazioni straordinarie è previsto a livello statutario per espressa volontà del fondatore, al fine della sua soppressione è necessario il concorso della volontà del fondatore stesso.<sup>115</sup>

### 2.5.2. Limiti legali

Oltre ai limiti statutari, vi sono anche limiti di tipo legale che fanno riferimento in via principale agli effetti delle operazioni straordinarie in termini di perdita della qualifica di ETS e d'impresa sociale.<sup>116</sup>

All'interno del Codice del Terzo Settore non è presente alcuna norma volta ad impedire o limitare il ricorso alle operazioni di trasformazione, fusione e scissione qualora queste determinino la perdita della qualifica di Ente del Terzo Settore.

Al riguardo, però, l'art 50 CTS contiene un principio di carattere generale che riguarda la cancellazione dell'ente dal RUNTS in *“carenza dei requisiti necessari per la permanenza del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore”*.

L'articolo in esame al secondo comma, in linea con quanto previsto nella Relazione Illustrativa allo schema di decreto legislativo, sancisce che *“l'ente cancellato dal Registro unico nazionale*

---

<sup>115</sup> MAGLIUOLO, F., *op. cit.* sul punto afferma che *“la facoltà di addivenire a modifiche statutarie [...] è pur sempre soggetta al vaglio della compatibilità delle modifiche proposte con la volontà del fondatore”*

<sup>116</sup> In riferimento alle operazioni che determinano la perdita della qualifica di impresa sociale si fa riferimento all'art 12 Decreto IS, si veda paragrafo successivo 2.6.

*per mancanza dei requisiti che vuole continuare ad operare ai sensi del Codice civile deve preventivamente devolvere il proprio patrimonio ai sensi dell'articolo 9, limitatamente all'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel Registro Unico Nazionale”.*

Pertanto, in caso di perdita della qualifica di ETS, l'entità è tenuta ex art 9 CTS a devolvere il patrimonio residuo ad altre entità appartenenti all'universo del Terzo Settore. La devoluzione viene attuata nel rispetto delle disposizioni statutarie o dell'organo sociale competente, previo ricevimento di parere da parte dell'ufficio territoriale che gestisce il Registro Unico<sup>117</sup>. In assenza di specifiche disposizioni il patrimonio residuo è da destinarsi alla Fondazione Italia Sociale.

Sempre ai sensi dell'art 9 CTS, l'ente interessato è tenuto all'inoltro della richiesta di parere all'Ufficio competente mediante raccomandata A/R; il parere si intende positivo decorsi 30 giorni dalla data di ricezione della richiesta. Eventuali atti di devoluzione del patrimonio residuo effettuati in assenza o contrariamente al parere sono da intendersi nulli.<sup>118</sup>

## *2.6. La particolare disciplina prevista per l'impresa sociale*

È da notare che nel panorama legislativo riguardante le operazioni straordinarie tra enti non lucrativi trova collocazione, oltre all'art 42-*bis* cc, anche l'art 12 D.lgs. 112/2017 riguardante le operazioni straordinarie relative all'impresa sociale.<sup>119</sup> Questo ultimo costituisce una disciplina speciale e al contempo integrativa a quanto disposto dall'articolo 42-*bis* cc.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Al riguardo l'art 45 CTS dispone che *“presso le Regioni, la struttura di cui al periodo precedente è indicata come «Ufficio regionale del Registro unico nazionale del Terzo settore». Presso le Province autonome la stessa assume la denominazione di «Ufficio provinciale del Registro unico nazionale del Terzo settore». Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali individua nell'ambito della dotazione organica dirigenziale non generale disponibile a legislazione vigente la propria struttura competente di seguito indicata come «Ufficio statale del Registro unico nazionale del Terzo settore”.*

<sup>118</sup> MAGLIUOLO, F., 2020. I limiti statutarie e legali alla possibilità per gli enti del primo libro di operare trasformazioni, fusioni o scissioni. *Studio n. 76-2020/I Consiglio Nazionale del Notariato* sul punto ritiene che *“la sussistenza del menzionato parere, costituisce una condizione di validità dell'atto di devoluzione”*

<sup>119</sup> SPERANZIN, M., *op. cit.* sottolinea come *“non c'è stata una reductio ad unum della disciplina delle operazioni straordinarie, ma si è creato, almeno ad un primo esame, un incerto rapporto tra regole relative alle operazioni straordinarie degli enti non lucrativi del Libro I; la disciplina delle operazioni straordinarie che coinvolgono una società; la disciplina relativa alle imprese sociali che richiama le regole societarie”*; sul punto, cfr. MAGLIUOLO, F., 2020. Trasformazione, fusione e scissione degli enti esercenti imprese sociali. *Rivista del Notariato*, 5 sottolinea che la previsione normativa contenuta all'art 12 Decreto IS non è da considerarsi del tutto nuova in quanto anche la precedente disciplina dell'impresa sociale di cui al D.lgs. 24 marzo 2006 n.155 all'art 13 disponeva che *“per le organizzazioni che esercitano un'impresa sociale, la trasformazione, la fusione e la scissione devono essere realizzate in modo da preservare l'assenza di scopo di lucro di cui all'articolo 3 dei soggetti risultanti dagli atti posti in essere”*

<sup>120</sup> BUSANI, A., CORSICO, D., 2020. Operazioni straordinarie tra enti del Terzo Settore. *Le società*, 6

Nel quadro legislativo del 2017, pertanto, è stato inserito un microsistema per gli enti che svolgono attività d'impresa e che dispongono di determinate caratteristiche. Tale ambito circoscritto viene disciplinato mediante il rinvio all'art 1 comma 5 D.lgs. 112/2017 che prevede l'applicazione del CTS e in via residuale delle norme del Codice civile disciplinanti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita. L'art 12 Decreto IS rappresenta, pertanto, una disposizione di rinvio ad altre norme.<sup>121</sup>

Oltre a dotare di una propria particolare disciplina le operazioni straordinarie riguardanti le imprese sociali, l'articolo in esame è finalizzato a favorire l'adozione della qualifica di impresa sociale rispetto alle altre tipologie di Enti del Terzo Settore.

La specifica regolamentazione prevista per tale tipologia di ETS è volta ad evitare che le risorse accumulate nel tempo grazie alla qualifica di "impresa sociale" e destinate a finalità di interesse generale vengano indirizzate mediante la realizzazione di un'operazione straordinaria a favore di soggetti con fini lucrativi.<sup>122</sup>

A motivo di ciò il legislatore stesso ha posto dei limiti legali al riguardo; ai sensi del comma 1 dell'articolo in esame, gli enti risultanti dalle eventuali operazioni straordinarie realizzate devono preservare l'assenza di scopo di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio e il perseguimento delle attività e delle finalità. Dunque, la forma giuridica risultante deve mantenere la clausola di non lucratività.<sup>123</sup>

In data 27 aprile 2018, in attuazione di quanto disposto al comma 2 dell'articolo in esame è stato emanato il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 50 rubricato "*Disposizioni in materia di trasformazione, fusione, scissione, cessione d'aziende e devoluzione del patrimonio da parte di imprese sociali*" che definisce le modalità attraverso cui le imprese sociali realizzano le diverse operazioni straordinarie e contiene, altresì, un insieme di precisazioni aventi carattere generale.

In riferimento agli atti relativi alle diverse operazioni aventi carattere straordinario, questi devono essere redatti in conformità con quanto previsto nel Decreto in oggetto.

In primo luogo, l'organo di amministrazione dell'impresa sociale è tenuto a notificare al MLPS, mediante atto scritto con data certa, l'intenzione di procedere ad una operazione straordinaria

---

<sup>121</sup> SPERANZIN, M., *op. cit.*

<sup>122</sup> COLOMBO, G.M., 2018. Le operazioni straordinarie delle imprese sociali. *Cooperative e Enti non profit*, 8-9; sul punto anche BUSANI, A., CORSICO, D., *op. cit.* che evidenziano appunto il rischio che "*l'operazione straordinaria costituisca il veicolo per consentire (ad esempio, mediante il passaggio a una forma giuridica lucrativa) la distribuzione delle ricchezze accumulate*"

<sup>123</sup> COLOMBO, G.M., 2018. Le operazioni straordinarie delle imprese sociali. *Cooperative e enti non profit*, 8-9 che sul punto a titolo esemplificativo evidenzia che "*la trasformazione dell'impresa sociale deve sfociare in uno degli enti del Libro I del Codice civile, in quanto sono gli unici che sono compatibili con le clausole*". Viene dunque eliminata la possibilità di effettuare trasformazioni eterogenee ex art 2500-*octies* cc per le associazioni e fondazioni qualificabili quali imprese sociali.

allegando ad essa la documentazione richiesta agli artt. 4 e 5 del DM 27 aprile 2018, n.50 al fine di valutare la conformità al Decreto. A seguire, il Ministero provvede alla fase di istruttoria verificando il rispetto delle condizioni sancite al comma 1 dell'art 12 Decreto IS sopra esaminate.

Al termine viene rilasciata l'autorizzazione da parte del Ministero o l'eventuale provvedimento di diniego. In assenza di un provvedimento, vige la regola del "silenzio-assenso": l'autorizzazione si intende concessa decorsi novanta giorni dalla ricezione della notificazione. L'efficacia degli atti è dunque subordinata all'autorizzazione del MLPS che costituisce "*condizione di efficacia dell'operazione*"<sup>124</sup>; viene infatti rilasciata a seguito della stipula dell'atto ed è da ritenersi un'autorizzazione cd "successiva", che viene rilasciata a seguito della stipula dell'atto.<sup>125</sup>

In riferimento agli adempimenti cui sono tenute le entità con qualifica di impresa sociale, oltre alle formalità prescritte dall'articolo in esame devono osservarsi anche le formalità relative alla forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita. Nel dettaglio, qualora si faccia riferimento ad una associazione o fondazione vanno a sommarsi, in caso di operazione omogenea le prescrizioni contenute all'art 42-*bis* cc o, in alternativa, in ipotesi di operazione di trasformazione eterogenea quanto disposto all'art 2500-*octies*. Qualora, invece, si tratti di una società di persone o di capitali, la disciplina specifica per l'ente esercitante l'impresa sociale va ad aggiungersi a quanto disposto agli artt. 2498 ss. cc.

Come già accennato nel primo capitolo, anche in riferimento agli adempimenti pubblicitari necessari, la qualifica d'impresa sociale in virtù del regime speciale previsto dispone di una disciplina ad *hoc*.

L'art 5 comma 2 Decreto IS, prevede, infatti, l'iscrizione di tali entità in un'apposita sezione del Registro delle imprese e, al contempo, l'art 11 comma 3 CTS dispone che "*per le imprese sociali, l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico*". Pertanto, le due formulazioni normative possono ritenersi equivalenti ai fini dell'acquisto della qualifica di ETS.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> BUSANI, A., CORSICO, D., *op. cit.*

<sup>125</sup> COLOMBO, G.M., *op. cit.* sul punto precisa che "*l'autorizzazione si rende necessaria nel momento in cui l'operazione viene compiuta da un'impresa sociale, e destinatario è un ente o una società che non riveste tale qualifica; viceversa non deve essere sottoposta ad autorizzazione del Ministero del Lavoro l'operazione di trasformazione o fusione di una società o ente, che non rivestono la qualifica di imprese sociale in una impresa sociale*"

<sup>126</sup> IBBA, C., 2019. La pubblicità degli enti del terzo settore. *Rivista di diritto civile*, 3 sul punto afferma che "*il primo adempimento pubblicitario produce anche gli effetti propri del secondo*" cfr. MARASÀ, G., 2018. Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore. *Nuove Leggi Civili Commentate*, 3

## 2.7. Profili strategici operazioni straordinarie nel Terzo Settore

Oltre ai profili contabili e giuridici propri delle operazioni straordinarie tra enti non lucrativi, è necessario approfondire anche la dimensione strategica ad esse collegata.

Recentemente ha acquisito maggiore rilevanza rispetto al passato l'esigenza di provvedere alla realizzazione di operazioni straordinarie tra enti non lucrativi alla luce delle nuove necessità dell'ente finalizzate principalmente ad operare una riorganizzazione dei loro servizi e della propria *governance*. Altresì, gli enti in oggetto sono sempre più interessati ad assicurare un impatto efficiente e concreto sul territorio in cui operano.

Altro fattore che ha contribuito ad assegnare maggior rilevanza alle operazioni di trasformazione, fusione e scissione tra enti non societari, come già analizzato più volte all'interno di tale elaborato, riguarda l'accostamento della realtà *no profit* al mondo imprenditoriale soprattutto a seguito della crisi sanitaria, economica e sociale che il territorio nazionale si è trovato a fronteggiare negli ultimi anni. Il contesto attuale presenta un importante divario tra il fabbisogno sociale e le risorse disponibili per sostenerlo generando quindi in capo alle organizzazioni del Terzo Settore la necessità di avvalersi di strumenti e logiche proprie degli enti lucrativi da adattare al perseguimento dei propri obiettivi sociali.

In primo luogo, al fine di intraprendere un'operazione avente carattere straordinario che si riveli proficua per gli enti interessati e per tutti gli *stakeholders* coinvolti è fondamentale definire gli obiettivi strategici che s'intende proseguire. Si tratta di obiettivi che necessitano di essere chiaramente focalizzati in quanto assolvono una duplice funzione: sono portatori, infatti, di un valore orientativo e al contempo di un valore successivo in quanto sono da perseguire in un arco di tempo medio-lungo ben determinato e richiedono l'analisi dei risultati intermedi raggiunti.<sup>127</sup>

Al fine di trovare soluzioni efficaci ai problemi sociali emergenti le entità in esame devono, dunque, dotarsi di una strategia chiara di lungo periodo tenuta ad esprimere gli obiettivi futuri e le modalità attraverso cui creare valore per le diverse categorie di *stakeholder*. La definizione di una chiara strategia genera in capo all'organizzazione notevoli vantaggi, tra cui una proposta di valore coerente e sostenibile, un'ottimale allocazione delle risorse, lo sviluppo di capacità di adattamento al contesto di riferimento e la generazione di un elevato livello motivazionale in capo al personale, ai volontari dell'organizzazione e ai diversi *partner* coinvolti.

Un ruolo di rilievo e importanza all'interno del processo di definizione della strategia è assunto dalla proposta di valore (cd. *value proposition*) in quanto contribuisce alla generazione

---

<sup>127</sup> MARCELLO, R., 2006. La dimensione organizzativa del controllo di gestione. *Enti non profit*, 5

dell'impatto sociale, la finalità principale dell'ente stesso. Essa racchiude la *vision*, la *mission* e l'insieme di valori dell'organizzazione e contribuisce a rendere univoca l'entità cui si riferisce dalle altre presenti nel panorama di riferimento e dunque consente ai propri *stakeholders* di distinguerla. La proposta di valore coopera alla definizione dell'impatto apportato dalle diverse azioni intraprese dall'entità nella definizione del problema sociale cui si cerca una soluzione. Alla luce del caratteristico approccio *multistakeholder* degli enti non lucrativi, approfondito nel precedente capitolo, centrale nella pianificazione strategica è il coinvolgimento delle varie categorie di *stakeholders*.

In tal senso la *value proposition* è volta a comprendere le esigenze e i bisogni dei propri *stakeholders*, specie per quanto riguarda i donatori e consumatori, al fine di delineare un modello di sostenibilità economica ben radicato che consenta all'organizzazione stessa di diversificare le fonti di entrata e conseguire efficacemente la propria missione sociale.

La sostenibilità economica fa riferimento, in primo luogo, alla dimensione relazionale dell'organizzazione ovvero alla creazione di legami di lungo periodo con i propri interlocutori al fine di mantenerli continuamente aggiornati sull'impiego delle risorse fornite nel perseguimento dei benefici sociali prefissati; dimensione, che, come si osserverà nei successivi paragrafi, costituisce variabile chiave di riferimento nel processo di realizzazione di operazioni aventi carattere straordinario.

Tali operazioni, volte dunque a modificare l'assetto proprietario delle entità coinvolte, sono il risultato di un articolato procedimento che vede il coinvolgimento di diversi attori e di valide figure professionali di supporto. Fondamentale è la presenza di quest'ultime soprattutto nella fase di implementazione delle scelte da effettuare da un punto di vista giuridico ed economico ai fini dell'attuazione delle operazioni riorganizzative in esame; centrale è il ruolo svolto da questi nell'analisi economico-finanziaria dell'operazione.

## 2.8. Le variabili di riferimento

Trattandosi di operazioni riconducibili, come già esaminato, a vicende modificative ed evolutive delle entità coinvolte, gli effetti riguardano in primo luogo un rimodulamento della loro dimensione, struttura e *governance* e di altri aspetti di tipo gestionale e patrimoniale.

Nel processo valutativo volto a definire la convenienza ad effettuare il mutamento e la scelta della relativa veste giuridica, l'ente è tenuto a prendere in considerazione un insieme di variabili di riferimento riconducibili a tre principali categorie: caratteristiche dell'attività da svolgere, fattore umano e insieme di cause di origine esterna riconducibili all'ambito politico, economico, ambientale, fiscale e normativo.

Nel dettaglio, le caratteristiche dell'attività svolta fanno riferimento agli elementi caratterizzanti l'attività istituzionale e le eventuali attività diverse esercitate dall'ente. È riconducibile a tali variabili anche la definizione della natura commerciale e/o non commerciale che qualifica lo *status* dell'ente in esame ed ha notevoli implicazioni, come approfondiremo in seguito, in termini di vantaggi fiscali.

Trovano correlazione, in riferimento a tale categoria di fattori, la gestione del rischio di *compliance* e la responsabilità che sorge in capo all'organo amministrativo in merito alla necessità di istituire un'adeguata struttura organizzativa e di controllo. Altresì, in riferimento all'attività svolta, assume rilevanza l'individuazione della natura e dell'entità delle fonti di finanziamento.

Il fattore umano, invece, si riferisce in primo luogo alla personalità dei singoli associati e membri ed anche alle modalità di partecipazione e alle strategie che quest'ultimi intendono attuare al fine di implementare l'attività istituzionale. Le diverse personalità intessono tra loro relazioni generando rapporti di fiducia reciproca e coinvolgendosi nelle diverse iniziative al fine di raggiungere lo scopo istituzionale dell'ente di cui fanno parte. Altresì relazioni positive all'interno dell'organizzazione garantiscono lealtà e coesione dei partecipanti e contribuiscono a ridurre eventuali comportamenti opportunistici.<sup>128</sup>

A ciò vanno ad aggiungersi un insieme di variabili esterne all'entità che concorrono a definire, alla luce delle diverse ipotesi di operazione straordinaria, la compatibilità della scelta in merito alla veste giuridica. La Riforma del Terzo Settore stessa, data la sua portata rivoluzionaria nel mondo *no profit*, è da configurarsi quale fattore normativo volto ad influire in un eventuale cambiamento dell'ente.

### *2.9. Le motivazioni alla base delle operazioni straordinarie*

Diverse ed eterogenee sono le motivazioni alla base della scelta delle organizzazioni del Terzo Settore di realizzare un'operazione straordinaria. In primo luogo, l'istituzione del RUNTS ha generato negli enti interessati all'iscrizione l'esigenza di operare una riorganizzazione al fine di rispettare i requisiti essenziali. Altresì tali operazioni aventi carattere straordinario permettono di realizzare economie di scala e sinergie organizzative consentendo alle entità coinvolte di realizzare in maniera efficace gli obiettivi istituzionali prefissati oltre che razionalizzare e rafforzare la propria struttura sia da un punto di vista patrimoniale che

---

<sup>128</sup> ANTOLDI, F., La corporate governance nelle aziende non profit. In SALVONI, D., a cura di., 2004. *Corporate governance e sistemi di controllo della gestione aziendale*. Edizione I. Milano: Franco Angeli, pp. 185–232.

finanziario. Notevoli, inoltre, sono i vantaggi fiscali derivanti dall'implementazione di tali operazioni.

Il panorama attuale del Terzo Settore presenta un insieme di enti di piccole dimensioni dotati dunque di strutture organizzative poco adeguate, sistemi contabili e di controllo insufficienti e caratterizzati perciò, da una bassa capitalizzazione e conseguente difficoltà di accesso al credito. La realizzazione di un'operazione straordinaria concerne dunque in alcuni casi una scelta di convenienza organizzativa altre volte, invece, è la conseguenza di scelte obbligate. È necessario, pertanto, in ogni caso valutare gli effetti che ne derivano, non sempre totalmente prevedibili. La decisione assunta in un dato momento ed in riferimento ad una certa circostanza può, al mutare di alcune condizioni, comportare effetti secondari e collaterali.

### *2.10. Aspetti fiscali*

Il forte incentivo del legislatore alla realizzazione di operazioni di riorganizzazione è confermato dalla previsione di diversi vantaggi fiscali. Si tratta di agevolazioni che riguardano sia l'operazione stessa che la successiva gestione dell'entità.

In primo luogo, è da sottolineare che il trattamento fiscale dell'operazione straordinaria realizzata da enti non lucrativi dipende dalla natura commerciale o non commerciale delle entità coinvolte che è strettamente collegata alla natura delle attività d'interesse generale svolte da quest'ultime configurabili in attività "commerciali" e attività "non commerciali". Pertanto, ai fini della definizione della natura dell'ente, oltre che provvedere all'analisi dell'aspetto finalistico dell'ente, ovvero il perseguimento di finalità civilistiche, solidaristiche e di utilità sociale, è necessario definire la natura dell'attività svolta. Centrale al riguardo è la disciplina contenuta nell'art 79 CTS.

#### *2.10.1. Natura commerciale o non commerciale dell'attività degli ETS*

Il comma 2 dell'art 79 CTS esplicita le condizioni secondo le quali le attività di interesse generale di cui all'art 5 CTS sono classificabili quali attività decommercializzate ossia aventi natura non commerciale al fine di distinguerle dall'attività avente carattere commerciale. Sul punto, l'articolo in esame esplicita due criteri generali tra loro alternativi stabilendo che le attività si considerano di natura non commerciale *"quando sono svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi"*.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> SEPIO, G., GARONE, M., 2023. La non commercialità delle attività d'interesse generale degli enti del Terzo Settore. *Il fisco*, 2 in riferimento all'art 79 evidenziano come quest'ultimo adotti *"un approccio innovativo, che muove da una definizione di "non commercialità" basata sulle modalità di svolgimento delle attività d'interesse generale"*;

Il secondo criterio previsto, definibile quale criterio di “antieconomicità”, acquisisce valenza di criterio generale<sup>130</sup>. Al riguardo, il legislatore ha disposto l’inclusione anche degli apporti economici delle Pubbliche amministrazioni e degli eventuali importi di partecipazione alla spesa previsti dall’ordinamento all’interno dei corrispettivi; inoltre, in riferimento ai costi effettivi<sup>131</sup> ha previsto l’imputazione oltre che dei costi diretti anche degli altri costi indiretti e generali tra cui quelli finanziari e tributari.

Si può dunque affermare che ai fini della decommercializzazione dell’attività rileva “*la modalità non economica di esercizio della stessa*”.<sup>132</sup> Tuttavia, secondo quanto previsto dal principio generale sopra esaminato è possibile richiedere un corrispettivo all’utente che ne beneficia o a soggetti terzi a condizione che tali entrate, configurabili quali proventi, non superino i costi effettivi.<sup>133</sup> Al riguardo, si sottolinea, inoltre, che la richiesta di un corrispettivo può avvenire anche in presenza di contributi pubblici (accreditamento, contrattualizzazione, convezione); tuttavia, come disposto dalla Relazione illustrativa al D.lgs. 117/2017, “*la somma tra il corrispettivo e i contributi non potrà superare i costi effettivi*”. Sul punto, alla luce della nuova nozione di costo effettivo configurabile come costo pieno è possibile constatare un allargamento della platea di attività “a corrispettivo” esercitabili pur mantenendo la qualifica di ente non commerciale.<sup>134</sup>

In seguito all’entrata in vigore Codice Unico del Terzo Settore, mediante l’art 24-ter del D.L. n. 119/2018 successivamente modificato dall’art 26 D.L. n. 73/2022 noto come Decreto Semplificazioni è stato inserito all’interno dell’art 79 CTS il comma 2-bis a scopo chiarificatorio di quanto disposto al comma 2.

---

<sup>130</sup> COLOMBO, G.M., 2020. ETS: enti commerciali o enti non commerciali? *Cooperative e enti non profit*, 1;

<sup>131</sup> COLOMBO, G.M., 2023. Il “nuovo” art. 79 del Codice del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 1 che al riguardo sottolinea che in riferimento ai costi effettivi si fa riferimento alla configurazione di “costi pieni”. Cfr sul punto SEPIO, G., GARONE, M., *op. cit.* la nozione di costo pieno “*presenta tratti parzialmente innovativi rispetto alle previsioni recate per la generalità degli enti non commerciali dall’art 143 del TUIR, il quale fa invece riferimento ai costi di diretta imputazione*”

<sup>132</sup> COLOMBO, G.M., 2020. ETS: enti commerciali o enti non commerciali? *Cooperative e enti non profit*, 1 che sul punto afferma che a differenza di quanto avviene per le imprese, l’attività per essere considerata non commerciale non può essere “*organizzata in termini tali da garantire quantomeno la remunerazione dei fattori produttivi compreso il capitale investito, con i ricavi conseguiti dalla gestione*”; cfr. anche BUTTUS, S., 2019. L’Ente del Terzo Settore quale “ente non commerciale” ai fini fiscali. La difficile convivenza tra D.lgs. n.117/2017 e TUIR. *Rivista di diritto Tributario* che in merito all’economicità evidenzia come tale terminologia “*nella definizione tradizionale è data dalla tendenza al pareggio, ma qui, il pareggio o uno sfioramento minimo sporadico non è una vera e propria inclinazione, ma una mera eventualità, anzi, il limite della non commercialità*”

<sup>133</sup> RIVETTI, G., *Gli enti senza scopo di lucro*. 2017. Editore: Giuffrè sul punto “*ritenere che soltanto la gratuità o la quasi gratuità del servizio rilevino ai fini dell’assenza dello scopo di lucro, ci porta a considerare, paradossalmente, che solo gli enti no profit in perdita o destinati a gestioni fallimentari possano essere annoverati tra gli enti di Terzo settore*”;

<sup>134</sup> MONTALDI, M., 2022. Decreto Semplificazioni: le novità fiscali per gli enti del Terzo settore. *Cooperative e enti non profit*, 11-12.

Il nuovo comma, mediante l'introduzione di un "margine di tolleranza", afferma che le attività esercitate dall'ETS si considerano non commerciali "qualora i ricavi non superino di oltre il 6 per cento i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre tre periodi di imposta consecutivi". Pertanto, l'attività di interesse generale svolta da un ETS viene considerata non commerciale anche quando i ricavi superano nella misura massima del 6% i relativi costi per non più di tre esercizi consecutivi; al fine di non perdere il requisito della non commercialità, perciò, nel quarto esercizio i ricavi relativi all'attività d'interesse generale devono essere pari o inferiori ai relativi costi. Si tratta, pertanto, di un margine di flessibilità, introdotto già con il Decreto Correttivo del Codice del Terzo Settore (D.lgs. 119/2018) ma con limiti inferiori, al fine di mantenere il carattere non commerciale delle attività di interesse generale esercitate dall'ente anche in presenza di lievi scostamenti.

In riferimento al processo di determinazione della non commercialità delle attività d'interesse generale rimangono aperte alcune questioni specie per quanto riguarda l'ipotesi in cui l'ETS eserciti una pluralità d'attività. In via generale, al verificarsi di tale fattispecie è necessario provvedere all'analisi delle diverse attività separatamente al fine di comprendere la natura di ciascuna di queste e provvedere dunque a definirne la non commercialità. Dubbi applicativi sorgono quindi soprattutto in relazione alle modalità con le quali effettuare tale test di commercialità qualora l'ETS eserciti più attività ex art 5 CTS riconducibili a "settori sostanzialmente connessi e afferenti ad ambiti di attività omogenei"; al riguardo è possibile ritenere che qualora in virtù di oggettive caratteristiche queste risultino inscindibili i relativi costi e ricavi vengono considerati complessivamente.<sup>135</sup>

Se il test dovesse essere applicato per ogni attività di interesse generale svolta l'ETS coinvolto dovrebbe dotarsi di un sofisticato sistema di contabilità analitica che, avvalendosi di opportuni criteri di ripartizione, consenta di effettuare una corretta suddivisione dei costi tra le diverse attività esercitate specie per quanto riguarda i costi indiretti e generali.<sup>136</sup>

Si può dunque affermare che in via generale i vari conteggi necessari ai fini della realizzazione dell'operazione straordinaria devono essere effettuati per attività affini o diverse secondo il

---

<sup>135</sup> SEPIO, G., GARONE, M., 2023. La non commercialità delle attività di interesse generale degli enti del Terzo Settore. *Il fisco*, 2 che sul punto assimila alla fattispecie analizzata "per motivi di coerenza sistematica [...] i costi e i ricavi afferenti al complesso delle attività di interesse generale quegli ETS che redigono il bilancio d'esercizio nella forma del rendiconto per cassa, in quanto dotati di entrate inferiori a 220.000 euro annui"; in tal caso la tenuta di una contabilità analitica va in contrasto con la volontà del legislatore di prevedere adempimenti contabili semplificati;

<sup>136</sup> COLOMBO, G.M., 2023. Il "nuovo" art. 79 del Codice del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 1 che al riguardo evidenzia le diverse linee di pensiero tra loro contrapposte; infatti "sotto il profilo fiscale, ciascuna attività di interesse generale, può avere, di per sé, una modalità di gestione commerciale o non commerciale. Tuttavia, tenendo conto della unitarietà della gestione sotto il profilo aziendale, non sembra illogico che la soluzione ideale sarebbe quella di lasciare la possibilità all'ente di operare tra i due sistema di calcolo la scelta che ritiene più opportuna e conveniente in base alla propria particolare situazione"

principio cd “scomposizione contabile” e non per massa, ad eccezione delle fattispecie descritte.<sup>137</sup>

La norma in esame trova, pertanto, la propria *ratio* nella volontà di evitare l’applicazione di rigidi criteri di commercialità che porterebbero ad inficiare negativamente sullo *status* fiscale dell’ente anche in presenza di minime differenze tra i costi e i ricavi. Particolarmente rilevante è il limite temporale di tre esercizi consecutivi posto a tale soglia che trova la propria giustificazione “*nell’esigenza di mantenere una coerenza con l’ordinamento eurounionale, prevedendo che la sostanziale defiscalizzazione dell’avanzo di gestione sia limitata a quelle ipotesi in cui lo stesso non sia conseguito in forma stabile e strutturale*”.<sup>138</sup>

Al riguardo è da osservare che la valutazione in merito alla natura dell’ente non viene effettuata solo in termini prospettici bensì anche in maniera retrospettiva andando a verificare l’eventuale sfioramento tra costi e ricavi nei periodi precedenti.<sup>139</sup>

Il primo test di qualificazione dell’attività di interesse generale dell’ente, ex art 79 commi 2 e 2-bis CTS è quindi riconducibile alla seguente formulazione:

$$TEST(1) = \frac{\text{Corrispettivi utenti} + \text{Contributi PA (da } \frac{\text{accreditamento}}{\text{convenzioni}} \text{)}}{\text{Costi effettivi (costi diretti e costi indiretti)}} \leq 1$$

**Figura 1:** COLOMBO, G.M., 2020. ETS: enti commerciali o enti non commerciali? *Cooperative e enti non profit*, 1

In riferimento alla formula sopra esplicitata, il parametro di riferimento, alla luce della modifica introdotta dal D.L. n.73/2022 mediante la previsione del comma 2-bis, corrisponde a 1,06 e non 1. Inoltre, nel dettaglio, i corrispettivi utenti sono i corrispettivi ricevuti a fronte di erogazione di servizi mentre i contributi PA sono corrisposti a seguito della prestazione di servizi in convenzione e accreditamento.

Si può perciò affermare che la commercialità o meno dell’attività di interesse generale svolta dipende “dal grado di remunerazione dei costi effettivi generato dai corrispettivi ricevuti per la stessa: se l’attività si svolge in perdita o in sostanziale pareggio, non è commerciale. Se realizza un margine, è commerciale”.<sup>140</sup>

Il superamento del “Test 1” qualifica, dunque, l’attività d’interesse generale svolta dall’ente in esame quale attività avente natura “non commerciale”.

<sup>137</sup> GABBANELLI, L., MORONI, F., PETA, M., 2022. *Operazioni straordinarie negli enti del terzo settore. Aspetti civilistici contabili e fiscali*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore

<sup>138</sup> SEPIO, G., GARONE, M., *op. cit.*

<sup>139</sup> COLOMBO, G.M., 2020. ETS: enti commerciali o enti non commerciali? *Cooperative e enti non profit*, 1

<sup>140</sup> MONTALDI, M., 2022. *op.cit.* Sul punto è da considerare comunque il margine di tollerabilità del 6%

L'eventuale mancato superamento del "Test 1" genera la necessità di provvedere all'effettuazione del "Test 2" che verrà analizzato nel successivo paragrafo.

Oltre alle attività qualificabili come non commerciali ai sensi dei commi 2 e 2-bis art 79 CTS, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, sono considerate attività d'interesse generale aventi natura non commerciale, a prescindere dalla verifica in merito alla modalità di svolgimento, le attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale poste in essere direttamente dagli Enti del Terzo settore o indirettamente mediante l'affidamento ad università o ad altri organismi di ricerca che la esercitano con le modalità previste all'interno del DPR 135/2003. Altresì, non commerciali vengono considerate le attività riguardanti servizi sociali, prestazioni sanitarie, prestazioni sociosanitarie, qualora siano svolte dalle fondazioni delle ex I.P.A.B. In tal caso condizione necessaria è che gli utili siano interamente reinvestiti e che non sia deliberato alcun compenso a favore degli organi amministrativi.

Queste tre fattispecie appena elencate, alla luce del fatto che sono espressamente previste all'interno dell'articolo di riferimento, sono da intendersi attività aventi natura non commerciale *tout court*, non si è tenuti, perciò a verificare il superamento della soglia di tolleranza del 6%.

#### *2.10.2. Natura commerciale o non commerciale dell'ente*

Come già analizzato, alla natura dell'attività svolta è collegata la natura stessa dell'ente che trova la propria disciplina ai commi 5, 5-bis e 5-ter dell'art 79 CTS.<sup>141</sup> Dunque, a seguito della determinazione della natura commerciale o meno delle attività d'interesse generale svolte dall'ente in esame, è necessario provvedere alla valutazione della natura dell'ente stesso nel suo complesso.

Gli ETS, escluse le imprese sociali, ai sensi dell'art 79 comma 5 CTS si qualificano come enti non commerciali se svolgono le attività d'interesse generale in via esclusiva o prevalente secondo modalità non commerciali. Dunque, la definizione di ETS non commerciale si basa su un criterio di prevalenza riguardo alle modalità di svolgimento delle attività esercitate.<sup>142</sup>

Per converso, invece, gli ETS assumono la qualifica di enti commerciali se nel periodo d'imposta di riferimento le entrate di natura commerciale prevalgono sulle entrate di natura non commerciale.

---

<sup>141</sup> SEPIO, G., GARONE, M., *op. cit.* sul punto afferma che "il test di qualificazione delle attività di interesse generale incide anche sulla qualificazione tributaria dell'ETS nel suo complesso"

<sup>142</sup> SEPIO, G., SILVETTI, F.M., 2017. La (non) commercialità degli enti nel nuovo Codice del Terzo settore. *Il fisco*, 38 sul punto evidenzia che il criterio di prevalenza previsto "pur ispirandosi all'art 149 del T.U.I.R., risulta più univoco e decisamente semplificato rispetto a quest'ultimo";

La valutazione dell'ente nel suo complesso richiede dunque un raffronto tra i proventi derivanti dalle attività commerciali e le entrate generate dallo svolgimento delle attività non commerciali. Al riguardo, è opportuno precisare che le entrate di natura commerciale corrispondono alle entrate da attività d'interesse generale svolte con modalità commerciali o da attività diverse di cui all'art 6 CTS.<sup>143</sup> Dunque, è possibile affermare che le attività secondarie e strumentali rispetto alle attività d'interesse generale sono da considerarsi sempre aventi natura commerciale.

Le entrate di natura non commerciale, invece, sono riconducibili, ai sensi del comma 5-*bis* dell'art 79 CTS, ai contributi, alle sovvenzioni, alle liberalità, alle quote associative dell'ente, ai proventi non commerciali previsti agli articoli 84 e 85 del CTS ed ogni altra entrata assimilabile alle precedenti. Si deve altresì tenere conto del valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti alle attività svolte con modalità non commerciali.

Dalle definizioni delle due contrapposte tipologie di entrate si può perciò desumere che le entrate commerciali sono individuali mediante definiti criteri mentre le entrate non commerciali contenendo, tra le altre, la generica e ampia espressione residuale *“ogni altra entrata assimilabile alle precedenti”* possono suscitare incertezze.

Come già accennato, qualora l'ente non superi il “Test 1” è necessario che effettui il “Test 2” al fine di valutare la natura commerciale o meno dell'ente. Tale ulteriore test di (non)commercialità dell'ente è riconducibile alla seguente formulazione ai sensi di quanto previsto al comma 5 dell'art 79 CTS.

$$TEST(2) = \frac{\text{Entrate commerciali} + \text{attività diverse ex art 6 CTS} - \text{sponsorizzazioni}}{\text{Entrate non commerciali} + \text{contributi} + \text{liberalità} + \text{quote associative} + \text{valore normale dei beni e delle prestazioni ceduti gratuitamente}} < 1$$

**Figura 2:** COLOMBO, G.M., 2020. ETS: enti commerciali o enti non commerciali? *Cooperative e enti non profit*, 1

Vengono, pertanto, contrapposte le entrate di tipo commerciale alle entrate non commerciali e a seconda del “peso” esercitato, all'interno dell'ente, da tali due diverse tipologie di proventi viene determinata la natura dell'ente stesso.<sup>144</sup> Il superamento del test 2 qualifica l'ETS quale ente non commerciale.

<sup>143</sup> Art 79 comma 5 CTS specifica che si tratta dei *“proventi delle attività di cui all'articolo 5, svolte in forma d'impresa non in conformità ai criteri indicati nei commi 2 e 3 del presente articolo, nonché le attività di cui all'articolo 6, fatta eccezione per le attività di sponsorizzazione svolte nel rispetto dei criteri di cui al decreto previsto all'art 6”*. Si noti dunque che dai proventi delle attività diverse devono essere esclusi quelli derivanti dalle sponsorizzazioni secondo i criteri e i limiti previsti dal D.M. n. 107 del 19.05.2021.

<sup>144</sup> COLOMBO, G.M., *op. cit.*

Interessante in riferimento alla distinzione tra entrate commerciali e non commerciali è la natura caratterizzante le entrate disciplinate all'art 79 comma 4 CTS<sup>145</sup> ossia le raccolte pubbliche di fondi che vengono effettuate occasionalmente e i contributi pubblici per le attività di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo; il comma 5-bis include tali tipologie di entrate tra quelle non commerciali.<sup>146</sup>

È da osservare, inoltre, l'influenza esercitata, nel processo di determinazione della natura dell'ente, dalle cessioni di beni e prestazioni di servizi gratuite, riconducibili alle entrate non commerciali. Rilevante è perciò la difficoltà insita nella valorizzazione e contabilizzazione delle gratuità specie qualora non vi sia un mercato di riferimento. Nel dettaglio, non facile è la valorizzazione delle prestazioni gratuite e dei relativi costi figurativi inerenti alla figura del volontario che richiedono la valorizzazione della opera gratuita da quest'ultimi prestata e delle donazioni in natura ricevute dall'ente.<sup>147</sup>

Alla luce di quanto appena approfondito, la valutazione prospettica della convenienza da un punto di vista fiscale di intraprendere la realizzazione di un'operazione avente carattere straordinario dipende in primo luogo dalla natura commerciale o meno dell'attività esercitata in quanto da essa deriva il diverso trattamento fiscale dell'avanzo o disavanzo dell'operazione. Pertanto, è necessario esaminare attentamente i vantaggi e gli svantaggi dell'operazione tenendo conto dei vincoli patrimoniali esistenti.

Inoltre, al fine di un ottimale pianificazione fiscale, l'analisi riguardo alla convenienza fiscale deve essere effettuata, come già accennato, in chiave prospettica, considerando anche successivamente alla realizzazione dell'operazione, durante la vita dell'ente sorto dall'operazione di riorganizzazione, l'eventuale perdita della qualifica di ETS non commerciale in virtù del superamento dei relativi parametri.

### 2.10.3. Le imposte sui redditi degli ETS

A seguito della definizione della commercialità o meno dell'ETS, si procede alla determinazione del reddito imponibile e dunque al calcolo delle relative imposte da versare. Ai sensi del comma 1 dell'art 79 CTS, in materia di imposte sui redditi, agli ETS *“si applicano le disposizioni di cui al presente titolo nonché le norme del titolo II del testo unico delle imposte*

---

<sup>145</sup> Tale comma ricalca quanto previsto al comma 3 art 143 TUIR;

<sup>146</sup> In riferimento a ciò, COLOMBO, G.M., *op.cit.* chiarisce che *“i contributi pubblici (anche se corrispettivi) vanno sempre conteggiati tra le entrate non commerciali, o in quanto rientrano tra le entrate delle attività di interesse generale svolte con modalità non commerciali (in conformità ai commi 2 e 3 dell'art. 79), o in quanto ricomprese nel comma 4 (lett. b)”*

<sup>147</sup> Sul punto interessante la riflessione di COLOMBO, G.M., *op.cit.* *“in linea di principio, quanto maggiore è la presenza di volontari, tanto minore dovrebbe essere l'entità del corrispettivo pagato dagli utenti; agevolando in tal modo l'acquisizione della qualifica di ente non commerciale”*

sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917, in quanto compatibili”.<sup>148</sup> Pertanto, le norme in materia di IRES disposte dal DPR n. 917/1986 trovano applicazione anche negli ETS. Al contempo, è da osservare che le disposizioni contenute nel Codice Unico ricalcano quanto previsto all’interno del TUIR.<sup>149</sup>

Nel dettaglio, negli ETS qualificati fiscalmente come commerciali, l’attività viene attratta nella categoria del reddito d’impresa e dunque le varie componenti positive contribuiscono a formare il reddito imponibile secondo quanto previsto, da un punto di vista disciplinare, all’interno del TUIR per quanto riguarda le società e gli enti commerciali.

Il reddito imponibile complessivo degli ETS qualificati come non commerciali, invece, sarà composto dai redditi posseduti nelle diverse categorie previste dal TUIR ovvero redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi; sono escluse le componenti positive che non producono reddito imponibile in quanto “decommercializzate”.

In riferimento ad eventuali redditi d’impresa derivanti dalle eventuali attività imprenditoriali svolte in via non prevalente dagli enti non commerciali ovvero riconducibili alle attività diverse ex art 6 CTS e a quelle di interesse generale ex art 5 CTS<sup>150</sup>, l’art 80 CTS consente di adottare, in via opzionale, un regime forfetario che prevede l’applicazione di determinati coefficienti di redditività ai ricavi conseguiti, differenziati per tipo di attività e per scaglioni di reddito.<sup>151</sup> Oltre a presentare carattere opzionale, tale regime agevolativo risulta applicabile a prescindere da eventuali limiti dimensionali dell’ente stesso; unico vincolo riguarda il fatto che l’ente che opziona per tale regime è tenuto alla sua applicazione per un triennio.<sup>152</sup>

I diversi coefficienti di redditività applicabili all’ammontare dei ricavi conseguiti dall’ente non commerciale nell’esercizio di attività svolte con modalità commerciali sono previsti alle lettere a) e b) del primo comma della norma in esame e così riassumibili:

---

<sup>148</sup> Sul punto, CNDCEC. 2021. Circolare. Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative sottolinea che mediante la Riforma è stato introdotto “un vero e proprio “doppio binario” poiché gli ETS devono applicare sia le nuove norme fiscali del CTS, anche di tipo agevolativo, sia le previsioni del TUIR, tra cui quelle di determinazione della base imponibile IRES in quanto enti commerciali (capo II) ovvero non commerciali (capo III), fatte salve le disapplicazioni, le abrogazioni e previsioni di coordinamento generale (anche per i “non ETS”) introdotte dal nuovo Codice”

<sup>149</sup> I principali richiami alla disciplina contenuta nel TUIR sono osservabili nel comma 4 art 79 CTS che ricalca il comma 3 dell’art 143 TUIR; nel comma 6 del medesimo articolo che richiama il contenuto dell’art 148 TUIR; il comma 5 art 79 CTS ricalca l’art 149 TUIR;

<sup>150</sup> Art 80 comma 1 CTS fa riferimento al seguente perimetro applicativo “l’ammontare dei ricavi conseguiti nell’esercizio delle attività di cui agli articoli 5 e 6, quando svolte con modalità commerciali”

<sup>151</sup> FERRI, P., 2017. Prime riflessioni sul regime fiscale degli Enti del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 11-12

<sup>152</sup> PAGAMICI, B., 2019. Il regime forfetario degli enti non commerciali del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 1

	Attività di prestazioni di servizi	Altre attività
<i>Scaglioni ricavi</i>	<i>Coefficiente di redditività</i>	<i>Coefficiente di redditività</i>
Fino a €130.000	7%	5%
Da € 130.001 a € 300.000	10%	7%
Oltre € 300.000	17%	14%

**Tabella 1:** *Adattamento Tavola n.2 -Regime forfetario ai fini delle imposte sul reddito* FERRI, P., 2019. Prime riflessioni sul regime fiscale degli Enti del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 11-12

Si noti che ai ricavi conseguiti devono aggiungersi, ai sensi degli artt. 86-90 CTS le plusvalenze patrimoniali, le sopravvenienze attive, i dividendi, gli interessi e i ricavi immobiliari. Inoltre, ai sensi del secondo comma della norma in esame, qualora l'ente eserciti contemporaneamente prestazioni di servizi ed altre attività il coefficiente di redditività applicabile si determina con riferimento all'ammontare dei ricavi relativi all'attività prevalente.

Il trattamento fiscale previsto risulta ancora più di favore per le Organizzazioni di Volontariato e le Associazioni di Promozione Sociale, che come già anticipato, concernono le due tipologie organizzative a cui il legislatore pone maggior attenzione e tutela.

In primo luogo, ai sensi degli articoli 84 e 85 CTS, ulteriori attività, rispetto a quanto sopra esaminato in via generale, risultano decommercializzate; al riguardo, sia per le ODV che per le APS l'attività di vendita di beni acquistati da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione è considerata non commerciale a condizione però che essa sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario e che la stessa sia posta in essere senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato. Eccezione *ad hoc* per le ODV, invece, concerne le cessioni di prodotti dagli assistiti e dai volontari a condizione che la vendita sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario e la somministrazione occasionale di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e similari. Tuttavia, anche per le APS sono previste attività eccezionalmente decommercializzate; esse riguardano le attività istituzionali svolte dietro corrispettivo nei confronti degli associati e dei familiari conviventi degli stessi, ovvero degli associati e di altre associazioni che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento, atto costitutivo o statuto fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale; si aggiungono poi le cessioni anche a terzi di proprie pubblicazioni cedute prevalentemente agli associati e ai familiari conviventi degli stessi, verso pagamenti di corrispettivi specifici in attuazione degli scopi istituzionali.

Altresì, l'art 86 CTS prevede un particolare regime forfetario *ad hoc* che si differenzia da quello previsto all'art 80 CTS presentando un limite massimo di ricavi per la sua applicazione

e un insieme di semplificazioni per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto. Vi possono accedere, infatti, solo gli enti che nel periodo d'imposta precedente abbiano percepito ricavi in misura inferiore a € 130.000.<sup>153</sup>

Nel dettaglio, tale regime agevolato implica un coefficiente di redditività pari all'1% per l'ammontare dei ricavi conseguiti dalle ODV e pari al 3% se i ricavi sono percepiti da un APS. Semplificazioni sono previste in materia di contabilità; gli enti che optano per tale regime sono esonerati dagli obblighi di registrazione e di tenuta delle scritture contabili.

Riassumendo, dunque, il CTS prevede un regime fiscale di favore per gli ETS non commerciali, in quanto per gli ETS aventi natura commerciale la disciplina fiscale che trova applicazione è riconducibile a quella delle imprese. Si ritiene perciò ottimale, qualora l'ETS abbia natura commerciale, al ricorrere dei presupposti, attribuirgli la qualifica di impresa sociale, che specie in riferimento alle imposte dirette, presenta un trattamento tributario più vantaggioso rispetto a quanto previsto per gli ETS.<sup>154</sup>

Altresì, la previsione di specifici regimi di carattere forfetario ed opzionale destinati agli ETS è finalizzata in primo luogo a rafforzare il nesso sussistente tra regimi fiscali di vantaggio e esercizio di attività d'interesse generale e dunque a rendere maggiormente autosufficienti da un punto di vista finanziario gli enti non commerciale.<sup>155</sup>

#### *2.10.4. Regime fiscale impresa sociale*

Il Decreto IS regola il regime fiscale proprio dell'impresa sociale all'art 18 rubricato "*Misure fiscali e di sostegno economico*" e finalizzato in via principale ad incentivare l'ampliamento della platea degli enti che rivestono tale qualifica.

Nel dettaglio, come già in parte approfondito al precedente capitolo, tali entità sono tenute a destinare i propri utili o avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o all'incremento del patrimonio ad eccezione delle diverse ipotesi di destinazione di questi ex art 3 comma 3 e art 16 del medesimo Decreto.

In virtù di tale vincolo di destinazione gli utili o avanzi di gestione non costituiscono reddito imponibile ai fini delle imposte dirette a condizione però che questi vadano a confluire in

---

<sup>153</sup> FERRI, P., *op. cit.* sul punto chiarisce che, qualora tale limite non venga rispettato, può applicarsi il regime forfetario ex art 80 CTS

<sup>154</sup> MONTALDI, M., 2022. Decreto Semplificazioni: le novità fiscali per gli enti del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 11-12 in riferimento agli ETS aventi natura commerciale evidenzia "*che al momento in cui la riforma avrà raggiunto un apprezzabile grado di maturazione, la presenza di questa categoria di enti dovrebbe rilevarsi del tutto residuale, in ragione proprio del paradigma normativo scelto dal legislatore, basato su una chiara dicotomia tra impresa sociale, da un lato, ed enti di Terzo settore privi di (prevalente) attività d'impresa, dall'altro, con distinti e significativi effetti premiali per ciascuno dei tipi predetti*"

<sup>155</sup> SEPIO, G., SILVETTI, F.M., 2017. La (non) commercialità degli enti nel nuovo Codice del Terzo settore. *Il fisco*, 38

un'apposita riserva in sospensione d'imposta e che siano destinati, entro il secondo periodo d'imposta a quello in cui sono conseguiti, all'attività statutaria o all'incremento del patrimonio.<sup>156</sup> Pertanto, gli utili derivanti dall'attività svolta dall'impresa sociale, qualora vengano effettivamente reinvestiti nell'attività d'impresa risultano detassati.

Altra ipotesi di detassazione è riconducibile agli aumenti gratuiti del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci entro i limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolate dall'ISTAT per il periodo corrispondente a quello dell'esercizio sociale cui sono riconducibili gli utili e avanzi di gestione. Per analogia, gli eventuali utili e avanzi di gestione distribuiti sotto qualsiasi forma devono essere considerati imponibili ai fini della tassazione. Così come la distribuzione attraverso l'emissione di strumenti finanziari o l'aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto o versato dai soci oltre i limiti sopra esaminati.

Destinatari del beneficio della detassazione ai fini delle imposte dirette sono anche i proventi derivanti dall'esercizio delle attività secondarie nella misura in cui vengono reinvestiti nelle attività d'interesse generale.

#### *2.10.5. Imposizione fiscale operazioni straordinarie ETS*

In riferimento alle operazioni straordinarie attuabili dagli ETS comprese le cooperative sociali e le imprese sociali, la relativa disciplina tributaria applicabile trova collocazione, da un punto di vista normativo, all'art 82 comma 3 CTS che si prefigge in primo luogo l'obiettivo di garantire a tali atti neutralità da un punto di vista fiscale.

Al riguardo, in materia d'imposte indirette, le relative imposte di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa.

Altresì, ai sensi dell'art 2 comma 3 lettera f) del DPR 633/72, le operazioni straordinarie realizzate sono escluse dal campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto in quanto trattasi di enti diversi dalle società.

Per quanto riguarda, invece, l'applicazione delle imposte sul reddito, il regime di neutralità fiscale dipende dalla destinazione dei beni coinvolti nell'operazione avente carattere straordinario. La neutralità fiscale sussiste qualora i beni mantengano la medesima destinazione; laddove invece vi sia un disallineamento di destinazione si riscontra l'emersione di plusvalenze imponibili tassate o di voci riconducibili ai redditi diversi (art 67-68 TUIR)

---

<sup>156</sup> SEPIO, G., SILVETTI, F.M., 2017. Il nuovo regime fiscale dell'impresa sociale. *Il fisco*, 34

rispettivamente se si passa dalla sfera commerciale a quella istituzionale (ovvero non commerciale) o viceversa.<sup>157</sup>

### 2.11. Gli adeguati assetti contabili degli ETS

All'interno del Codice Unico del Terzo Settore, come già osservato più volte nel presente elaborato, sono presenti numerosi richiami alle norme societarie in virtù dell'intenzionalità del legislatore stesso di "aziendalizzare" le entità facenti parte dell'universo *no profit*.

Alla luce della diversa ottica con cui abitualmente agiscono gli enti non lucrativi, per certi versi opposta a quanto previsto per gli enti societari, l'utilizzo della tecnica del rinvio a norme del Codice civile, soprattutto in materia societaria, rischia di generare, in capo agli organi di governo degli ETS, dubbi applicativi; nello specifico, gli organi interessati potrebbero disattendere ad alcuni obblighi specie in termini di *compliance* e conseguentemente incorrere in responsabilità sia per loro stessi che per gli Enti da essi gestiti in qualunque fase della sua vita ovvero sia in nel corso della gestione quotidiana che al verificarsi di situazioni aventi carattere straordinario. Perciò, gli ETS sono tenuti a dotare la propria attività sociale di un'adeguata strutturazione al fine di evitare di incorrere in responsabilità.<sup>158</sup>

Da un'attenta analisi del Codice del Terzo Settore è possibile osservare che il legislatore al comma 6 dell'art 30 richiama, seppur non in maniera espressa, l'art 2086 cc, inerente al principio degli adeguati assetti organizzativi, che al secondo comma stabilisce quanto segue "*l'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale*".

A seguito dell'introduzione di tale disposizione, avvenuto mediante la Riforma contenuta nel D.lgs. 14/2019, si può affermare dunque che il principio degli adeguati assetti concerne tutte le

---

<sup>157</sup> D.ANGELO, S., 2019. Le operazioni straordinarie degli Enti del Terzo Settore. Trasformazioni, fusioni e scissioni per fondazioni, associazioni e imprese sociali: le regole dopo la Riforma del Terzo Settore. [www.uneba.org](http://www.uneba.org)

<sup>158</sup> DONATO, D.F., 2020. Gli Enti del Terzo Settore e il principio degli adeguati assetti organizzativi. *Rivista Impresa Sociale*, 4

imprese “incluse quelle non commerciali e quelle non formalmente imprenditoriali, come associazioni e fondazioni e consorzi dediti in concreto all’esercizio d’impresa”.<sup>159</sup>

Pertanto, l’ETS costituito in forma di associazione o fondazione, è tenuto, in via obbligatoria, a dotarsi di un adeguato assetto organizzativo, amministrativo e contabile.<sup>160</sup>

Nel dettaglio, infatti, l’art 30 comma 6 CTS dispone che tra i vari doveri attribuiti all’organo di controllo dell’associazione o fondazione rientra anche la vigilanza sull’ “adeguatezza dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento”.

Altresì, secondo i principi consolidati del D.lgs. n. 231/2001, l’assetto organizzativo di un ETS è definibile come il “complesso delle direttive e delle procedure stabilite per garantire che, il potere decisionale sia assegnato ed effettivamente esercitato a un appropriato livello di competenza e responsabilità”.

La principale conseguenza sul piano giuridico riguarda l’onere posto in capo all’organo amministrativo che è tenuto a dar vita ad un’attività economica organizzata dove l’elemento essenziale è ricoperto proprio dall’aspetto organizzativo.

Al riguardo, è doveroso precisare che non può trattarsi di un’organizzazione qualsiasi bensì l’ente è tenuto a dotarsi di adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili secondo la sua natura e le sue dimensioni. Si tratta dunque di un obbligo cd. specifico equiparabile a quelli previsti a livello legale e statutario riguardanti gli organi amministrativi e tale da costituire un elemento strutturale dell’ente.

Il CNDCEC nel dicembre 2020 ha pubblicato un documento intitolato “Norme di comportamento dell’organo di controllo degli enti del Terzo Settore”<sup>161</sup> all’interno del quale ha provveduto ad individuare i principi e i criteri applicativi a presidio della responsabilità da inadeguatezza dell’organizzazione. Tra i vari criteri è riconducibile la previsione dei requisiti necessari ai fine di definire l’adeguatezza dell’assetto organizzativo; quest’ultimo è da considerarsi “adeguato” se consente la rilevazione contabile e la rappresentazione dei fatti gestori in maniera completa, tempestiva ed attendibile oltre che la produzione di informazioni valide e utili al fine di salvaguardare il patrimonio dell’ente e nel compimento di scelte gestorie. Inoltre, un assetto amministrativo-contabile può ritenersi adeguato qualora consenta la produzione di dati attendibili per la formazione del bilancio d’esercizio.

---

<sup>159</sup> AMBROSINI, S., 2019. L’adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili e il rapporto con le misure di allerta nel quadro normativo riformato. *Crisi d’impresa e Insolvenza*; sul punto, DONATO, D.F., *op. cit.* ritiene che gli assetti adeguati abbiano “una valenza di vero e proprio minimo comun denominatore”

<sup>160</sup> DONATO, D.F., *op. cit.* al riguardo ritiene che “sebbene il richiamo dell’art 30 trovi collocazione nel Titolo del CTS dedicato alle Fondazioni e alle Associazioni, in realtà, riguarda tutti gli ETS, a prescindere dalla “forma” giuridica con cui decideranno di svolgere la propria attività”

<sup>161</sup> CNDCEC, 2020. *Norme di comportamento dell’organo di controllo degli enti del Terzo Settore*. Roma: Gruppo di lavoro principi di comportamento dell’organo di controllo ETS

La necessaria presenza di un minimo di organizzazione è contemplata non solo dall'art 30 CTS ma anche da altre numerose norme. Tra queste rientra l'art 13 CTS che si occupa della redazione del bilancio; essa, alla base, necessita di un'ordinata tenuta dei documenti da parte di soggetti incaricati a tale scopo, seguendo determinate procedure al fine di assicurare la massima efficienza e il rispetto delle diverse scadenze da un punto di vista temporale.

#### *2.11.1. Adeguati assetti e il requisito dell'assenza di lucro*

Come già evidenziato nel presente capitolo, vi sono principalmente tre variabili che influenzano la realizzazione di operazioni straordinarie tra ETS; tra queste vi rientra la variabile economica. Al riguardo è da osservare che la finalità sociale perseguita da tali enti non comporta la loro esclusione dal novero degli enti con veste d'impresa in quanto la nuova definizione d'impresa, d'ispirazione europea, è riconducibile ad un'attività economica organizzata e perseguibile, dunque, anche dagli Enti del Terzo Settore sebbene con finalità di tipo altruistico.

A conferma di ciò è da aggiungersi l'assenza di alcun riferimento allo scopo di lucro all'interno della definizione di imprenditore contenuta all'interno dell'art 2082 cc. In riferimento alla definizione della fattispecie d'impresa si ritiene pertanto non rientri tra i requisiti essenziali lo scopo di lucro bensì alla base vi è la realizzazione di un pareggio tra costi e ricavi; dunque, la finalità altruistica degli ETS è combinabile con il principio dell'economicità caratterizzante il mondo imprenditoriale.

Negli anni si è consolidata, perciò, un'interpretazione funzionale della nozione d'impresa tale da includere in tale novero qualsiasi entità in grado di incidere sul livello di concorrenza mediante l'eliminazione, il restringimento o la distorsione di questo.<sup>162</sup>

#### *2.11.2. Adeguati assetti: un obbligo e un'opportunità*

Alla luce dei molteplici interessi che gli ETS sono chiamati a tutelare, l'adozione di adeguati assetti organizzativi contabili ed amministrativi sono da considerarsi oltre che un obbligo anche un'opportunità.

Da una combinata lettura degli articoli 1 e 11 CTS è possibile desumere che il *“più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e dei soggetti interessati alla (...) attività”* rende necessaria la presenza di una struttura dotata di adeguati assetti organizzativi volta a tenere conto degli interessi di tutti i diversi portatori di interessi.

---

<sup>162</sup> DONATO, D.F., *op. cit.* al riguardo afferma che *“attingendo a questo concetto di “funzionalizzazione” [...] è davvero arduo escludere qualcuno o qualcosa dal “mercato” e quindi, dal novero imprenditoriale, perché, se ci si riflette, anche la “semplice” gestione di una mensa per i poveri o di servizi di assistenza socio-sanitaria gestita da volontari, condotta in modo organizzato e non occasionale, pur collocandosi come attività di utilità sociale fuori dal mercato specifico, è comunque in grado di incidere sullo stesso mercato”*

La principale diretta implicazione derivante dall'obbligo di disporre di un adeguato assetto organizzativo contabile e amministrativo ex art 2086 cc è riconducibile alla responsabilità scaturente in capo agli amministratori degli Enti in caso di inottemperanza a tale obbligo.

Si tratta di una responsabilità nei confronti sia dell'ente stesso che dei soggetti terzi, creditori, donatori, diversi *stakeholder* e configurabile nell'ipotesi in cui venga compromessa l'integrità e la finalità del patrimonio o fondo di dotazione.

Pertanto, eventuali "fallimenti" dovuti all'assenza di un'adeguata organizzazione degli assetti vengono ricondotti a "danni-conseguenze" di un comportamento illegittimo e in capo a coloro che hanno il compito di amministrare l'ente viene imputata la responsabilità.

Ad oggi, oltre agli schemi previsti per la redazione del bilancio e della rendicontazione gestionale non vi è alcun set normativo *ad hoc* per gli ETS; pertanto, gli stessi sono tenuti a dotarsi di una disciplina interna al fine di integrare le regole contabili.

L'organo di controllo nella verifica della coerenza dell'assetto implementato con la dimensione e la complessità dell'ente è tenuto anche a controllare il corretto funzionamento dello stesso attraverso un processo di interpretazione della realtà in cui esso si colloca ed evitando dunque il sostenimento di oneri amministrativi o gestionali che vadano ad appesantire la struttura dell'ente in quanto non necessari o non funzionali al raggiungimento degli interessi prefissati.

Dunque, nella valutazione della convenienza ad intraprendere un'operazione straordinaria coinvolgente ETS fondamentale è anche l'osservanza in merito al raggiungimento di un adeguato assetto amministrativo contabile conforme alle caratteristiche proprie che distinguono i diversi ETS. Al riguardo, è necessario un approccio preventivo e di gestione del rischio che può articolarsi in più fasi e finalizzato in primo luogo all'individuazione degli strumenti di controllo e gestione che più si avvicinano al livello di adeguatezza dei assetti.

Un utile contributo alla strutturazione di adeguati assetti organizzativi è dato dallo strumento del *risk management*; valido ai fini di un corretto controllo di gestione che ogni entità deve adattare alle sue peculiarità riconducibili alle seguenti macrocategorie: dimensioni, settore d'attività, localizzazione, competenze.

Nel dettaglio, l'implementazione di un'efficace sistema di *risk management*, configurabile quale insieme di risorse umane, tecniche e procedurali finalizzate ad individuare, prevedere e controllare il rischio dell'entità manifestabile in molteplici modi, richiede una sequenza di azioni articolabili in una preliminare mappatura dei rischi, una successiva analisi degli stessi e la relativa decisione in merito alle azioni da intraprendere. Altresì, fondamentale è la fase di comunicazione di quanto emerso e della contestuale formazione alle diverse personalità che ruotano attorno alla vita dell'ente. Molto utile è quindi la conduzione di un'accurata indagine volta a rilevare le eventuali situazioni di rischio e la conseguente analisi volta a scovarne le

cause e gli effetti. Al fine di limitare o eliminare tali rischi l'organo amministrativo è tenuto ad implementare un insieme di decisioni che ex post rilevano ai fini della verifica dell'adeguatezza dell'ente. Fondamentale è evitare la reiterazione delle criticità riscontrate; in quest'ottica l'Ente è tenuto a comunicare con mezzi efficaci le decisioni adottate e di pari passo svolgere una continua attività formativa al fine di assicurarsi la massima collaborazione da parte delle varie figure con cui intrattiene costanti relazioni.<sup>163</sup>

Alla luce della Riforma e delle relative innovazioni apportate si ritiene pertanto indispensabile che le diverse realtà operanti nel Terzo Settore, attraverso un processo trasformativo-evolutivo, combinino le molte risorse a loro disposizione in una realtà ben organizzata e gestita secondo criteri economici; è necessario, dunque, che operino un cambio di mentalità abbandonando l'esecuzione di atti in virtù del principio della buona volontà.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> DONATO, D.F., *op. cit.* al riguardo chiarisce che *“gli strumenti appena indicati rappresentano quel minimo comune denominatore cui si dovrebbe ispirare per tendere al raggiungimento dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato [...] pur tenendo presente che non sarà possibile un’applicazione uniforme per tutti in ragione delle peculiarità che differenziano ciascun ETS”*

<sup>164</sup> DONATO, D.F., *op. cit.*

## Capitolo terzo

### **L'operazione straordinaria di fusione tra Enti del Terzo Settore**

#### *3.1. Introduzione*

*Focus* di tale elaborato, come già evidenziato, vuole essere l'operazione straordinaria di fusione tra ETS. Come approfondito nel precedente capitolo, all'interno del paragrafo riguardante l'evoluzione storico-normativa delle operazioni straordinarie coinvolgenti l'ampia categoria degli enti non lucrativi, l'operazione di fusione omogenea tra tale tipologia di entità a seguito della Riforma del diritto societario era pacificamente ammessa solamente a livello dottrinale. Essa ha trovato regolamentazione da un punto di vista normativo solo a seguito della Riforma del Terzo Settore mediante l'introduzione del noto articolo 42-*bis* cc.

In riferimento alla disciplina applicabile a tale operazione avente carattere straordinario, il comma 3 dell'articolo in esame rinvia alle disposizioni, in quanto compatibili, contenute alle Sezioni II del Capo X, Titolo V, Libro V del cc rubricata "*Della fusione delle società*" e relative quindi all'operazione di fusione coinvolgente enti societari.

Tale disposizione nonostante la formulazione sintetica rileva per la sua sistematicità; da un lato conferma, come del resto l'intero articolo, l'ammissibilità dell'operazione di fusione reciproca tra enti *non profit* e, al contempo, sancisce l'applicazione delle regole che disciplinano l'operazione di fusione societaria specie riguardo alle diverse fasi del relativo procedimento, ovviamente nei limiti della compatibilità.<sup>165</sup> È necessario, dunque, verificare la sussistenza della compatibilità della disciplina societaria agli enti non lucrativi relativamente a diversi ambiti che verranno approfonditi nei successivi paragrafi di tale capitolo.

Sul punto, è da osservare, inoltre, che le operazioni di fusione concernono una materia complessa; pertanto, spetta all'interprete svolgere una valutazione concreta sulla possibilità di adattare tali disposizioni agli ETS ed enti *non profit* in generale alla luce dell'assenza dello

---

<sup>165</sup> MAGLIUOLO, F., 2018. Trasformazione, fusione e scissione degli enti non profit dopo la riforma del Terzo Settore. *Rivista del notariato*, 1 che al riguardo sottolinea "*in linea di principio, sarà necessario redigere il relativo progetto, predisporre la consueta documentazione informativa e stipulare l'atto di fusione [...] previo decorso del termine per l'opposizione dei creditori*"

scopo di lucro.<sup>166</sup> Trovano, dunque, analogica applicazione le sole regole che risultano “neutrali” alle caratteristiche proprie di tali entità.

### 3.2. *Tipologie di fusione realizzabili*

Le fusioni coinvolgenti ETS possono avvenire nelle due tipologie previste all’art 2501 cc per le fusioni societarie ovvero fusione propria e fusione per incorporazione.

Mediante la fusione cd “propria”, nota anche come fusione per unione, le già esistenti entità coinvolte generano una nuova entità; la fusione per incorporazione, o per aggregazione degli enti esistenti, invece, comporta l’incorporazione di un ente nell’altro e dunque la prosecuzione dell’attività dell’ente incorporato da parte dell’ente incorporante, contestualmente si verifica l’estinzione dell’ente incorporato.

Tale seconda tipologia di fusione è configurabile come operazione volta a modificare la struttura dell’ente e altresì come opzione alternativa alla messa in liquidazione dell’ente aggregato con devoluzione del patrimonio a favore dell’altro.<sup>167</sup>

### 3.3. *Finalità perseguite*

Le due differenti tipologie di fusione appena descritte, oltre a distinguersi per i diversi risultati conseguibili in termini organizzativi – creazione di una nuova entità e integrazione dell’una nell’altra – si caratterizzano anche per le diverse finalità che sono atte a conseguire.

In particolare, la fusione per unione è maggiormente idonea al perseguimento di finalità riorganizzative e dunque nella convergenza di più entità, solitamente di ridotte dimensioni, in un’unica entità di nuova costituzione, nota in ambito societario come *newco*.

Gli enti coinvolti possono presentare finalità comuni o diverse sebbene affini; qualora perseguano il medesimo scopo, a seguito della riorganizzazione mediante la fusione delle entità, il nuovo ente nel proseguire l’attività in precedenza posta in essere dalle singole unità beneficia di maggiori risorse sia materiali che umane. Al contrario, qualora gli scopi perseguiti dagli enti interessati nell’operazione siano differenti, la nuova entità può perseguire congiuntamente gli scopi prefissati in precedenza separatamente dalle diverse entità oppure, in alternativa, estendere, in forza delle maggiori risorse disponibili, la platea di finalità perseguibili.

---

<sup>166</sup> COLOMBO, G.M., 2018. La fusione omogenea di enti non lucrativi. *Il corriere tributario*, 19; cfr. MAGLIUOLO F., op.cit. che a sostegno evidenzia il fatto che “il terzo comma dell’art 42-bis cc non provvede a coordinare la disciplina societaria della fusione [...] con le peculiarità che caratterizzano gli enti non profit, commettendo all’interprete l’arduo compito di effettuare il vaglio della compatibilità di siffatta disciplina”;

<sup>167</sup> COLOMBO, G., M., op. cit. in riferimento alla fusione per incorporazione riguardante associazioni ritiene “che non è necessario [...] che intercorra un rapporto partecipativo”

La fusione per incorporazione, invece, viene utilizzata soprattutto al fine di far confluire le strutture e le risorse di un ente con scarse prospettive future e dunque incapace di raggiungere i suoi obiettivi in maniera efficiente, in un ente già operante con prospettive migliori al fine di consolidare ancor di più le strutture e le risorse di quest'ultima.

Altresì, in riferimento alle finalità perseguite dagli enti che optano per la realizzazione di un'operazione di fusione vi rientra la fattispecie disposta al comma 5 dell'art 22 CTS riguardante il rischio di perdita della qualifica di ETS.

La disposizione in esame, sancisce, infatti, che *“quando risulta che il patrimonio minimo di cui al comma 4 è diminuito di oltre un terzo in conseguenza di perdite [...] devono senza indugio deliberare la ricostituzione del patrimonio minimo oppure la trasformazione, la prosecuzione dell'attività in forma di associazione non riconosciuta, la fusione o lo scioglimento dell'ente”*.

L'operazione di fusione può dunque venire realizzata a seguito di una scelta “obbligata” da parte degli organi decisori in presenza di una perdita rilevante al fine di evitare la sottrazione della qualifica di ETS. È opportuno ricordare che il patrimonio minimo corrisponde, ai sensi dell'art 22 comma 2 CTS, ad una *“somma liquida e disponibile non inferiore a 15.000 euro per le associazioni e a 30.000 euro per le fondazioni”*.<sup>168</sup>

In riferimento alla composizione del patrimonio netto degli enti coinvolti nell'operazione di fusione è necessario scegliere un opportuno metodo valutativo delle diverse poste contabili dell'attivo e del passivo al fine di poter effettuare le rilevazioni delle differenze contabili tra attività e passività derivanti dalla realizzazione dell'operazione stessa alla luce del principio della prudenza.

Data la natura degli enti coinvolti, la metodologia più adatta è da ricondursi al metodo patrimoniale semplice che si basa sulla stima analitica dei singoli elementi costituenti l'attivo e il passivo dell'ente. Le altre metodologie esistenti nel panorama dei metodi di valutazione come i metodi reddituali, finanziari e misti non si ritengono attuabili in virtù del fatto che richiedono la presenza di un avviamento e di ulteriori considerazioni.

### *3.4. Procedimento di fusione*

Il procedimento di realizzazione dell'operazione straordinaria di fusione si caratterizza per la sua tipicità e complessità. Le diverse disposizioni codicistiche contenute agli articoli 2501-2504 cc descrivono le diverse fasi procedurali che gli operatori sono tenuti ad implementare al fine

---

<sup>168</sup> CETRA, A., 2023. Patrimonio e bilancio negli Enti del Terzo Settore. *Rivista di diritto civile*, 1 sul punto afferma che *“il patrimonio minimo rappresenta il costo per l'accesso ad una certa forma giuridica [...] ed opera come vincolo di valori”*

di garantire un elevato grado di tutela delle diverse categorie di soggetti coinvolti. Si tratta pertanto di un procedimento definibile “trifasico”; le principali fasi in cui è articolabile il procedimento di fusione sono riconducibili infatti, in via generale, alla redazione del progetto di fusione, alla deliberazione della fusione e alla successiva redazione dell’atto di fusione.

I documenti contemplati in materia societaria dagli articoli 2501-*ter* e ss cc, e applicabili dunque anche in ambito non societario, concernono il progetto di fusione, la situazione patrimoniale e la relazione dell’organo amministrativo.

#### *3.4.1. Progetto di fusione*

Il progetto di fusione costituisce l’elemento centrale nonché il momento d’avvio del procedimento di fusione. Ai sensi del comma 1 dell’art 2501-*ter* cc deve essere redatto dall’organo amministrativo dei due ETS partecipanti all’operazione ed includere gli elementi previsti adattati al contesto di riferimento. Dunque, il contenuto è da ritenersi ridotto rispetto a quanto previsto in via generale all’articolo citato in virtù dell’assenza del rapporto di cambio e della natura degli enti coinvolti. Nel dettaglio, deve contenere quanto previsto ai punti 1), 2), 6) ex art 2501-*ter* comma 1 cc; ovvero i dati relativi alle entità coinvolte, le modifiche all’atto costitutivo dell’ente risultante dalla fusione o dell’ente incorporante e la data a decorrere dalla quale le operazioni sono da ritenersi imputabili al bilancio dell’ente derivante dalla fusione o ente incorporante, a seconda della tipologia di fusione realizzata.

Alla luce del fatto che si tratta di enti incompatibili con la nozione di “partecipazione al capitale”, come si approfondirà meglio a breve, non è necessaria alcuna indicazione in riferimento al rapporto di cambio”<sup>169</sup>.

Ai fini pubblicistici, il progetto di fusione deve essere depositato per l’iscrizione al RUNTS. In alternativa al deposito presso il Registro Unico, l’ente può provvedere alla pubblicazione presso il suo sito internet garantendo, ex art 2501-*ter* penultimo comma cc “*la sicurezza del sito medesimo, l’autenticità dei documenti e la certezza della data di pubblicazione*”.

Inoltre, ai sensi dell’art 2501-*ter* comma 4 cc, tra l’iscrizione nel registro o pubblicazione online e la data fissata per la decisione di fusione devono intercorrere almeno trenta giorni salvo che gli associati rinuncino a tale termine all’unanimità.

Il progetto di fusione si configura come l’unico documento obbligatorio; si caratterizza, dunque, per il suo carattere necessario a prescindere dalla tipologia organizzativa delle entità coinvolte (associazioni riconosciute o meno, fondazioni). Finalità principale della redazione di tale

---

<sup>169</sup> BUSANI, A., CORSICO, D., 2021. *Atto costitutivo, statuti e operazioni straordinarie degli enti del terzo settore*. Edizione II. Milano: Wolters Kluwer

progetto si racchiude nella raffigurazione degli elementi essenziali dell'operazione da sottoporre all'approvazione dell'organo assembleare specie per quanto riguarda le modifiche statutarie, alla luce della natura modificativo- evolutiva peculiare, come approfondito, sia dell'operazione di fusione che di tutte le altre operazioni realizzabili aventi carattere straordinario.

Altresì, in virtù del carattere necessario, il progetto costituisce il documento di cui l'organo direttivo si avvale per fornire ulteriori informazioni a quelle espressamente previste al fine di assicurare un'adeguata valutazione dell'operazione. Sul punto, utile informazione aggiuntiva concerne le finalità perseguite dagli enti coinvolti mediante l'implementazione di tali operazioni riconducibili in via generale al profilo riorganizzativo degli enti e realizzabili principalmente attraverso un ampliamento delle risorse disponibili o l'acquisizione di un ente versante in una situazione di inefficienza.

#### *3.4.2. Altri documenti previsti*

Oltre al progetto di fusione appena esaminato, ai sensi dell'art 2501-*septies* cc rubricato "Depositato atti", gli enti partecipanti all'operazione di fusione sono tenuti a redigere e depositare presso la sede degli enti o mediante la pubblicazione nel sito internet degli stessi una serie di documenti al fine di consentire agli associati e ai soggetti coinvolti di essere adeguatamente informati sugli effetti derivanti dalla decisione di fusione.

##### *3.4.2.1. Situazione patrimoniale*

L'organo amministrativo di ciascun ente coinvolto è tenuto, ex art 2501-*quater* cc, alla redazione di una situazione patrimoniale riferibile ad una data non anteriore di oltre centoventi giorni al giorno in cui il progetto di fusione è depositato presso la sede dell'ente o nel sito *internet* di questo. Tale situazione infra-annuale può essere sostituita dal bilancio dell'ultimo esercizio se questo è stato chiuso non oltre sei mesi prima del giorno del deposito o pubblicazione del progetto di fusione. Nel processo di redazione di tale situazione rappresentante il patrimonio degli enti, l'organo competente è tenuto ad osservare le norme riguardanti la predisposizione del bilancio d'esercizio degli ETS, in particolare secondo quanto previsto agli articoli 13 e 14 CTS. A ciò si aggiungono le disposizioni contenute agli articoli 2423 e ss cc, per quanto compatibili.

È opportuno precisare che alla luce della *ratio* sottostante alla redazione di tale documento negli enti non lucrativi, riconducibile in primo luogo alla verifica della congruità del patrimonio dell'ente risultante dall'operazione straordinaria, quanto disposto all'ultimo comma dell'art 2501-*quater* cc in riferimento alla mancata redazione di tale situazione in presenza del consenso

unanime degli associati non trova applicazione in tale categoria di enti<sup>170</sup>. Pertanto, la redazione della situazione patrimoniale risponde ad una finalità pubblicistica che viene tutelata in tutti gli ETS così come previsto per l'impresa sociale all'art 4 D.M. 50/2018. Come verrà approfondito in seguito, l'articolo citato dispone che all'atto di notifica al MLPS dell'intrapresa dell'operazione straordinaria deve essere allegata, per l'appunto, la situazione patrimoniale degli enti coinvolti.

Altresì, trattandosi di un documento contabile finalizzato a fornire una rappresentazione fedele delle condizioni economiche dell'ente, al verificarsi di sopravvenute nuove circostanze gli amministratori sono tenuti a comunicarlo in sede assembleare in ossequio a quanto previsto dal legislatore mediante il D.lgs. 22 giugno 2012 n.123 in attuazione della Direttiva 2009/109/CE. Al riguardo, al comma 3 del successivo articolo 2501-*quinquies* cc è stato introdotto il principio secondo il quale *“l'organo amministrativo è tenuto a segnalare ai soci in assemblea e all'organo delle altre società partecipanti alla fusione le modifiche rilevanti degli elementi dell'attivo e del passivo eventualmente intervenute tra la data in cui il progetto di fusione è depositato presso la sede della società ovvero pubblicato nel sito internet di questa e la data della decisione della fusione”*. Tale supplemento dell'informativa ha dunque il fine di integrare le modifiche intervenute in bilancio.

#### 3.4.2.2. Relazione dell'organo amministrativo

A seguire, l'organo amministrativo degli enti è tenuto alla predisposizione di una relazione al fine di illustrare il progetto di fusione e fornirne una giustificazione sia da un punto di vista giuridico che economico. Tale documento, noto come relazione degli amministratori, deve essere redatto ai sensi dell'art 2501-*quinquies* cc anche da parte degli enti non lucrativi sebbene non destinatari delle disposizioni in merito al rapporto di cambio.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> MAGLIUOLO, F., *op.cit.* sul punto evidenzia che *“le finalità pubblicistiche connesse a tale verifica, inducono, pertanto, a ritenere non disponibile da parte dei soci siffatto adempimento”* altresì dispone che *“deve ritenersi consentita l'omissione della redazione della situazione patrimoniale, con il consenso unanime degli aventi diritto, laddove l'ente risultante dalla fusione fosse un'associazione non riconosciuta”*

<sup>171</sup> Sul punto infatti MANCIN, M., a cura di., *Le operazioni straordinarie d'impresa. Normativa civilistica e rilevazioni contabili secondo i principi OIC e IFRS*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre Varese sottolinea che *“in tale documento è riservata una particolare attenzione alle modalità di determinazione del rapporto di cambio”* tuttavia cfr. anche MAGLIUOLO, F., 2020. Fusione e scissione di associazioni riconosciute e fondazioni *Studio n. 77-2020/I Consiglio Nazionale del Notariato* configura tale relazione quale documento necessario anche per gli ETS affermando che *«stando alla lettera dell'art. 2501-quinquies c.c., essa non si limita ad indicare i criteri di determinazione del rapporto di cambio, ma deve anche illustrare e giustificare, sotto il profilo giuridico ed economico, non solo il rapporto di cambio delle azioni o delle quote, ma anche il progetto di fusione nella sua interezza. Se così fosse, occorrerebbe concludere che essa è necessaria anche in assenza di un rapporto di cambio in senso tecnico, con la precisazione che in tal caso ovviamente nella relazione non potrebbero né dovrebbero essere contenute le parti relative all'illustrazione di tale rapporto»*.

#### 3.4.2.2.1. Il rapporto di cambio

La particolare natura degli ETS, in quanto appartenenti al novero degli Enti del Primo Libro del cc, pone un problema in merito alla determinazione del rapporto di cambio ex art 2501-ter primo comma punto 3) cc. Nell'operazione di fusione partecipata esclusivamente da fondazioni e associazioni, in assenza di alcun riferimento al concetto di "quota di partecipazione" ed in forza, dunque, del fatto che la partecipazione dell'ente risultante dall'operazione non comporta l'attribuzione di diritti patrimoniali differenziati non vi è alcuna necessita di provvedere alla determinazione e relativa stima del rapporto di cambio.<sup>172</sup>

Si precisa, al riguardo, che in ambito societario il rapporto di cambio deriva dal confronto tra i valori dei patrimoni delle entità partecipanti alla fusione e dunque è riconducibile al prezzo di scambio delle quote detenute da una società rispetto a quelle detenute dall'altra. Le diverse finalità perseguite dagli enti non lucrativi comportano quindi un'incompatibilità con il profilo del rapporto di cambio sebbene alle volte nella forma giuridica dell'associazione vi sia l'esigenza di attribuire ai patrimoni coinvolti nell'operazione un valore economico. In tal caso, trattandosi di enti caratterizzati da autonomia patrimoniale rispetto agli associati non si fa riferimento al rapporto di cambio nel senso tecnico-giuridico sopra evidenziato.<sup>173</sup>

Pertanto, nelle fondazioni, l'assenza di associati non pone alcun problema; nelle associazioni, invece, tenendo conto del principio "*non distribution constraint*" riguardante il divieto di distribuzione di eventuali utili e riserve e dunque di conseguimento di questi da parte degli associati, il concambio deve avvenire "alla pari". Dunque, la fusione tra ETS determina un mero aumento del patrimonio o fondo di dotazione dell'ente di arrivo in misura corrispondente al patrimonio netto dell'ente di partenza.<sup>174</sup> Qualora le quote non presentino il medesimo valore è necessario provvedere al conguaglio in denaro.<sup>175</sup>

Come conseguenza della mancata previsione di un rapporto di cambio è da ritenersi inapplicabile anche l'articolo 2501-sexies cc riguardante la relazione degli esperti in quanto

---

<sup>172</sup> MAGLIUOLO, F., *op.cit.* a conferma dell'inapplicabilità del rapporto di cambio si è espressa anche la giurisprudenza mediante la Sent. Trib. di Roma 25 gennaio 2016, rinvenibile sul sito *giurisprudenzadelleimprese.it*, secondo cui "*Sicuramente non sono invece applicabili, neanche in via analogica, le norme in tema di "rapporto di cambio", di cui agli artt. 2501 ter, 1° comma, n. 3, e 2501 quinquies, 2° comma, c.c., in quanto non vi sono quote di partecipazioni al capitale sociale da dover rispettare in relazione all'ente risultante dalla fusione*";

<sup>173</sup> COLOMBO, G.M., *op.cit.* sul punto sottolinea come l'attribuzione di un valore economico ai patrimoni sia finalizzata ad "*evidenziare il peso di ciascun ente*";

<sup>174</sup> BIANCA, M., 2018. Trasformazione, fusione e scissione degli enti del Terzo Settore. *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 2 sul punto afferma "*si prevede una mera sostituzione della partecipazione nell'ente incorporato con la partecipazione in quello incorporante*"

<sup>175</sup> Sebbene, BIANCA, M., *op.cit.* ritenga che per le medesime ragioni legate all'assenza di un rapporto di cambio "*altrettanto potrebbe dirsi dei conguagli*"

documento finalizzato esclusivamente ad illustrare le modalità di determinazione di quest'ultimo.

### 3.4.3. Deposito degli atti

Ai sensi dell'art 2501-*septies* cc, già in precedenza citato, gli atti da depositare relativamente all'operazione di fusione ex art 42-*bis* cc concernono oltre al progetto di fusione e alla relativa relazione dell'organo amministrativo, le situazioni patrimoniali e i bilanci degli ultimi tre esercizi delle entità partecipanti alla fusione corredate delle relazioni degli organi amministrativi e di controllo.

In merito al deposito dei bilanci degli ultimi tre esercizi, questi devono essere redatti in conformità a quanto previsto all'art 13 CTS.

Tale fase nota come informativa pre-assembleare è finalizzata a tutelare in primo luogo i soci chiamati ad esprimere in assemblea un voto consapevole.<sup>176</sup>

A tal fine, infatti, i diversi atti prodotti devono restare depositati in copia presso la sede degli enti partecipanti alla fusione, o in alternativa pubblicati sul sito internet degli stessi, durante i trenta giorni che precedono la decisione di fusione. In tale arco temporale gli associati hanno diritto di prenderne visione e di ottenerne gratuitamente una copia. Tuttavia, è da precisare che, qualora tali documenti siano pubblicati nel sito internet dell'ente quest'ultimo non è tenuto a fornirne copia.

In ragione del fatto che tale informativa è configurabile quale strumento a tutela dei soci, quest'ultimo possono rinunciare all'unanimità.

### 3.4.4. Delibera di fusione

Ai sensi dell'art 2502 cc l'operazione di fusione è attuata mediante l'approvazione del progetto di fusione da parte di ciascuno degli enti coinvolti. Al progetto di fusione, in ossequio al principio di non modificabilità di quest'ultimo, possono essere apportate modifiche a condizione che non incidano sui diritti degli associati e dei soggetti terzi.<sup>177</sup>

L'approvazione del progetto di fusione è deliberata dunque da ciascuno degli enti partecipanti all'operazione mediante l'applicazione delle regole necessarie per effettuare le modifiche statutarie. Nel dettaglio, nelle associazioni l'organo competente è l'assemblea degli associati alla luce dell'inderogabile principio della democraticità; al riguardo è necessaria ai sensi

---

<sup>176</sup> Sul punto si è espressa anche grand parte della giurisprudenza; cfr. Cass. 11 febbraio 2013, n. 3193; Trib. Genova 19 gennaio 2009;

<sup>177</sup> BUSANI, A., CORSICO, D., 2020. Operazioni straordinarie: le fusioni. *Le società*, 6 sul punto afferma che tale principio di non modificabilità del progetto di fusione è disposto "al fine di tutelare in modo pieno ed effettivo il diritto di opposizione attribuito dall'ordinamento ai creditori sociali"

dell'articolo 21 comma 2 cc “*la presenza di almeno tre quarti degli associati*” e “*il voto favorevole della maggioranza dei presenti*”; nelle fondazioni dipende dalla tipologia: nelle fondazioni “ordinarie” la decisione è assunta dall'organo amministrativo a maggioranza semplice e nel rispetto di quanto previsto statutariamente mentre nelle fondazioni “di partecipazione” la decisione spetta all'organo di indirizzo con i *quorum* previsti a livello statutario.<sup>178</sup>

Tale delibera deve essere depositata per l'iscrizione presso il Registro Unico con allegati gli atti indicati nel precedente sottoparagrafo ai sensi dell'art 48 comma 2 CTS. Altresì, è necessario fare riferimento a quanto previsto all'art 22 relativamente agli enti dotati di personalità giuridica.

Nel dettaglio, la delibera di fusione adottata da ETS dotati di personalità giuridica è da assoggettare al procedimento di cui all'art 22 CTS così come le delibere adottate da ETS privi di personalità giuridica o eventuali enti privi di qualifica ETS a condizione che l'ente risultante dalla fusione sia qualificabile come ETS avente personalità giuridica. Da ciò consegue, da un lato, la necessità di rispettare le soglie di patrimonio minimo previste per le associazioni riconosciute e fondazioni; dall'altro, l'assoggettamento della delibera al controllo di legalità notarile.<sup>179</sup>

#### *3.4.4.1. Particolare fattispecie delle fondazioni prive di organo assembleare*

La decisione di fusione, qualora sia coinvolta una fondazione priva dell'organo assembleare, compete all'organo amministrativo a condizione che non contrasti con la volontà del fondatore. Al riguardo si è espressa anche la giurisprudenza mediante la Sentenza del Tribunale di Roma 25 gennaio 2016 e dunque precedentemente all'entrata in vigore della Riforma del Terzo Settore, sottolineando, appunto, che “*per le fondazioni, di regola prive di un organo assembleare e deliberativo, il potere di approvazione deve essere necessariamente riconosciuto ai CdA dei vari enti interessati*”.

In tale particolare fattispecie, è da ritenersi inapplicabile il termine di trenta giorni che intercorre tra l'iscrizione del progetto e la data fissata per la decisione di fusione ex art 2501-ter comma 1 cc alla luce del fatto che si tratta di un arco temporale volto a tutelare gli associati e dunque l'organo assembleare in suddetto caso non presente. A sostegno di tale linea interpretativa, è utile analizzare l'art 2505-bis cc che disciplina la fusione per incorporazione di società

---

<sup>178</sup> BUSANI, A., CORSICO, D., 2020. Le operazioni straordinarie tra enti del Terzo settore. *Le società*, 6

<sup>179</sup> LOFFREDO, F., 2018. *Gli Enti del Terzo Settore*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.

posseduta al novanta per cento prevedendo che il termine di trenta giorni debba decorrere dalla data fissata per la decisione della società incorporata che deve essere intrapresa dall'organo assembleare; sebbene si tratti di una fattispecie non applicabile al contesto esaminato all'interno del presente elaborato, conferma il principio generale secondo il quale laddove la decisione di fusione sia di competenza dell'organo amministrativo non occorre prevedere alcun arco temporale.

Sempre in virtù dell'assenza della categoria degli associati, si ritiene inapplicabile anche il già citato art 2501-*septies* cc riguardante gli atti che devono essere depositati a tutela degli associati stessi. Dunque, in presenza di una fondazione priva di organo assembleare non è da ritenersi necessario il deposito del progetto di fusione, dei bilanci d'esercizio degli ultimi tre anni e delle situazioni patrimoniali degli enti coinvolti presso la sede dell'ente o nel sito internet di quest'ultimo; ciò genera notevoli difficoltà di coordinamento con alcune disposizioni specie in riferimento all'applicazione dell'art 2501-*quater* comma 1 cc che stabilisce, quale riferimento temporale riguardo alla redazione della situazione patrimoniale, il termine anteriore di non oltre centoventi giorni dal giorno di deposito del progetto di fusione.

Il mancato necessario deposito del progetto di fusione presso la sede dell'ente o nel proprio sito internet genera incertezza in riferimento alla data a quale debba fare riferimento la situazione patrimoniale. Fondamentale al riguardo è l'intervento della dottrina che allo scopo di evitare un'indebita dilazione dei tempi di aggiornamento della situazione patrimoniale dispone di far riferimento alla data di deposito ex art 2501-*ter* cc.

#### *3.4.5. Atto di fusione*

Come previsto per gli enti societari, l'operazione di fusione deve essere dapprima decisa mediante la deliberazione dell'organo competente e successivamente attuata da parte dei rappresentanti di ciascun ente. Al riguardo, infatti, decorsi sessanta giorni dall'iscrizione al RUNTS ex art 2503 cc è possibile attuare la decisione di fusione. In tale arco temporale i creditori degli ETS coinvolti possono presentare la propria opposizione alla realizzazione dell'operazione. Qualora venga presentata opposizione gli effetti della delibera sono da intendersi sospesi.

In assenza di alcuna opposizione, invece, ai sensi dell'art 2504 cc è possibile procedere all'atto di fusione che deve risultare da atto pubblico ed essere depositato per l'iscrizione presso il RUNTS a cura del notaio o degli amministratori dell'ente incorporante entro il termine di trenta giorni.

Si tratta, perciò, dell'atto attraverso cui viene cristallizzata la volontà espressa dagli enti partecipanti all'operazione di gestione straordinaria; viene, dunque, resa definitiva la modifica

dell'atto costitutivo.<sup>180</sup> Al riguardo, trova applicazione quanto disposto dall'art 2504-*quater* cc secondo il quale *“eseguite le iscrizioni dell'atto di fusione a norma del secondo comma dell'articolo 2504, l'invalidità dell'atto di fusione non può essere pronunciata”* e dunque quanto già approfondito nel precedente capitolo in riferimento all'effetto sanante dell'iscrizione dei diversi atti nel Registro Unico.

Mediante la stipula dell'atto di fusione si assiste alla nascita della nuova entità in caso di fusione per unione o all'estinzione formale dell'ente incorporato qualora sia stata realizzata una fusione per incorporazione.

### 3.5. Effetti della fusione

L'ente risultante dalla fusione o l'eventuale ente incorporante, a seconda della tipologia di fusione intrapresa, assume, ai sensi del comma 1 dell'art 2504-*bis* cc, *“i diritti e gli obblighi degli enti partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione”*. Ciò conferma la natura meramente evolutivo-modificativa dell'ente incorporato e dunque il mutamento dell'assetto organizzativo.

Tali effetti, nei confronti dei terzi, cd. reali decorrono dalla data in cui è stata eseguita l'ultima delle iscrizioni prescritte ex art 2503 cc. Eccezione concerne le fusioni per incorporazione, nelle quali l'efficacia può decorrere da una data successiva.

Stando a quanto sancito all'articolo 2505-*ter* cc e ripreso dall'art 52 comma 2 CTS *“per le operazioni compiute entro il quindicesimo giorno dalla pubblicazione di cui al comma 1, gli atti non sono opponibili ai terzi che provino di essere stati nella impossibilità di averne conoscenza”*. Dunque, nei quindici giorni successivi alla pubblicazione dell'atto di fusione nel RUNTS i terzi in grado di provarne l'inconoscibilità non sono soggetti all'opponibilità.

Al contempo, ai sensi del comma 1 dell'art 52 CTS, gli atti sono opponibili anche prima della pubblicazione nel RUNTS qualora l'ente sia in grado di provare che i terzi ne erano comunque a conoscenza.

### 3.6. Dimezzamento dei termini legali

L'art 2505-*quater* cc dispone che *“se alla fusione non partecipano società regolate dai capi V e VI del presente titolo, né società cooperative per azioni, non si applicano le disposizioni degli articoli 2501, secondo comma, e 2501-*ter*, secondo comma; i termini di cui agli articoli 2501-*ter*, quarto comma, 2501-*septies*, primo comma, e 2503, primo comma, sono ridotti alla metà.”*

---

<sup>180</sup> Sul punto è da ricordare la natura evolutivo- modificativa dell'operazione straordinaria di fusione tra ETS

Alla luce del fatto che gli ETS non costituiscono società con capitale rappresentato da azioni, ovvero trattasi di enti non azionari, i termini di cui al precedente articolo sono da intendersi ridotti alla metà; è compatibile, dunque, quanto previsto in materia societaria all'articolo appena citato. Nell'operazione di fusione tra ETS, pertanto, il termine di opposizione è pari a trenta giorni e non sessanta.

### *3.7. Adempimenti pubblicitari procedimento di fusione*

Come si è appena analizzato, i vari documenti relativi al procedimento di fusione sono soggetti ad una serie di adempimenti pubblicitari che scandiscono le tempistiche necessarie per assicurare l'idonea tutela degli interessi delle diverse categorie di *stakeholder* coinvolte. In generale, come approfondito nel precedente capitolo, i vari atti della procedura di fusione sono soggetti a pubblicità presso il registro proprio dell'ente che partecipa al procedimento stesso ovvero presso il RUNTS qualora si tratti di ETS o presso il Registro delle Persone giuridiche qualora si tratti di enti non lucrativi "non ETS".

Ciascuna iscrizione assolve ad una specifica funzione all'interno del procedimento di fusione<sup>181</sup>; nello specifico, l'iscrizione del progetto di fusione consente l'individuazione dei creditori legittimati alla presentazione di eventuale opposizione; la successiva iscrizione della delibera contribuisce alla determinazione del termine per l'opposizione ed ancora l'iscrizione dell'atto di fusione è volta a precludere l'invalidità dell'operazione oltre che determinarne la sua efficacia. Sul punto, alla luce della rilevanza di tali adempimenti nei confronti soggetti terzi, si è espresso il Consiglio Notarile di Milano mediante la Massima n. 52 ritenendo che poiché questi *"costituiscono snodo essenziale del procedimento di fusione/scissione, pare francamente inammissibile che da essi si possa prescindere in occasione della partecipazione di soggetti diversi dalle società"*.

Inoltre, il generale rinvio alle norme sulla fusione tra enti societari consente di applicare anche le norme introdotte dal D.lgs. 22 giugno 2012 n.123 in attuazione della Direttiva 2009/109/CE che consentono la pubblicazione di alcuni atti sul sito internet dell'ente, come già osservato per il progetto di fusione e per il deposito della documentazione inerente all'operazione.<sup>182</sup> Tuttavia, attualmente, non risulta presente alcuna previsione normativa che disponga espressamente, in

---

<sup>181</sup> MAGLIUOLO, F., 2019. La fusione e la scissione fra associazioni non riconosciute non iscritte in pubblici registri *Notariato*, 1

<sup>182</sup> MAGLIUOLO, F., *op.cit.* in riferimento alla pubblicazione degli atti sul sito internet dell'ente evidenzia come ciò sia compatibile con le caratteristiche proprie degli enti non lucrativi alla luce anche del fatto che *"la pubblicazione di atti dell'ente sul proprio sito internet è, infatti, prevista anche dal Codice con riferimento al bilancio degli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro"*

riferimento alla delibera e all'atto di fusione, la possibilità di surrogare l'iscrizione nel relativo registro con la pubblicazione presso il sito internet.

L'applicazione di tale nuova forma pubblicitaria dà attuazione anche a quanto previsto nella Legge delega alla Riforma del Terzo Settore, all'interno dell'articolo 3 in riferimento alla revisione della disciplina del titolo II del Libro Primo del cc che nello specifico invitava il legislatore a “*prevedere obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale*”.

In riferimento agli adempimenti pubblicitari relativi all'operazione di fusione coinvolgente associazioni è opportuno analizzare la particolare fattispecie delle associazioni non riconosciute. Nello specifico, infatti, tali associazioni non sono soggette ad alcuna forma pubblicitaria. Al riguardo, dunque, qualora entrambi gli enti coinvolti nell'operazione di fusione siano privi di personalità giuridica, si ritiene necessario che l'organo amministrativo provveda a comunicare ad ogni singolo creditore – notifica *ad personam* – la delibera di fusione concedendo a quest'ultimi un arco temporale di sessanta giorni dal ricevimento della notifica per poter proporre un'eventuale opposizione.<sup>183</sup>

### 3.8. *L'opposizione dei creditori nell'operazione di fusione tra ETS*

Sebbene le finalità perseguite dagli enti partecipanti all'operazione di fusione siano da ricondursi, come già approfondito, al profilo riorganizzativo, la realizzazione di tali operazioni può generare difficoltà in capo ai creditori sociali alla luce del fatto che l'integrazione di più entità può, da un punto di vista di solidità patrimoniale, ridurre le garanzie relative alle diverse pretese creditorie. Pertanto, i diversi adempimenti pubblicitari esaminati nel precedente paragrafo, sono volti in via principale a garantire il diritto di opposizione in capo ai creditori stessi. Si ritiene, perciò, che il rinvio operato dall'art 42 *bis* cc in materia di fusione societaria sia da ricondursi anche all'applicabilità del rimedio dell'opposizione dei creditori.<sup>184</sup>

Nello specifico, la possibilità di presentare opposizione alla realizzazione dell'operazione da parte dei creditori anteriori alla data di pubblicazione del progetto di fusione nel termine di trenta giorni – in attuazione del dimezzamento dei termini sopra esaminato – dalla pubblicazione della delibera di fusione è volta a tutelare i creditori alla luce dei pregiudizi che la realizzazione dell'operazione può determinare in capo a quest'ultimi. A seguito

---

<sup>183</sup> GABBANELLI, L., MORONI, F., PETA, M., *op.cit.*

<sup>184</sup> QUATTROCCHIO, L., 2018. Le operazioni straordinarie nell'ambito del terzo settore. *Diritto ed economia dell'impresa*, 5

dell'operazione, infatti, il patrimonio degli enti partecipanti si aggrega e diviene il patrimonio dell'ente d'arrivo a disposizione, perciò, di tutti le diverse pretese creditorie; i creditori corrono dunque il rischio di vedersi negato il proprio diritto per ragioni di incapienza.

Come già esaminato, l'eventuale opposizione operata dai creditori comporta la sospensione degli effetti della delibera e dunque l'impossibilità di perfezionare l'atto di fusione.

Tuttavia, così come previsto in materia societaria all'art 2503 cc, è possibile disattendere il termine previsto per l'opposizione al verificarsi di determinate condizioni che sono riconducibili, in primo luogo, al consenso a proseguire alla fusione da parte di tutti i creditori degli enti partecipanti anteriori all'iscrizione del progetto ex art 2501-ter cc. Altra possibile condizione riguarda l'avvenuto pagamento dei creditori dissenzienti o il deposito delle somme a questi destinati presso un deposito bancario vincolato o ancora, la predisposizione di una relazione degli esperti da parte di un'unica società di revisione che asseveri sotto la propria responsabilità la situazione degli enti partecipanti da un punto di vista patrimoniale e finanziario tale da rendere non necessaria alcuna garanzia.

Sebbene l'art 42-bis cc non provveda ad alcun richiamo dell'art 2503 cc si ritiene comunque applicabile la disciplina relativa al diritto di opposizione dei creditori anche alle fusioni tra enti non lucrativi in forza del richiamo, all'interno del medesimo articolo, dell'articolo 2500-*nonies* cc che dispone tale strumento di tutela nei confronti dei creditori in riferimento all'operazione di trasformazione. Pertanto, è possibile constatare che la disposizione in esame trova applicazione per analogia ed altresì in virtù del maggior pericolo di pregiudizio esistente rispetto all'operazione di trasformazione.<sup>185</sup>

Al riguardo, si ritiene, pertanto, che l'introduzione dell'art 42-bis cc abbia contribuito a superare l'orientamento giurisprudenziale<sup>186</sup> vigente in precedenza che negava gli adempimenti pubblicitari relativi alla delibera di fusione e conseguentemente la possibilità di opposizione da parte dei creditori.

Tuttavia, è da sottolineare che nell' ipotesi di fusione coinvolgente associazioni non riconosciute, in virtù della mancata pubblicità del progetto di fusione, incerto potrebbe risultare l'insieme dei creditori legittimati a presentare eventuale opposizione. Al riguardo, eventuale soluzione percorribile concerne la possibilità di fornire una comunicazione preventiva relativamente al progetto e delibera di fusione ai soggetti che divengono creditori durante il procedimento di fusione al fine di "scremare" la platea dei creditori legittimati. I creditori raggiunti da tale comunicazione sono da equipararsi, infatti, ai creditori posteriori all'iscrizione

---

<sup>185</sup> LAUDONIO, A., 2021. Le fondazioni di partecipazione: fase estintiva ed operazioni straordinarie. In SICCHIERO, G., a cura di. Le fondazioni di partecipazione. *Giurisprudenza Italiana*, 11

<sup>186</sup> Sul punto si veda Trib. Roma 25 gennaio 2016

del progetto di fusione e dunque privi di alcun diritto di provvedere ad una possibile opposizione.

### 3.9. *Il diritto di recesso nelle associazioni*

In materia di fusioni tra ETS non vi è alcun richiamo a quanto previsto a livello societario, specialmente in riferimento alle società a responsabilità limitata o di persone, per quanto riguarda il diritto di recesso.

Difatti, l'art 42 *bis* cc non prevede alcun diritto di recesso per gli associati che non abbiano consentito alla delibera di fusione.

Da ciò si può desumere che l'operazione di fusione non costituisce di per sé causa di recesso; tuttavia, l'ordinamento civilistico, in materia di associazioni, tratta del diritto di recesso al ricorrere di determinati presupposti. L'art 24 comma 2 cc, difatti, prevede espressamente il diritto di *exit* disponendo che *“l'associato può sempre recedere dall'associazione se non ha assunto l'obbligo di farne parte per un tempo determinato. La dichiarazione di recesso deve essere comunicata per iscritto agli amministratori ed ha effetto solo con lo scadere dell'anno in corso, purché sia fatta almeno tre mesi prima”*.<sup>187</sup>

Al riguardo, la giurisprudenza maggioritaria consolidatasi nel tempo, prevede la possibilità di recedere in qualsiasi momento a prescindere dalla durata del rapporto al ricorrere di una giusta causa con effetto immediato; si tratta pertanto di una situazione riconducibile ad una mancata condivisione delle finalità associative da parte dell'associato.

Dunque, si può affermare che la fusione costituisce giusta causa di recesso con effetto immediato qualora si verifichi un'alterazione dei presupposti che in precedenza erano stati posti alla base del vincolo associativo ossia qualora l'operazione comporti modifiche significative della struttura organizzativa dell'ente.

La fusione tra enti non lucrativi e dunque tra ETS non si ritiene configurabile come modifica significativa dell'ente; pertanto, il diritto di *exit* in capo all'associato non concorde risulta ad esso attribuibile solo nell'ipotesi in cui l'ente con scopi non lucrativi si fonda in un diverso ente con finalità non altruistiche.

---

<sup>187</sup> MAGLIUOLO, F., *op.cit.* al riguardo afferma che *“siffatta ipotesi di recesso e la sua decorrenza non immediata sono, peraltro, ascrivibili rispettivamente all'inammissibilità di un vincolo associativo perpetuo ed all'esigenza, stante la possibilità di un recesso ad nutum, di garantire la continuità della struttura organizzativa a fronte della possibilità di recessi del tutto discrezionali.”*

### 3.10. *Ipotesi di leveraged buyout: inapplicabilità agli ETS*

Il fenomeno del *leveraged buyout* noto all'interno dell'ordinamento civilistico, nello specifico all'art 2501-bis cc, come " *fusione a seguito di acquisizione con indebitamento*" rappresenta la più rilevante novità prevista dalla Riforma del 2003 in tema di operazione di fusione.

Sebbene trattasi di una norma applicabile ad ogni forma di fusione a prescindere dal tipo sociale coinvolto, da un'accurata analisi è possibile desumere che risulta di difficile applicazione alle operazioni riguardanti enti del Libro primo e dunque ETS alla luce del fatto che vi sarebbe l'enorme rischio di un utilizzo sfrenato della leva finanziaria che potrebbe causare un dissestamento della struttura organizzativa sana dell'ente.

Altresì, alla luce della configurabilità e degli scopi perseguiti dagli ETS appare complicato ricondurre la logica sottostante tale tipologia di fusione a quest'ultimi ossia la destinazione del debito contratto da un ente partecipante all'assunzione del controllo della struttura *target*. In tema di assunzione del controllo è da sottolineare che alla base del concetto di controllo cd. "di diritto" ex art 2359 n.1 cc<sup>188</sup> e del concetto di controllo cd. "di fatto" di cui all'art 2359 n.2 cc<sup>189</sup> vi è la necessaria presenza di una struttura organizzativa caratterizzata da democrazia assembleare e da organo assembleare operante sulla base di criteri capitalistici che consentono la commisurazione del diritto di voto in proporzione alle quote di partecipazione al capitale sociale.<sup>190</sup> Pertanto, si tratta di forme di controllo incompatibili con il principio del voto capitaro – una testa un voto – caratterizzante le associazioni e con l'assenza di organo assembleare come spesso si osserva nelle strutture organizzative delle fondazioni.

Unica forma di controllo che parrebbe configurabile con tali entità concerne il controllo contrattuale ex art 2359 n.3 cc ma trattasi di un'ipotesi marginale che presenta alcuni vincoli stringenti quali la necessaria finalizzazione dell'assunzione del debito all'instaurazione del controllo contrattuale.

In conclusione, dunque, "la fusione a seguito di acquisizione con indebitamento" concerne una fattispecie incompatibile con gli enti non lucrativi in virtù delle loro peculiarità soprattutto per quanto riguarda il voto capitaro che rende impossibile la creazione di una situazione di "controllo" di un ente su un altro.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> Art 2359 n.1 cc "*le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria*"

<sup>189</sup> Art 2359 n.2 cc "*le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria*"

<sup>190</sup> MAGLIUOLO, F., *op.cit.*

<sup>191</sup> BUSANI, A., CORSICO, D., 2020. *op.cit.*

### 3.11. Operazione di fusione “trasformativa”

Sebbene non sia espressamente previsto dall’art 42 *bis* cc, la fusione tra enti non lucrativi può configurarsi anche come fusione “trasformativa” ovvero avvenire tra enti aventi diversa forma giuridica. Si tratta di una particolare fattispecie che determina oltre agli effetti propri della fusione anche il mutamento della forma giuridica d’origine di taluno degli enti partecipanti all’operazione.

In tal caso, come già anticipato in materia di adempimenti formali nel precedente capitolo, è necessario provvedere all’applicazione, per quanto concerne l’ente che subisce l’effetto trasformativo, sia delle norme riguardanti la fusione che la trasformazione; trova dunque applicazione anche quanto previsto al secondo comma dell’art 42-*bis* cc in materia di trasformazione. Tuttavia, sono da intendersi precluse le eventuali fusioni che producono gli effetti corrispondenti a quelli di una trasformazione vietata.<sup>192</sup>

Le principali implicazioni derivanti dalla simultanea applicazione delle due discipline riguardano in primo luogo l’aggiunta dell’elenco dei creditori nella relazione relativa alla situazione patrimoniale in conformità a quanto previsto al primo comma, terzo periodo dell’art 42-*bis* cc.

Deve altresì essere redatta, in particolari fattispecie, la relazione di cui all’art 2500-*sexies* secondo comma cc volta ad illustrare le motivazioni che hanno portato all’intrapresa dell’operazione di trasformazione con i relativi effetti e la perizia ex art 2500-*ter* secondo comma cc. Quest’ultima concerne anche la perizia di stima al fine di tutelare l’effettività del capitale sociale che nelle associazioni riconosciute e nelle fondazioni ETS è estesa a qualunque voce del patrimonio netto includendo dunque oltre che al capitale anche le riserve<sup>193</sup>. Compito di tale perizia è perciò di accertare il valore di mercato del patrimonio.<sup>194</sup>

Problema che sorge dalla contemporanea applicazione delle disposizioni riguardanti sia l’operazione di fusione che di trasformazione riguarda la necessità di coordinare le discipline dell’opposizione dei creditori ovvero il diritto di opposizione dei creditori in materia di fusioni ex art 2503 cc con il diritto di opposizione dei creditori ex art 2500 *nonies* cc richiamato dal comma 2 dell’art 42-*bis* cc per le trasformazioni in quanto articolati con regole non del tutto

---

<sup>192</sup> Sul punto, la Massima n.52 Consiglio Notarile di Milano afferma che *“in linea di principio, la fusione tra soggetti diversi è ammessa nella misura in cui è ammessa la trasformazione”*

<sup>193</sup> COLOMBO, G.M., 2018. La trasformazione degli enti del Libro I del Codice civile e del Terzo settore, *Cooperative e enti non profit*, 5 sul punto sottolinea, infatti, che *“nel caso di trasformazione omogenea di enti del Libro primo del Codice civile, riteniamo che la relazione di stima non sia obbligatoria; si può forse pensare, in via analogica, alla sua applicabilità, al caso di trasformazione di associazione non riconosciuta in associazione riconosciuta o fondazione, ove vi è il passaggio dalla responsabilità illimitata dei soci a quella limitata”*

<sup>194</sup> MAGLIUOLO, F., *op.cit.*

coincidenti. Tale discordanza deriva dal fatto che l'operazione di fusione richiede una procedura articolata, come esaminato, in un insieme di atti (progetto, deliberazione, atto) mentre la trasformazione viene determinata *uno actu* e si perfeziona, dunque, mediante un unico atto. A fini semplificativi e per esigenze di economia del procedimento alla luce dell'unitarietà dell'operazione di fusione trasformativa si ritiene utile applicare un solo termine di opposizione facendo riferimento alla norma più rigorosa.<sup>195</sup> Pertanto, il termine di sessanta giorni decorre dalla pubblicità della delibera di fusione.

La particolare operazione di fusione trasformativa può essere classificata come “omogenea” o “eterogenea” a seconda della categoria di appartenenza dell'ente di arrivo. A seguito del mutamento del tipo di uno degli enti coinvolti, l'ente risultante dall'operazione può tuttora appartenere alla categoria degli enti non lucrativi e dunque la fusione trasformativa si caratterizza per l'omogeneità oppure in alternativa può verificarsi il passaggio alla categoria degli enti lucrativi e pertanto distinguersi per la sua eterogeneità.

### *3.11.1 Operazione di fusione trasformativa “omogenea”*

Le principali ipotesi di operazione di fusione trasformativa “omogenea” sono riconducibili all'incorporazione di una fondazione da parte di un'associazione o viceversa e all'incorporazione di una fondazione o associazione riconosciuta in un'associazione non riconosciuta o viceversa.

#### *3.11.1.1. La fusione per incorporazione di associazione in fondazione*

In tale ipotesi, l'ente d'arrivo si configura quale fondazione. Fondamentale, al riguardo, è distinguere gli effetti a seconda che si tratti di una fondazione priva dell'organo assembleare o, al contrario dotata di tale organo e configurabile, dunque, come fondazione di partecipazione. Nella prima tipologia, gli associati, in virtù dell'assenza dell'organo assembleare perdono la loro qualifica; qualora invece l'ente di arrivo assuma la forma di fondazione di partecipazione, gli associati acquisiscono la qualifica di conferenti ed ai sensi dell'art 25 CTS dispongono della facoltà di partecipare all'organo assembleare o di indirizzo. Come già approfondito nel primo capitolo in materia di *governance* delle varie tipologie di ETS a ciascun associato viene assegnato diritto di voto capitario; altresì, trova applicazione il sesto comma dell'art 24 CTS dunque “*agli associati che siano enti del Terzo Settore l'atto costitutivo o lo statuto possono*

---

<sup>195</sup> MAGLIULO, F., 2020. Fusione e scissione di associazioni riconosciute e fondazioni *Studio n. 77-2020/I Consiglio Nazionale del Notariato* sul punto evidenzia che tale disciplina rigorosa “*se derivante dalle norme in tema di trasformazione, è destinata ad essere applicata solo per l'ente per il quale la fusione [...] determini anche una trasformazione*”

*attribuire più voti sino ad un massimo di cinque, in proporzione al numero dei loro associati o aderenti*". Pertanto, lo statuto può, in presenza di un organo assembleare, attribuire ai soggetti conferenti un diritto di voto proporzionale all'entità degli apporti effettuati.

#### *3.11.1.2. La fusione per incorporazione di fondazione in associazione riconosciuta*

Tale ipotesi, configurabile come opposta a quella in precedenza analizzata, presenta un problema in merito all'attribuzione della qualità di associato nell'ente derivante dall'operazione.

In primo luogo, ai sensi dell'art 8 CTS e dell'art 24 cc, gli associati non possono vantare alcun diritto sul patrimonio della fondazione.

Dunque, anche in tal caso è necessario valutare gli effetti a seconda della tipologia di fondazione. Nelle fondazioni cd di partecipazione, è possibile attribuire la qualifica di associati ai soggetti conferenti mentre, in fondazioni sprovviste dell'organo assembleare spetta agli amministratori ad assumere la decisione riguardo a chi investire della qualità di associato.

#### *3.11.2. Operazione di fusione trasformativa "eterogenea"*

Nell'ambito delle operazioni di fusioni realizzabili, è possibile intraprendere anche un'operazione di fusione che, oltre a presentare natura "trasformativa", sia classificabile anche come "eterogenea" ovvero che veda il coinvolgimento sia di enti societari che non lucrativi. Anche in tale fattispecie, come nella fusione meramente trasformativa, occorre cumulare la disciplina prevista in materia di fusione con quanto previsto per le trasformazioni eterogenee. Al riguardo, è da notare che non vi è alcun esplicito riferimento a tale tipologia di operazioni però, come già osservato nel precedente capitolo, mediante la previsione normativa contenuta nell'ultimo comma dell'art 42 *bis* cc si allude a tale principio. In tale comma, infatti, il legislatore sancisce in maniera esplicita la possibilità di attuare la pubblicità degli atti del procedimento di fusione in un pubblico registro diverso da quello delle imprese.

#### *3.12. Fusione riguardante ETS con qualifica di impresa sociale*

Come si è già approfondito, la normativa in materia di impresa sociale rinvia alle diverse disposizioni codicistiche che disciplinano l'operazione avente carattere straordinario, in questo caso la fusione, degli enti partecipanti e dunque in ragione delle specifiche caratteristiche tipologiche.

Nel dettaglio, le fusioni così come le altre operazioni straordinarie in generale riguardanti le imprese sociali, in forza del fatto che tale qualifica viene assunta anche da enti societari, possono consistere sia in fusioni di tipo omogeneo che eterogeneo.

In riferimento al particolare procedimento da seguire, analizzato in via generale nel precedente capitolo, l'articolo 4 DM 50/2018 specifica, in primo luogo, che l'organo amministrativo, oltre all'onere di informare il MLPS dell'intenzione a procedere all'operazione di fusione almeno novanta giorni prima della delibera a provvedere all'operazione da parte dell'assemblea, è tenuto ad allegare a quest'ultima la situazione patrimoniale degli enti coinvolti e la relazione degli amministratori.

La situazione patrimoniale, come nella generalità degli ETS, deve riferirsi, ex art 4 comma 2 punto b) DM 50/2018 *“a una data non anteriore di oltre centoventi giorni rispetto a quella in cui il progetto di fusione [...] viene depositato con le modalità previste dal Codice civile”*. Ancora, ai sensi dell'art 4 comma 4 punto b) DM 50/2018 *“nel caso in cui l'esercizio cui si riferisce l'ultimo bilancio approvato sia stato chiuso non oltre sei mesi prima del giorno del deposito del progetto di fusione [...] secondo le modalità previste nel codice civile”* la situazione patrimoniale può essere sostituita con quest'ultimo. In tale ipotesi, ai sensi del successivo comma, *“l'organo amministrativo è tenuto a fornire un supplemento di informativa a integrazione di quanto indicato nel bilancio, ai fine di aggiornare le informazioni”*.<sup>196</sup>

In riferimento al contenuto, l'art 4 comma 3 DM 50/2018 prevede che la situazione patrimoniale debba comprendere i documenti che costituiscono il bilancio d'esercizio ai sensi dell'art 9 Decreto IS.

La relazione degli amministratori, che deve essere allegata assieme alla situazione patrimoniale, deve indicare, nello specifico:

- Le ragioni dell'operazione di fusione
- Le modalità attraverso le quali l'ente risultante dalla fusione si impegna al rispetto del requisito dell'assenza di lucro, dei vincoli di destinazione del patrimonio e del perseguimento delle attività svolte e delle finalità proprie;
- Le previsioni in merito all'andamento dell'attività esercitata a seguito della realizzazione della operazione di fusione.

Da un confronto con quanto previsto, in termini di contenuto di tale relazione, dal codice civile è possibile desumere che si tratta di un contenuto particolare volto a consentire all'autorità competente di verificare i presupposti per l'ammissibilità dell'operazione posta in essere da

---

<sup>196</sup> MAGLIULO, F., 2020. Trasformazione, fusione e scissione degli enti esercenti imprese sociali. *Studio n. 128-2020/I – Consiglio Nazionale del Notariato*, sul punto afferma che non si tratta di un obbligo particolarmente significativo;

impresa sociali.<sup>197</sup> Il carattere particolare e aggiuntivo rispetto a quanto previsto in via generale trova conferma all'art 4 comma 6 DM 50/2018 che al riguardo dispone quanto segue: *“qualora debba essere predisposta la relazione di cui [...] all'art 2501-quinquies del codice civile, le informazioni di cui al comma 5 possono essere inserite nel medesimo documento”*. Si sottolinea che si tratta di una possibilità, dunque quanto disposto al comma 5 dell'art 4 in esame e la relazione degli amministratori concernono due documenti distinti e pertanto non necessariamente unificabili. Qualora, però, si intenda provvedere all'inclusione di quanto previsto al comma 5 nella relazione ex art 2501-quinquies cc trova applicazione il principio disposto all'art 3 DM 50/2018 e già analizzato nel precedente capitolo che concerne la necessità di provvedere all'adattamento delle informazioni in virtù della natura degli enti coinvolti nell'operazione e dunque provvedere alla redazione di eventuali particolari documenti con contenuto informativo obbligatorio previsti dalle norme proprie degli enti.

Tali allegati, situazione patrimoniale e relazione dell'organo amministrativo, consentono al Ministero competente di operare una valutazione in merito all'opportunità di concedere o meno l'autorizzazione necessaria per procedere alla realizzazione dell'operazione straordinaria, pertanto, sono da considerarsi indisponibili all'autonomia privata e dunque irrinunciabili a differenza degli ETS nei quali sono volti ad esclusiva tutela degli associati e partecipanti e dunque da questi rinunziabili all'unanimità.

### *3.13. Normativa fiscale operazione di fusione ETS*

#### *3.13.1. Le imposte dirette*

Anche in riferimento al profilo fiscale, l'operazione di fusione ETS trova il proprio fondamento in ambito societario; l'art 174 TUIR stabilisce infatti che l'art 172 TUIR è applicabile *“anche nei casi di fusione [...] di enti diversi dalle società”* e dunque anche nell'ambito degli ETS ed enti non lucrativi del Libro Primo del cc.

Nel dettaglio, l'art 172 comma 1 TUIR dispone che *“la fusione tra più società non costituisce realizzo, né distribuzione delle plusvalenze e minusvalenze dei beni delle società fuse o incorporate, comprese quelle relative alle rimanenze e il valore di avviamento”*.

L'articolo richiamato dall'art 174 TUIR stabilisce, dunque, una serie di principi cui è riconducibile, in primo luogo, la neutralità fiscale della fusione; principio che, come approfondito nel precedente capitolo, coinvolge tutte le diverse operazioni di gestione straordinaria realizzate da enti *non profit*.

---

<sup>197</sup> MAGLIUOLO, F., *op.cit.*

In base al principio di neutralità della fusione, in via generale, il passaggio dei beni dalle entità di partenza all'ente d'arrivo non dà luogo ad alcun fenomeno realizzativo ai fini delle imposte dirette. Pertanto, l'operazione di fusione non costituisce né realizzo né distribuzione di eventuali plusvalenze o minusvalenze dei beni degli enti coinvolti. Logica conseguenza concerne la continuità dei valori fiscalmente riconosciuti degli elementi patrimoniali che l'ente d'arrivo riceve dagli enti di partenza indipendentemente dai valori contabili d'iscrizione.

Altresì, irrilevante è l'eventuale avanzo o disavanzo da concambio e/o annullamento emergente. Inoltre, sono presenti vincoli al riporto ed utilizzo di eventuali perdite fiscali e vi è un obbligo di ricostituzione delle riserve in sospensione d'imposta. Sempre secondo quanto sancito dall'art 172 TUIR è possibile retrodatare gli effetti della fusione ai fini fiscali.

In virtù del fatto che gli ETS possono qualificarsi come commerciali e non commerciali e in quest'ultima ipotesi possono comunque svolgere in via non prevalente attività commerciale è necessario distinguere l'area istituzionale dell'ente da quella commerciale al fine di delimitare il perimetro applicativo del principio della neutralità; il trattamento ai fini IRES, infatti, dipende dall'ambito di appartenenza dei beni dell'ente.<sup>198</sup>

Quanto disposto all'articolo 172 TUIR trova integrale e diretta applicazione nella fattispecie di fusione che coinvolge esclusivamente enti aventi natura commerciale. Negli ETS la neutralità, dunque, da un punto di vista fiscale, è da limitarsi al trasferimento di quei beni gestiti in precedenza dall'ente incorporato in regime d'impresa e che a seguito dell'incorporazione o aggregazione confluiscono nell'area commerciale dell'ente d'arrivo.

Qualora, invece, la fusione avvenga tra ETS non commerciali esercitanti attività secondo modalità non commerciali è necessario approfondire maggiormente una serie di aspetti su cui si è espressa anche la prassi. L'Agenzia delle Entrate, difatti, prima ancora dell'entrata in vigore della novella Riforma si è espressa mediante la pubblicazione di due Risoluzioni, nel dettaglio Risoluzione n.152/E del 15 aprile 2008 e Risoluzione n. 162/E del 18 aprile 2008, attraverso le quali ha contribuito a fornire precisazioni sui percorsi logici attuabili al fine di applicare in maniera corretta il principio della neutralità fiscale all'operazione di fusione coinvolgente enti caratterizzati dalla non commercialità.<sup>199</sup>

Si ritiene, nello specifico, che eventuali componenti commerciali confluenti al termine della fusione nella sfera commerciale dell'ente derivante dalla fusione risultano irrilevanti da un punto di vista fiscale; lo stesso effetto, ovvero l'applicazione di un regime di neutralità fiscale,

---

<sup>198</sup> COLOMBO, G.M., 2018. La fusione omogenea di enti non lucrativi. *Corriere tributario*, 19

<sup>199</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2020. *Terzo Settore. Aspetti civilistici, contabili e fiscali*. Edizione I, Milano: Wolters Kluwer

vige per le componenti facenti parte della sfera istituzionale degli enti partecipanti all'operazione straordinaria e che proseguono nell'ambito istituzionale dell'ente di arrivo.

Diverso è invece il trattamento fiscale riservato alle componenti commerciali degli enti di partenza che confluiscono successivamente nella sfera istituzionale dell'ente risultante. In tal caso trova applicazione l'articolo 171 comma 1 TUIR che disciplina la trasformazione eterogenea sancendo che *“i beni della società si considerano realizzati in base al valore normale”*; dunque emergeranno plusvalenze imponibili in virtù della destinazione dei beni a finalità estranee all'esercizio d'impresa.

Medesimo trattamento fiscale è riservato alla situazione inversa, ovvero al trasferimento di beni appartenenti alla sfera istituzionale di un ente di partenza e successivamente confluenti nell'ambito commerciale dell'entità derivante dalla fusione. In tale caso specifico, riconducibile al principio contenuto all'art 171 comma 2 TUIR disciplinante la trasformazione ex art 2500-octies cc ovvero di un ente non commerciale in una società soggetta all'imposta IRES, l'operazione è configurabile come un conferimento per l'insieme dei beni non facenti parte del complesso aziendale dell'ente stesso. Il conferimento in esame è da assimilarsi alla cessione a titolo oneroso effettuata ex art 9 TUIR e pertanto esso avviene al valore normale del momento in cui si verifica e non al costo storico dei beni stessi.<sup>200</sup> Conseguentemente, il passaggio di beni dalla sfera istituzionale a quella commerciale comporta l'emersione in capo all'ente incorporato di componenti imponibili ex art 171 comma 2 TUIR qualora sussistano i presupposti previsti dagli artt. 67 e 68 TUIR.

Nel dettaglio, il conferimento in oggetto può generare plusvalenze tassabili riconducibili al novero dei redditi diversi ai sensi dell'art 67 comma 1 lettera n) TUIR che dispone infatti che sono riconducibili a tale categoria *“le plusvalenze realizzate a seguito di trasformazione eterogenea di cui all' articolo 171, comma 2, ove ricorrono i presupposti di tassazione di cui alle lettere precedenti”*. Pertanto, stando a quanto previsto dalla lettera appena esaminata, a titolo esemplificativo, la fattispecie disciplinata alla lettera b) del comma 1 del medesimo articolo riguardante il conferimento nella sfera commerciale dell'ente incorporante di beni immobili acquistati o costruiti da meno di cinque anni appartenenti in precedenza all'ambito istituzionale dell'ente incorporato genera plusvalenze tassabili quali redditi diversi.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup>SABATINI, S., SEBASTIANELLI, M., 2021. Le operazioni straordinarie fra enti del Terzo Settore: aspetti civilistici e fiscali. *La gestione straordinaria delle imprese. Dottrina Eutekne*, 6

<sup>201</sup> SABATINI, S., SEBASTIANELLI, M., *op.cit.*

Dunque, come già anticipato nel precedente capitolo, il principio di neutralità nell'operazione straordinaria di fusione ETS, trova applicazione qualora i beni mantengano la medesima destinazione nel passaggio dall'ente di partenza all'ente di arrivo.<sup>202</sup>

### 3.13.2. Le imposte indirette

Ai fini delle imposte indirette, invece, il Testo Unico dell'imposta di registro (TUR) e il Testo unico delle imposte ipotecarie e catastali (TUIC) non prevedono espressamente, come esaminato in materia di imposte dirette, il regime fiscale da attribuire all'operazione di fusione tra enti diversi dalle società e caratterizzati dalla non commercialità.<sup>203</sup>

Al novero delle imposte indirette sono da ricondursi l'imposta di registro e le imposte ipotecarie e catastali; viene, inoltre, riservata un'analisi in riferimento all'imposta sul valore aggiunto e all'imposta di bollo.

Come già analizzato a livello generale nel precedente capitolo, in materia di IVA trova applicazione l'articolo 2 comma 3 lettera f) DPR 633/1972 che sancisce, in via analoga a quanto previsto in materia societaria, l'irrilevanza dei trasferimenti avvenuti in dipendenza delle operazioni di fusione. Ne consegue l'assoggettamento a imposta di registro nel rispetto del principio ex art 40 TUR noto come "*principio di alternatività IVA/Registro*".

Al riguardo, l'art 82 CTS costituisce, per gli ETS, un punto di riferimento in materia di imposte di registro, ipotecarie e catastali; al comma 3 dell'articolo in esame, come già anticipato in via generale, il legislatore sancisce che "*agli atti costitutivi e alle modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione o trasformazione poste in essere da enti del Terzo settore di cui al comma 1, le imposte di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa*".

Pertanto, mediante la Riforma del Terzo Settore, il legislatore ha superato l'interpretazione restrittiva tuttora vigente in materia di imposte indirette per gli enti non profit fornita e sostenuta dalla prassi<sup>204</sup> e a livello giurisprudenziale<sup>205</sup> che ritiene applicabile a tale categoria di enti la disciplina contenuta agli articoli 4 e 9 della Tariffa parte I allegata al DPR 131/1986.

Il quadro legislativo in esame prevede discipline differenti a seconda della natura dell'ente; ovvero dispone l'applicazione dell'imposta di registro nella misura fissa pari a duecento euro, ai sensi dell'art 4 della Tariffa Parte Prima allegata al DPR 131/1986, alle operazioni di fusioni

---

<sup>202</sup> SABATINI, S., SEBASTIANELLI, M., *op.cit.* al riguardo, sottolinea infatti che "*il passaggio dei beni, a seguito della fusione, tra le due gestioni commerciali non genera conseguenze. Lo stesso vale nel caso in cui la gestione istituzionale del soggetto incorporante, dal momento che [...] l'operazione rimane sempre fuori dal regime d'impresa*"

<sup>203</sup> GALLIO, F., 2019. Le imposte di registro e ipotecarie e catastali nelle operazioni di riorganizzazione degli enti non profit. *Il fisco*, 37

<sup>204</sup> Cfr. Risoluzione AdE 152/E/2008; Risoluzione AdE 162/E/2008

<sup>205</sup> Cfr. Cass. Sez. Trib. Civ., 27 febbraio 2009, n. 4763

delle “società di qualunque tipo ed oggetto e degli enti diversi dalle società [...] aventi per oggetto esclusivo o principale l’esercizio di attività commerciali o agricole”; mentre qualora l’operazione di fusione riguardi enti non commerciali trova applicazione, stando a quanto confermato dalla prassi, nella Risoluzione 152/E/2008, l’art 9 della Tariffa in esame che prevede l’imposta di registro proporzionale nella misura pari al 3 per cento.

Nel dettaglio, è stata dunque eliminata, in riferimento agli ETS, la disparità di trattamento prevista per gli enti non commerciali relativamente all’imposta di registro rispetto a quanto previsto in ambito societario; si ritiene, pertanto, che tale innovazione legislativa sia configurabile come un ulteriore passo in avanti nel processo di “societarizzazione” del Terzo Settore.<sup>206</sup> Al riguardo si è esposta anche la giurisprudenza evidenziando la specifica disciplina prevista per quest’ultimi.<sup>207</sup>

In riferimento all’imposta di bollo, invece, il comma 5 dell’art 82 CTS sancisce che “gli atti, i documenti, le istanze, i contratti, nonché le copie anche se dichiarate conformi, gli estratti, le certificazioni, le dichiarazioni, le attestazioni e ogni altro documento cartaceo o informatico in qualunque modo denominato” sono esenti da imposta di bollo qualora posti in essere dagli ETS.

### *3.14. Le diverse fattispecie di fusione reciproca ex art 42-bis cc*

Come già approfondito nel precedente capitolo, le motivazioni alla base dell’intrapresa di un’operazione straordinaria tra ETS sono riconducibili principalmente a scelte obbligate o di convenienza organizzativa. Sul punto, molti ETS al fine di sfruttare a pieno i vantaggi derivanti da tale *status* optano per la realizzazione di operazioni di aggregazione con altre entità simili mediante fusione vera e propria (cd. “per unione”) o per incorporazione attraverso concambio “alla pari”.<sup>208</sup>

Le diverse fattispecie attuabili si caratterizzano principalmente per la diversa natura degli enti coinvolti e delle attività d’interesse generale ex art 5 CTS da questi esercitate. Come

---

<sup>206</sup>SEPIO, G., SILVETTI, F.M., 2017. Terzo settore, le agevolazioni in vigore dal 1° gennaio 2018. *Il fisco*, 42 al riguardo evidenzia come l’applicazione di tali previsioni normative comportavano “una penalizzazione [per gli enti che non svolgono attività commerciale] rispetto a quanto previsto per società ed enti commerciali, a fronte di comuni esigenze di riorganizzazione o di riassetto che spesso si pongono anche all’interno del non profit”; cfr. anche TASSANI, T., 2018. Codice del Terzo settore e imposte sui trasferimenti: applicazione in via transitoria e riforma a “regime”. *Il fisco*, 27 che sul punto afferma che tale disposizione “ha lo scopo di allineare il trattamento fiscale a quello già previsto dal sistema per le analoghe operazioni societarie, in modo da realizzare, dunque, una parità di trattamento”; cfr. anche COLOMBO, G.M., 2018. La fusione omogenea di enti non lucrativi. *Corriere Tributario*, 19

<sup>207</sup> Cfr. Massima Cass. Civ. sez. un. 25.04.2022, n. 23051 in [www.dejure.it](http://www.dejure.it) che conferma l’applicazione di quanto previsto agli artt. 4 e 9 Tariffa Parte I per quanto concerne gli enti non lucrativi e la specifica previsione disposta per gli ETS “alle operazioni di fusione e scissione si applica l’imposta fissa”

<sup>208</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2018. La fusione fra enti del Terzo settore: profili contabili e implicazioni fiscali. *Cooperative e enti non profit*, 6

approfondito in precedenza, infatti, le attività d'interesse generale si distinguono in attività decommercializzate e attività commerciali mentre gli enti si articolano in ETS non commerciali ed ETS commerciali. A seconda della natura delle attività ex art 5 CTS svolte e degli enti stessi è possibile osservarne il differente trattamento fiscale.

Le principali fattispecie riscontrabili nel panorama del Terzo Settore sono così mappabili:

- Fusione tra ETS non commerciali: ente incorporante ed ente incorporato entrambi svolgono attività completamente non commerciale ex art 79 CTS;
- Fusione cd. disomogenea: gli enti partecipanti esercitano attività differenti, alcune decommercializzate, altre secondo modalità commerciali.
- Fusione tra ETS commerciale ed ETS non commerciale: ente commerciale incorpora ente non commerciale o viceversa, ente non commerciale incorpora ente commerciale;
- Fusione tra ETS commerciali: sia l'ente incorporante che quello incorporato esercitano attività commerciali;

Fondamentale è analizzare gli effetti dell'operazione di fusione nelle diverse ipotesi contemplate ovvero la natura che assume l'ente d'arrivo e le attività da questo svolte.<sup>209</sup>

Rilevanti sono inoltre le ricadute sul patrimonio netto e il trattamento fiscale opportuno.

Tuttavia, al riguardo, da un punto di vista disciplinare, sono del tutto assenti circolari, chiarimenti e autorevole dottrina aventi carattere empirico ed operativo; è dunque necessario prendere come riferimento casistiche precedenti e procedere mediante approssimazioni.<sup>210</sup>

### *3.15. Trattamento del disavanzo e avanzo da fusione*

Aspetto rilevante da analizzare concerne il trattamento fiscale del disavanzo o avanzo scaturente dall'operazione di fusione nelle diverse fattispecie.<sup>211</sup>

Qualora gli enti coinvolti nella fusione svolgano entrambi la medesima attività d'interesse generale ex art 5 CTS secondo modalità decommercializzate, e dunque nel rispetto del test di non commercialità ex art 79 comma 2 CTS, l'eventuale disavanzo si ritiene allocabile sui beni dell'ETS incorporante. Da un punto di vista fiscale non è rilevante né affrancabile in quanto non riconducibile all'esercizio dell'attività commerciale dell'ente.

---

<sup>209</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2018. La fusione tra enti del Terzo settore: profili contabili e implicazioni fiscali. *Cooperative e enti non profit*, 6 al riguardo sottolinea che "risulta difficile stabilire con esattezza il destino dell'ente in quanto sarà la risultante di effetti economici e fiscali fra loro in contrapposizione"

<sup>210</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2020. *Terzo Settore. Aspetti civilistici, contabili e fiscali*. Edizione I, Milano: Wolters Kluwer

<sup>211</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2018. La fusione tra enti del Terzo settore: profili contabili e implicazioni fiscali. *Cooperative e enti non profit*, 6; cfr. anche GABBANELLI, L., MORONI, F., PETA, M., 2022. *Operazioni straordinarie negli enti del terzo settore. Aspetti civilistici contabili e fiscali*. Maggioli S.p.A. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore

Nell'ipotesi in cui, invece, entrambi gli enti coinvolti rispettino i requisiti ex art 79 comma 2 CTS acquisendo dunque la qualifica di ETS non commerciale, tuttavia, svolgendo attività d'interesse generale differenti, l'eventuale disavanzo emergente nell'attività svolta dall'ente incorporato non è allocabile nel differente ambito d'attività dell'ente incorporante. Tale incompatibilità è volta a non alterare i test di non commercialità futuri; il disavanzo di fusione genera, infatti, maggiori costi in quanto imputabile al maggior valore di beni dell'attivo e pertanto determina maggiori ammortamenti. Ciò determinerebbe un vantaggio ingiustificato nei confronti dell'ente incorporante che alla luce dei maggiori costi accrescerebbe la possibilità di rispettare le condizioni sancite dall'art 79 in tema di non commercialità.<sup>212</sup>

Contrariamente, l'eventuale avanzo, non generando costi futuri, si ritiene allocabile a sfere differenti rispetto a quella di partenza, e dunque nell'attività dell'ente incorporante.

Nella situazione opposta a quanto esaminato finora, ovvero nell'ipotesi di fusione tra entità qualificabili quali ETS commerciali, l'eventuale disavanzo e avanzo emergente si ritiene pacificamente attribuibile al settore dell'attività esercitata anche nel caso in cui le due entità svolgano attività differenti.

Qualora invece la fusione riguardi l'incorporazione di un ETS non commerciale da parte di un ETS commerciale, l'eventuale disavanzo di fusione si ritiene attribuibile all'attività svolta e qualora l'ente incorporante mantenga la qualifica di ETS commerciale tale differenza risulta anche affrancabile ai sensi dell'art 176 TUIR. Nel caso inverso di incorporazione di un ETS commerciale da parte di un ETS non commerciale, il disavanzo si ritiene allocabile solo nel caso in cui all'esito dell'operazione di fusione l'ente incorporante non supera il test di non commercialità ovvero assuma la qualifica di ETS commerciale. Tuttavia, l'allocatione dell'avanzo è irrilevante.

### *3.16. Mutamento del regime contabile*

Gli ETS a seconda della natura, commerciale o meno, ed altresì, qualora si tratti di enti non commerciali, dell'entità dei ricavi, proventi o entrate assimilabili sono tenuti ad adottare regimi contabili differenti.

Ai sensi dell'art 13, nel dettaglio, gli ETS non commerciali sono tenuti ad adottare un regime di contabilità ordinaria qualora i proventi, le rendite e i ricavi siano superiori a €220.000; nel caso in cui non superino tale soglia gli enti in oggetto possono avvalersi di un regime di contabilità finanziaria mediante la mera redazione del rendiconto di cassa. Riferimento, al

---

<sup>212</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., *op.cit.* al riguardo, sottolinea infatti che "i maggiori costi sarebbero spesati nella sfera di attività in cui avviene la sua imputazione"

riguardo è il bilancio dell'esercizio precedente. Gli ETS commerciali, secondo quanto previsto ai commi 4 del medesimo articolo del Codice Unico, invece, sono tenuti ad adottare il principio di competenza ai sensi degli articoli 2426, 2435- *bis* e 2435-*ter* cc. Pertanto, gli ETS che esercitano ai fini fiscali prevalentemente o esclusivamente attività di tipo commerciale, da un punto di vista della tenuta della contabilità possono provvedere alla redazione del bilancio in forma semplificata qualora non superino determinate soglie di riferimento. Altrimenti sono tenuta alla redazione del bilancio in forma ordinaria.

Qualora l'operazione di fusione coinvolga enti con regimi differenti è necessario analizzare gli effetti derivanti dal mutamento del regime contabile acquisibile a seguito dell'operazione.<sup>213</sup>

Le ipotesi maggiormente significative riguardano la presenza di un ente incorporante dotato di un regime di contabilità finanziaria e un ente incorporato operante in regime ordinario e la situazione inversa, ovvero un ente incorporante tenuto a adottare un regime di contabilità ordinaria e un ente incorporato tenuto ad adottare un regime finanziario.

Nello specifico, nella prima ipotesi trattandosi di un ente incorporante tenuto ad un regime di cassa le eventuali componenti positive e negative confluenti nell'ente d'arrivo troveranno, ai fini esemplificativi, tale rappresentazione:

Banca c/c	X	
Entrate istituzionali		X
Uscite istituzionali	X	
Banca c/c		X

**Figura 3:** COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2018. La fusione tra enti del Terzo settore: profili contabili e implicazioni fiscali. *Cooperative e enti non profit*, 6 p.18

Nella fattispecie inversa, invece, l'ente incorporante operante in regime ordinario provvederà ad incorporare l'ETS in regime di cassa provvedendo ad integrare le diverse componenti all'interno della voce del patrimonio netto. Ai fini esemplificativi, le rilevazioni contabili saranno così rappresentabili

<sup>213</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2018. La fusione tra enti del Terzo settore: profili contabili e implicazioni fiscali. *Cooperative e enti non profit*, 6; cfr. anche GABBANELLI, L., MORONI, F., PETA, M., *op.cit.*

Banca c/c	X	
Patrimonio netto		X
Patrimonio netto	X	
Banca c/c		X

**Figura 4:** COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2018. La fusione tra enti del Terzo settore: profili contabili e implicazioni fiscali. *Cooperative e enti non profit*, 6 p.18

### 3.17. Mutamento del regime fiscale

Altra problematica derivante dalla fusione ETS riguarda l'ipotesi in cui l'ente incorporante abbia in precedenza adottato il regime fiscale forfettario esaminato in maniera approfondita nel precedente capitolo e disciplinato all'articolo 80 CTS per quanto concerne il regime forfettario ordinario e agli articoli 85 e 86 CTS per quanto concerne il regime forfettario speciale previsto per APS e ODV.<sup>214</sup> Al verificarsi di tale ipotesi, l'ente incorporante è tenuto a mantenere l'opzione esercitata rispettando il vincolo temporale minimo pari a tre anni e a provvedere alle rettifiche delle poste contabili che hanno formato oggetto di tassazione nella sfera economica dell'ente incorporato in precedenza e che avranno manifestazione "per cassa" in capo all'incorporante. Nel dettaglio andranno sottratte eventuali componenti positive e sommate le componenti negative relative all'incorporato e tassate *ex ante*.

Problema analogo si pone ai fini dell'imposta sul valore aggiunto nel caso in cui l'ente incorporato abbia optato per la tenuta della contabilità IVA separata ex art 36 DPR 633/72. Qualora questi non abbia rispettato il periodo minimo di applicazione di tale norma, corrispondente a tre anni, si ritiene che l'ente incorporante debba provvedere alla separazione contabile.<sup>215</sup>

### 3.18. Aspetti rilevanti mutamento veste fiscale ETS

Altri aspetti rilevanti nell'operazione di fusione ETS legati al mutamento della veste fiscale dell'ente sono da ricondursi, come già anticipato in precedenza, alla tematica dell'autoconsumo e del regime pro-rata IVA ex art 19-bis2 DPR 633/72.

<sup>214</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2018. La fusione tra enti del Terzo settore: profili contabili e implicazioni fiscali. *Cooperative e enti non profit*, 6 sul punto evidenzia che tale problematica concerne "la permanenza ("resistenza") del regime fiscale speciale"

<sup>215</sup> COLOMBO, G.M., SETTI, M., *op.cit.*

L'art 86 comma 1 TUIR sancisce che *“le plusvalenze dei beni relativi all'impresa, diversi da quelli indicati nel comma 1 dell'articolo 85, concorrono a formare il reddito”* al verificarsi di determinate ipotesi; nello specifico, alla lettera c) del medesimo articolo il legislatore contempla la particolare fattispecie della destinazione dei beni *“a finalità estranee all'esercizio dell'impresa”*.

Pertanto, al verificarsi della fattispecie di passaggio dei beni appartenenti alla sfera commerciale di un ente alla sfera istituzionale di un altro osservabile nell'ipotesi di incorporazione di un ETS commerciale in un ETS non commerciale trova collocazione il tema dell'autoconsumo per quanto riguarda le imposte dirette, in quanto si ha destinazione del bene a finalità extra imprenditoriali, oltre che l'imposta sul valore aggiunto.

Il passaggio del bene in capo all'ETS non commerciale, alla luce del fatto che quest'ultimo può svolgere contestualmente attività esenti IVA e attività con diritto alla detrazione, genera la necessità di determinare la percentuale del pro-rata IVA in quanto il diritto alla detrazione dell'imposta spetta, ai sensi dell'art 19 comma 5 Decreto IVA, solo in misura proporzionale alle operazioni con diritto alla detrazione. A seguito della realizzazione dell'operazione di fusione rileva dunque anche il computo degli effetti del pro-rata ai fini IVA.

## Capitolo quarto

# L'operazione di fusione nelle Fondazioni di Origine Bancaria: un'analisi di alcuni casi empirici

### 4.1. Introduzione

Alla luce di quanto approfondito nei capitoli precedenti, obiettivo di tale elaborato vuole essere un'analisi dell'operazione di fusione nel Terzo Settore quale strumento volto ad accrescere lo sviluppo di quest'ultimo alla luce del ruolo di rilievo che sta sempre più acquisendo nel panorama economico nazionale data la sua capacità di rispondere alle molteplici esigenze dei cittadini.

A seguito dell'analisi dei profili giuridici, contabili e fiscali dell'operazione di fusione coinvolgente ETS esaminata nel precedente capitolo, si desidera ora approfondire l'operazione straordinaria in esame riguardante una particolare categoria di enti – le Fondazioni di Origine Bancaria, cd. FOB – che, come già anticipato all'interno del primo capitolo, per espressa previsione normativa non rientra nel perimetro soggettivo del Terzo Settore sebbene, come si approfondirà in seguito, presenti tutti i requisiti necessari al fine di acquisire la qualifica di ETS. Difatti, all'art 3 comma 3 CTS il legislatore esplicitamente esclude dal campo applicativo del Codice Unico gli enti in oggetto menzionandoli quali “enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n.153”.<sup>216</sup> Si tratta di un'esclusione già prevista all'interno della Legge delega 106/2016 il cui art 1 sanciva, infatti, che “alle fondazioni bancarie, in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi”. Pertanto, è da osservare che il legislatore, in maniera apparentemente contraddittoria, riconduce tali entità al Terzo Settore ed al contempo provvede ad escluderle dall'ambito applicativo.<sup>217</sup>

Autorevole dottrina al riguardo sostiene che tale intenzione del legislatore è da ricondursi alla volontà di mantenere in capo a tale tipologia di entità la relativa disciplina speciale contenuta

---

<sup>216</sup> In maniera analoga, l'art 1 comma 7 Decreto IS sancisce che “le disposizioni del presente decreto non si applicano agli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n.153”

<sup>217</sup> FICI, A., 2017. La riforma del terzo settore e le Fondazioni di Origine Bancaria in ACRI, 2017. *XXIII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione delle Casse di Risparmio Italia Spa sul punto sottolinea che “la giustificazione che [il legislatore] dà di questa scelta è incomprensibile, poiché il fatto di essere “enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge”, avrebbe semmai dovuto condurre ad effettuare la scelta contraria”

all'interno del D.lgs. 17 maggio 1999, n. 153 pur non escludendo la riconducibilità in maniera astratta di queste all'ambito del Terzo settore.<sup>218</sup>

Alla luce della loro natura e del particolare legame esistente con il Terzo Settore si intende approfondirne le origini e la loro evoluzione storica, le motivazioni che hanno portato all'esigenza di conseguire operazioni di integrazione ed i vari incentivi che nel tempo sono stati introdotti allo scopo di sostenere e incoraggiare la realizzazione di queste sia in termini economici che fiscali.

Altresì, all'interno del presente capitolo vengono esaminati i due casi concreti di operazioni di fusione tra Fondazioni di Origine Bancaria avvenute negli ultimi anni. Nel dettaglio, trovano approfondimento la fusione per incorporazione di Fondazione Cassa Risparmio di Bra da parte di Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e la successiva fusione per incorporazione della Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise da parte della Fondazione Banco Napoli.

#### 4.2. Le Fondazioni di Origine Bancaria

In primo luogo, è necessario fornire una definizione di tali entità. Ai sensi degli articoli 2, 5 e 8 del D.lgs. 17 maggio 1999 n. 153 qualificabile come la normativa di riferimento di quest'ultime, le Fondazioni di Origine Bancaria sono definibili quali *“persone giuridiche private senza fine di lucro”*, che perseguono *“scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico”* operando nei *“settori ammessi”* e preferendo quelli *“a maggiore rilevanza sociale”*. Sono entità *“dotate di piena autonomia statutaria e gestionale”* e caratterizzate da un patrimonio *“totalmente vincolato al perseguimento degli scopi statutari”*; è altresì fatto loro divieto *“di distribuire o assegnare quote di utili, di patrimonio ovvero qualsiasi altra forma di utilità economiche agli associati, agli amministratori, ai fondatori e ai dipendenti”*.

Sul punto si ritiene opportuno esaminare l'aspetto riguardante la titolarità di un patrimonio in quanto esso comporta in capo a tali entità la necessità di operare in termini di economicità. Le Fondazioni di Origine Bancaria, si caratterizzano, infatti, per la conservazione e il mantenimento del proprio patrimonio al fine di assicurare l'esistenza delle stesse. Al riguardo, centrali sono le sottostanti logiche conservative di lungo termine e la destinazione dei frutti derivanti in favore di soggetti pubblici o privi di scopi di lucro.<sup>219</sup> Altresì rilevante è l'origine di tale patrimonio; la sua formazione è da ricondursi, infatti, all'esercizio di un'attività

---

<sup>218</sup> FICI, A., *op.cit.*

<sup>219</sup> DE STASIO, V., 2022. Fondazione (di origine) bancaria (FOB) e Terzo Settore. Appunti. *Banca, Borsa, Titoli di Credito*, 4

economicamente rilevante e costituzionalmente tutelata ex art 47 Cost ed in ciò trovano giustificazione le limitazioni all'esercizio delle diverse attività.

L'attività svolta dalle FOB si articola principalmente in due fasi: investimento ed erogazione. Non perseguendo fini di lucro, tali entità impiegano il proprio patrimonio in investimenti la cui redditività contribuisce alla determinazione del risultato d'esercizio riconducibile ad un avanzo o disavanzo. Conseguentemente l'entità dell'eventuale avanzo derivante dall'attività d'investimento contribuisce a determinare il livello di risorse erogabili sul territorio di operatività oltre che all'accantonamento di fondi per la salvaguardia del patrimonio, elemento, come già approfondito, centrale per l'esistenza della fondazione stessa. L'attività di erogazione è dunque strettamente collegata alla redditività degli investimenti.

Nel dettaglio, le FOB possono operare due diverse tipologie di interventi classificabili in interventi esogeni ed interventi endogeni.<sup>220</sup> I primi diversificano il campo d'azione in settori diversi o all'interno del medesimo settore con il rischio però di incorrere in una dispersione delle risorse in un elevato insieme di interventi di modesta entità. Stando a quanto sancito all'interno dell'art 2 comma 1 del D.lgs. 153/1999 essi sono riconducibili in prima battuta al finanziamento di progetti di terzi a seguito di espressa richiesta di questi. Al fine di accedere al finanziamento, tali progetti devono rispettare i requisiti della chiarezza e trasparenza oltre che perseguire un'utilità sociale ed assicurare una gestione efficiente ed efficace delle risorse della fondazione. Necessaria al riguardo è la selezione delle richieste avvalendosi di meccanismi trasparenti ed al contempo l'esposizione in modo chiaro dei motivi e delle finalità delle suddette richieste. Altresì trova richiamo il principio dell'economicità aziendale al fine di garantire una gestione efficace ed al contempo efficiente delle risorse. Rilevante è anche il processo di selezione e allocazione delle risorse ai soggetti beneficiari; in tal senso assume rilevanza la selezione dei progetti meritevoli di finanziamento e la definizione dell'ammontare delle somme erogabili in capo all'organo di indirizzo e amministrazione che verrà esaminato in seguito.<sup>221</sup>

La seconda tipologia di intervento citata, invece, focalizza l'attività nei settori rilevanti previsti all'interno del D.lgs. 153/1999 vincolando l'operatività della fondazione nel lungo periodo all'interno del medesimo settore. In tal senso la fondazione può esercitare direttamente un'impresa strumentale oppure acquisire il controllo di società che esercitano ai suoi fini imprese strumentali.

---

<sup>220</sup> CONETTI, M., L'operatività della fondazione di origine bancaria. 29 ottobre 2021 *Diritto.it*

<sup>221</sup> CONETTI, M., *op.cit.* al riguardo sottolinea che *"il soggetto che vuole ottenere un finanziamento è tenuto a presentare una richiesta, il cui vero elemento centrale è l'allegato tecnico che illustra ragioni, modalità di svolgimento e scopi del progetto; inoltre deve esprimere il piano finanziario che permetta di valutare quanto il finanziamento può davvero incidere e come viene impiegato"*

Alla luce degli scopi perseguiti, ovvero il conseguimento di interessi di carattere generale in settori determinati, tali entità svolgono una funzione di “*solidarietà economico-sociale*”; al riguardo fondamentale è il legame esistente con il territorio di riferimento, unione che esprime il principio di sussidiarietà orizzontale riconducibile alla ripartizione delle competenze tra Stato e privati e dunque al perseguimento in maniera autonoma da parte di tali enti aventi natura privata di finalità di interesse generale nei settori di pubblico interesse.<sup>222</sup>

#### 4.3. Le FOB e il Terzo Settore

Dall’analisi degli elementi caratterizzanti tali entità effettuata nel precedente paragrafo è possibile osservarne la corrispondenza con gli elementi qualificanti gli ETS riassumibili nella natura privatistica, nell’indipendenza da altri soggetti, nell’ assenza di scopo di lucro, nel perseguimento di finalità sociali, nella presenza di un vincolo di destinazione del patrimonio e nello svolgimento di attività d’interesse generale in via prevalente mediante l’erogazione del proprio reddito in determinati settori ritenuti maggiormente rilevanti da un punto di vista sociale<sup>223</sup>. Perciò, la definizione delle caratteristiche proprie di tali entità conferma il possesso, da un punto di vista formale, dei requisiti necessari per l’adozione della qualifica di ETS.

Tuttavia, come già in precedenza evidenziato, le disposizioni derivanti dalla Riforma del Terzo Settore non trovano applicazione in tale categoria di entità per espressa previsione normativa. Ciò non comporta però una totale separazione dell’universo del Terzo Settore dalle FOB; anzi, alla luce del loro ruolo e della propria natura quest’ultime intrattengono numerose relazioni con gli ETS in quanto le attività concretamente svolte da questi consentono di realizzare i loro scopi.<sup>224</sup>

Il mantenimento di una speciale disciplina trova sostegno da parte di autorevole dottrina. Al riguardo si ritiene, infatti, che tali entità non possono venire attratte nella categoria degli enti filantropici, configurabile, come approfondito nel primo capitolo, quale ETS “tipico”, in virtù del fatto che il ruolo delle FOB ne sarebbe fortemente compresso.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> MEF, 2021. Relazione annuale al Parlamento. L’attività delle Fondazioni di Origine Bancaria

<sup>223</sup> Al riguardo, i “settori ammessi” elencati all’interno dell’art 1 lettera c-bis) D.lgs. 153/1999 sono sostanzialmente sovrapponibili con “le attività d’interesse generale” ex art 5 comma 1 CTS

<sup>224</sup> DE STASIO, V., *op.cit.* al riguardo sottolinea come l’estraneità al terzo settore e il sostegno economico alle realtà che vi operano “*fotografano la relazione tra le fondazioni bancarie e il terzo settore: non ne fanno parte, ma lo sostengono*”

<sup>225</sup> DE STASIO, V., *op.cit.* in riferimento alla disciplina degli enti filantropici sottolinea che quest’ultima “*cerca di delineare un modello nuovo di ente, attorno ad una nozione di bene comune che va perseguito mediante il rafforzamento delle relazioni sociali, e che, di suo, si attaglierebbe allo scopo e alle finalità ultime delle fondazioni, coerentemente alle indicazioni che si ricavano dalle sentenze della Corte costituzionale*”

Al contempo, è da notare che l'art 3 comma 3 CTS oltre ad escludere, come già evidenziato, tali entità dal novero degli enti cui è applicabile la normativa degli ETS prevede espressamente un'eccezione "positiva" disponendo, infatti, "*salvo quanto previsto dal Capo II del Titolo VIII*"; rende, pertanto, applicabile la disciplina prevista all'interno del Codice Unico ai Centri di Servizio per il Volontariato.

Alla luce di tale tecnica legislativa utilizzata che vede l'esplicita esclusione di tali entità dall'ambito applicativo della riformata disciplina senza provvedere ad alcun inserimento nell'insieme di enti non appartenenti al Terzo Settore contenuto al secondo comma dell'art 4 CTS è possibile constatare l'intenzionalità del legislatore di ricondurre astrattamente tali entità all'universo del Terzo Settore.<sup>226</sup>

#### *4.3.1. Centri di Servizio per il Volontariato*

I Centri di Servizio per il Volontariato – di seguito indicati come CSV – sono figure appartenenti al Terzo Settore già note prima dell'entrata in vigore della recente Riforma in quanto previste all'articolo 15 L. 11 agosto 1991, n.266. Come accennato nei precedenti paragrafi, l'articolo 3 comma 3 CTS chiarisce che le relative disposizioni trovano eccezionalmente applicazione in tale categoria di enti. Altresì, il Codice Unico ha contribuito a fornire numerose innovazioni a tale disciplina specie mediante l'attribuzione di un ruolo centrale in capo alle Fondazioni di Origine Bancaria nel finanziamento e nella gestione di questi. Compiti che le FOB sono tenuti a svolgere in cooperazione agli altri *stakeholder* coinvolti riconducibili in via principale agli stessi CSV e agli altri Enti del Terzo Settore mediante le loro associazioni più rappresentative.<sup>227</sup>

È da precisare che i CSV non costituiscono una distinta tipologia organizzativa del Terzo Settore appartenente al novero degli ETS tipici bensì una particolare qualifica attribuibile ad un ETS in forza dell'accreditamento tale da generare un "ETS-CSV".<sup>228</sup>

L'ente in esame è tenuto ad utilizzare i finanziamenti ricevuti dalle FOB ai fini dell'erogazione di servizi di vario tipo riconducibili al "*supporto tecnico, formativo ed informativo*" dei volontari degli ETS. Pertanto, l'attività tipica svolta dai CSV riguarda la promozione e il

---

<sup>226</sup> ACRI, 2017. *XXIII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione delle Casse di Risparmio Spa

<sup>227</sup> Al riguardo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha individuato in CSVnet l'associazione nazionale rappresentativa dei CSV e nel Forum Nazionale del Terzo Settore e nei Forum Regionali del Terzo Settore le associazioni rappresentative degli ETS

<sup>228</sup> FICI, A., *op.cit.* al riguardo sottolinea infatti che "*l'ente che intende essere accreditato come CSV deve avere la forma giuridica di associazione riconosciuta del terzo settore e perciò presentare tutti i requisiti di cui all'art 4, 1° comma, CTS, inclusa l'iscrizione al RUN*"; inoltre, "*ai fini dell'accreditamento, la base sociale dell'associazione deve essere composta da enti del terzo settore che non abbiano forma societaria [...]; implicita è dunque la natura di questa associazione come associazione di secondo grado tra enti del terzo settore*"

rafforzamento della presenza e del ruolo esercitato dai volontari mediante la prestazione di servizi di varia natura all'interno degli ETS.<sup>229</sup>

Le risorse ricevute dalle FOB sono soggette ad un insieme di vincoli; non possono infatti essere redistribuite dai CSV agli ETS bensì devono essere “trasformate” in servizi reali di promozione del volontariato.<sup>230</sup>

In riferimento alle forme di finanziamento dei CSV, l'Organismo Nazionale di Controllo ai sensi dell'articolo 62 comma 7 CTS, in primo luogo, determina l'ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV in virtù del fabbisogno storico e delle eventuali esigenze di promozione del volontariato. Si avvale del Fondo Unico Nazionale cd. FUN che è alimentato dai contributi obbligatori ed integrativi delle FOB. Quest'ultimi, infatti, sono tenuti a versare il quindicesimo calcolato sulla differenza tra l'avanzo di gestione dell'esercizio al netto dell'accantonamento a copertura di eventuali perdite pregresse, della riserva obbligatoria e dell'importo minimo destinato ai settori rilevanti ex art 8 comma 1 lettere c) e d) D.lgs. 153/1999 e qualora questo non sia sufficiente ulteriori quote integrative.

Al contempo, lo Stato riconosce alle FOB un credito d'imposta pari al 100% delle quote versate al FUN entro certi limiti annui determinati ex art 62 comma 6 CTS che a pieno regime corrisponde a 10 milioni di euro. È demandato dunque all'Agenzia delle Entrate il compito di determinare la percentuale del credito d'imposta spettante a ciascuna Fondazione sulla base del rapporto tra l'ammontare delle risorse stanziato (pari, dunque, a 100 milioni di euro) e l'importo complessivo dei versamenti effettuati alla data del 31 ottobre di ogni anno.<sup>231</sup>

Il Fondo in esame è amministrato dall'ONC che provvede a ripartire il finanziamento tra le varie regioni o province autonome, secondo criteri ex art 62 comma 7 CTS *“trasparenti, obiettivi ed equi definiti anche in relazione alla provenienza delle risorse delle FOB, ad esigenze di perequazione territoriale, nonché all'attribuzione storica delle risorse”*. A sua volta gli organismi territoriali di controllo cd. OTC ripartiscono la quota regionali tra i vari CSV della regione. Tali innovazioni previste in materia di CSV dalla Riforma del Terzo Settore consentono di assicurare la presenza di maggiori risorse in favore del volontariato oltre che di una più equa distribuzione delle risorse nel territorio nazionale.

---

<sup>229</sup> ACRI, *op.cit.* al riguardo sottolinea che *“i CSV [...] non sostengono e promuovono l'attività delle ODV in quanto tali, bensì il volontariato negli ETS”*

<sup>230</sup> ACRI *op. cit.* *“conformemente, gli statuti degli enti- CSV devono prevedere il divieto di erogare direttamente in denaro le risorse ad essi provenienti dal fondo unico nazionale (FUN)”*

<sup>231</sup> Al riguardo, per l'anno 2022 l'Agenzia delle Entrate mediante il provvedimento n.467965 del 19.12.2022 ha definito la percentuale in base alla quale è determinato il credito d'imposta per l'anno 2022 nella misura pari al 22,7025% alla luce del fatto che *“l'ammontare dei versamenti effettuati dalle fondazioni al FUN entro il 31 ottobre 2022 è pari a 44.047.956,49 euro, a fronte di risorse disponibili per 10.000.000 euro, la suddetta percentuale è ottenuta dal rapporto tra 10.000.000 e 44.047.956,49”*

#### 4.4. Evoluzione storica delle Fondazioni di Origine Bancaria

Al fine di inquadrare nella maniera più chiara ed efficace le Fondazioni di Origine Bancaria nell'attuale contesto normativo si rende necessario ripercorrere la loro evoluzione nel tempo. Le FOB trovano una prima definizione e contestualizzazione nel processo di privatizzazione delle Casse di Risparmio e di altri enti bancari avvenuto agli inizi degli anni Novanta.

Mediante la Legge 30 luglio 1990, n.218 meglio nota come "Legge Amato"<sup>232</sup> è stato introdotto, infatti, un modello di trasformazione degli istituti di credito in società per azioni volto a favorire la costituzione di banche spa caratterizzate dalla presenza di un unico azionista – "l'ente conferente" – tenuto a provvedere al conferimento della precedente azienda bancaria in suo possesso e acquisendo al contempo la titolarità della nuova banca neocostituita mediante la gestione del pacchetto azionario di controllo di quest'ultima.<sup>233</sup> Il patrimonio di tali fondazioni è dunque costituito dalla totalità delle azioni della società bancaria conferitaria.<sup>234</sup>

In riferimento, invece, all'attività svolta dalle società conferitarie è da ricondursi la gestione dell'azienda bancaria mentre all' "ente conferente" oltre alla gestione del controllo della banca è relegata la promozione dello sviluppo economico e sociale della comunità di riferimento.<sup>235</sup>

Tale innovazione apportata al contesto bancario italiano ha consentito a diverse entità bancarie di cessare la propria attività bancaria acquisendo la titolarità di un patrimonio prettamente mobiliare con lo scopo di conservarne il valore e destinarne i frutti ad attività erogative di interesse generale.

Tuttavia, l'impianto normativo della Legge Amato presentava numerose criticità<sup>236</sup>; a causa di ciò, le modifiche normative successive hanno mutato il modello originale andando ad accentuare sempre più la separazione tra i due soggetti – ente conferente ovvero Fondazione e società conferitaria – e circa un decennio dopo, è stato interamente sostituito mediante l'introduzione del D.lgs. 17 maggio 1999, n.153 cd. Legge Ciampi che ne costituisce l'attuale

---

<sup>232</sup> FIMMANO', F., COPPOLA, M., 2017. Sulla natura giuspubblicistica delle fondazioni bancarie. *Rivista del Notariato*, 4 in riferimento al processo di privatizzazione sottolineano che tale Legge "non mirava ad una privatizzazione della proprietà ma, con un intervento di soft-law, promuoveva l'adozione di un modello privatistico di gestione (una sorta di aziendalizzazione), rimodulando, quindi, la veste giuridica degli enti coinvolti, per giungere alla netta separazione dell'impresa bancaria dalle altre attività non qualificabili come tali"

<sup>233</sup> DE STASIO, V., *op.cit.*

<sup>234</sup> DE STASIO, V., *op. cit.* al riguardo evidenzia che "si tratta di patrimoni formati nell'esercizio dell'attività bancaria da parte di iniziative che, spesso intraprese prima del XX secolo, rimontavano la loro formazione ai conferimenti di privati e di territori specifici"

<sup>235</sup> FIMMANO', F., COPPOLA, M., *op.cit.* afferma infatti che "gli enti conferenti, pur spogliandosi dell'attività bancaria, ne conservano il controllo strategico, assumendo il ruolo di investitori stabili nelle banche e accrescendo la propria influenza sul piano economico e politico"

<sup>236</sup> DE STASIO, V., *op.cit.* al riguardo evidenzia che "la struttura leggera delle fondazioni bancarie le rende inadeguate a esercitare la responsabilità dell'azionista di controllo sulle imprese, meno che meno su quelle imprese di particolare complessità che operano nel campo bancario e finanziario"

legge speciale a cui vanno ad aggiungersi, in via integrativa, ai sensi dell'art 29 della stessa<sup>237</sup>, le norme generali del Codice civile. La Legge Ciampi è intervenuta nell'incerto panorama legislativo esistente statuendo l'impossibilità per le fondazioni di svolgere il ruolo di *holding* di partecipazioni bancarie e provvedendo dunque a qualificarli quali enti di diritto privato.<sup>238</sup> Si possono ricondurre pertanto le FOB alla struttura della fondazione cd. “*grant making*”, particolare tipologia di struttura organizzativa che prevede l'utilizzo dei frutti del proprio patrimonio al fine di erogare risorse a favore di progetti gestiti da soggetti terzi. Tale processo di allontanamento delle Fondazioni dalla banca conferitaria è da ricondursi ad un avvicinamento al Terzo Settore e trova perciò giustificazione nel già accennato stretto legame esistente con quest'ultimo.

Altra tappa del processo evolutivo della disciplina delle FOB è da ricondursi all'introduzione della Carta delle Fondazioni avvenuta nel 2012 per opera dell'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa. cd. ACRI. Tale documento è qualificabile quale codice di autoregolazione volto a riassumere i principi ed i criteri direttivi per una corretta e funzionale gestione delle fondazioni.

A distanza di poco tempo, il 22 aprile 2015 l'ACRI, in rappresentanza delle Fondazioni associate, e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in qualità di Autorità di Vigilanza delle Fondazioni di Origine Bancaria, hanno sottoscritto il Protocollo d'intesa noto come “Protocollo d'intesa ACRI/MEF” al fine di ribadire il principio autonomistico e una serie di misure in tema di *governance* ed in riferimento alla trasparenza, alla diversificazione degli investimenti e ai limiti relativamente al ricorso a forme di indebitamento.

La rilevanza di tali enti nell'attuale contesto economico-sociale italiano è data pertanto dall'entità dei loro patrimoni e perciò dagli investimenti da questi effettuati coerentemente al ruolo rappresentativo del territorio in cui agiscono.<sup>239</sup>

Attualmente le Fondazioni di Origine Bancaria presenti nel territorio nazionale sono riconducibili a 86 unità che si qualificano tali per la loro origine storica<sup>240</sup>; si tratta, pertanto, di

---

<sup>237</sup> Art 29 D.lgs. 153/1999 rubricato “Disposizioni finali” dispone che “*per quanto non previsto dalla Legge di Delega e dal presente decreto, alle Fondazioni si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 12 e seguenti e 2501 e seguenti, del codice civile*”

<sup>238</sup> FIMMANO', F., COPPOLA, M., *op. cit.* che al riguardo evidenzia come mediante la dismissione dei pacchetti azionari di controllo le FOB fuoriescono dal settore creditizio;

<sup>239</sup> DE STASIO, V., *op.cit.* al riguardo afferma che “*data l'entità dei loro patrimoni rispetto al complesso dell'economia italiana, l'investimento delle risorse, in coerenza con la rappresentatività del territorio di cui le fondazioni sono espressione, implica un inevitabile ruolo della presenza di questi soggetti nel quadro economico-sociale italiano*”

<sup>240</sup> ACRI, 2020. *XXV Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione delle Casse di Risparmio Italiane Spa sul punto evidenzia che il numero complessivo delle fondazioni, inizialmente 88, è sceso a 86 nel 2019 a seguito dell'incorporazione della Fondazione Cassa di Risparmio Bra da parte della Fondazione Chieti Abruzzo Molise da parte della Fondazione Banco di Napoli.

un insieme chiuso di enti in cui non è ammessa la possibilità di costituirne di nuove. Sono classificabili in base alla dimensione del loro patrimonio nei seguenti gruppi dimensionali: fondazioni grandi, fondazioni medio-grandi, fondazioni medie, fondazioni medio-piccole e fondazioni piccole.

La loro distribuzione all'interno del territorio non è omogenea così come la distribuzione dimensionale delle stesse ovvero in termini di dotazione patrimoniale. Si tratta, infatti, di entità situate prevalentemente nelle regioni del Centro e nel Nord Est del Paese. Al contempo, le Fondazioni di grande dimensione detengono il 76% del patrimonio complessivo mentre le Fondazioni piccole ne detengono una quota inferiore all'1%.<sup>241</sup>

#### 4.5. Aspetti strategici e di governance delle Fondazioni di Origine Bancaria

Come già accennato nei precedenti paragrafi, le Fondazioni di Origine Bancaria rivestono un ruolo centrale all'interno del dinamico e mutevole sistema di *welfare state* privato tipico del mondo occidentale sviluppatosi in virtù del progressivo ritiro della finanza pubblica da diversi ambiti.<sup>242</sup> Si tratta, dunque, di entità chiamate ad assumere un ruolo sempre più dominante nel processo di sviluppo dei territori di riferimento a cui sono storicamente radicate mediante l'offerta di soluzioni innovative in relazione ai bisogni di quest'ultimi.

In tal senso, negli ultimi anni, all'interno dell'universo delle FOB si sono rese necessarie trasformazioni e cambiamenti in relazione al ruolo da queste svolto e in riferimento alle specifiche competenze che le caratterizzano.

In primo luogo, grazie allo stretto legame con i territori, le FOB riescono a porsi in ascolto di questi comprendendo esigenze e bisogni e facilitando l'instaurazione di collaborazioni con altre entità operanti quali *decision makers* e amministrazioni pubbliche.<sup>243</sup> Fondamentale, al

---

<sup>241</sup> ACRI, 2022. *XXVIII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione delle Casse di Risparmio Spa al riguardo sottolinea che "con riferimento alla distribuzione dimensionale e geografica dei patrimoni, si rileva come questa sia contraddistinta, per ragioni "genetiche" connesse all'evoluzione territoriale del sistema bancario, da una marcata concentrazione". "tale distribuzione territoriale e dimensionale ha come conseguenza che nelle regioni del Sud dell'Italia viene destinato un minor volume di risorse relative all'attività istituzionale"

<sup>242</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *Managerialità solidale. Governance e strategia nelle fondazioni*. 2018. Milano: Wolters Kluwer sempre al riguardo BOESSO, G., CERBIONI, F., 2017. Governance e filantropia strategica nelle Fondazioni: la via italiana tra determinismo e solidarismo. *Rivista impresa sociale*, 9 evidenziano come "l'attività di erogazione effettuata dalle Fondazioni a favore di iniziative sociali, [...], rappresenta un insostituibile intervento sussidiario rispetto ai sempre più limitati fondi pubblici"; altresì affermano che tale intervento "privato" costituisce una risposta alle diverse sfide sociali che le istituzioni sono chiamate ad affrontare; si sta infatti verificando "una progressiva specializzazione dei ruoli tra i diversi attori pubblici e privati. Le politiche pubbliche rimangono centrali ed insostituibili, ma si stanno focalizzando, con modalità di intervento "a costi standard", sui principali pilastri del cosiddetto welfare state: sanità, previdenza, istruzione, ecc. Altri soggetti privati, ciascuno in base alle proprie caratteristiche distintive, intervengono invece al contorno, fornendo soluzioni aggiuntive e talvolta complementari rispetto all'azione della funzione pubblica nelle sue diverse articolazioni centrali e locali."

<sup>243</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *op cit.*

contempo, è la creazione di alleanze anche con il mondo economico ispirandosi ai principi caratterizzanti quest'ultimo in termini di efficacia ed efficienza.<sup>244</sup> In tal senso trova conferma quanto approfondito in precedenza, in riferimento al processo di “societarizzazione” ed “aziendalizzazione” dell’universo *non profit*. Importante è anche il rafforzamento di collaborazioni tra organizzazioni filantropiche al fine di raggiungere i propri obiettivi comuni e trovare dunque soluzioni globali alle diverse sfide che quotidianamente le istituzioni operanti nel territorio sono tenute ad affrontare.<sup>245</sup>

Nell’ultimo decennio, in riferimento agli aspetti strategici delle Fondazioni di Origine Bancaria, ha trovato collocazione il concetto di “filantropia strategica” definibile quale “*modello teorico di origine anglosassone che propone alle Fondazioni di farsi attori del cambiamento sociale in grado di pianificare interventi sociali, anche complessi, mediante l’attivazione di reti con altri soggetti del terzo settore*” e un insieme di linee guida d’azione strategiche ed innovative volte a favorire l’implementazione di tale nuovo modello operativo.<sup>246</sup>

L’applicazione di tale nuovo modello strategico genera nelle diverse entità l’assegnazione di un elevato grado di priorità all’implementazione di progetti propri che si pongono accanto alla tradizionale attività di erogazione a supporto degli enti del Terzo Settore. Dunque, le FOB, aventi tipicamente natura *grant-making*, tendono ad assumere sempre più caratteristiche proprie delle *operative foundations*.

Relativamente agli aspetti di *governance* delle Fondazioni in esame è pertanto riconducibile un articolato quadro teorico di riferimento in cui oltre al tipico rapporto di agenzia tra azionisti e dirigente noto come *agency model* assumono rilevanza anche gli interessi e le aspettative dei diversi interlocutori sociali e territoriali e trovano riferimento modelli di gestione del potere lontani dalle logiche aziendali: lo *stakeholder model* ed il *democracy model*.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *op.cit.* al riguardo sottolineano che “*le organizzazioni non profit hanno la necessità di migliorarsi ispirandosi al mondo del profit, “importando” i principi di efficienza nella gestione delle risorse – siano esse finanziarie, umane, o di qualsiasi altro genere – così come di efficacia delle azioni e dei loro risultati*”

<sup>245</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *op.cit.* al riguardo evidenziano che “*le criticità sociali e culturali che via via si susseguono, infatti, plasmano i territori, e lo stringente vincolo di bilancio che progressivamente perimetra l’azione pubblica chiama a raccolta le migliori e più volenterose forze private per promuovere una risposta plurale alla crescente domanda di interventi sociali. Più ampia l’articolazione e la specializzazione di questi numerosi attori, maggiore è la maturità con cui ogni comunità si prepara ad affrontare le crisi sociali presenti e future*”

<sup>246</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *op.cit.* sul punto affermano che “*per supportare tali processi, la letteratura suggerisce un maggior coinvolgimento degli organi di governo nell’operatività delle Fondazioni, in quanto alla classica funzione di controllo dell’operato dei dirigenti si associano funzioni di affiancamento degli stessi e di apporto di risorse manageriali e tecniche per meglio individuare le iniziative meritevoli di finanziamento. [...] gli organi di governo devono, inoltre, garantire l’equilibrio degli interessi del territorio e la composizione degli stessi in un unico interesse intersoggettivo che, [...] consenta la piena ed autonoma azione della FOB a beneficio della comunità locale*”

<sup>247</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., MENINI, A., PARBONETTI, A., 2011. *Governance & Performance nelle Fondazioni di Origine Bancaria. Modelli teorici, censimento degli strumenti e proposte innovative*. Università degli studi di Padova Dipartimento di Scienze Economiche; altresì, BOESSO, G., CERBIONI, F., 2017. *Governance e filantropia strategica nelle Fondazioni: la via italiana tra determinismo e solidarismo*. *Rivista impresa sociale*, 9 al riguardo

Si tratta di una complessità di governo solo apparente in quanto nelle varie entità presenti nel territorio italiano trova declinazione in un modello di governo duale articolato in due organi: l'organo di indirizzo e l'organo di amministrazione.

L'Organo di Indirizzo (OdI) svolge un ruolo di rappresentanza delle realtà locali concorrendo a definire le linee programmatiche delle Fondazioni e affidando ai membri il compito di interpretare gli interessi culturali, sociali ed economici propri del territorio di riferimento.

L'Organo di Amministrazione (OdA) o Consiglio di Amministrazione, invece, è sottoposto all'azione dell'OdI ed è incaricato della gestione operativa dell'attività della Fondazione.

I componenti di tali organi, per espressa previsione statutaria, devono essere in possesso di adeguate conoscenze specialistiche in riferimento ai settori d'intervento tipici dell'ente e disporre di un'esperienza operativa pregressa nell'ambito della libera professione o nel campo imprenditoriale o accademico. La nomina compete, qualora presente, all'Assemblea dei Soci oppure agli enti e soggetti fondatori e/o promotori della Fondazione.

A tali organi si aggiunge il Presidente che svolge una funzione di *leader* nella funzione di indirizzo e controllo e nella parte operativa dei diversi progetti coadiuvato dal Segretario e relativo *staff*.

In base a quanto previsto all'interno dello statuto le Fondazioni possono, altresì, disporre di altri organi apicali quali comitati di supporto all'OdA, l'Organo di Controllo Contabile chiamato a svolgere verifiche contabili e amministrative sull'operatività dell'ente, il Collegio dei Probiviri con funzioni di risoluzione di eventuali controversie e di Vicepresidenti dotati di specifiche deleghe operative.

I diversi organi che compongono il governo della Fondazione sono tenuti a garantire la *leadership* all'interno dell'ente al fine di soddisfare i bisogni della comunità di riferimento.<sup>248</sup>

Studi e ricerche condotti su scala nazionale ed internazionale negli ultimi decenni evidenziano come il possesso da parte delle Fondazioni in esame di una buona *governance* e dunque di processi e meccanismi di governo efficaci assieme a risorse e competenze adeguate sia la chiave per garantire l'efficacia e l'efficienza dell'operato delle Fondazioni stesse, così come avviene in qualsiasi tipologia di organizzazione.

Nel luglio 2020 l'Association of Charitable Foundations (ACF)<sup>249</sup> ha pubblicato un *report* intitolato "*Strategy and Governance: The pillars of stronger foundations practice*" nel quale trova evidenza il ruolo centrale svolto dalla *governance* nella realizzazione della strategia della

---

affermano che "la pluralità di teorie e processi lascia ampi spazi ai singoli statuti e uffici di presidenza che, alternativamente, interpretano la *governance* in maniera più classica o più articolata".

<sup>248</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *Managerialità solidale. Governance e strategia nelle fondazioni*. 2018. Editore: Wolters Kluwers

<sup>249</sup> Si tratta di un'associazione nazionale inglese che riunisce 400 fondazioni ed enti filantropici del Regno Unito

fondazione e nel raggiungimento della sua missione. Gli autori della ricerca evidenziano come si tratti di un elemento strategico che diviene fondamentale nelle fasi del ciclo di vita degli enti più critiche durante le quali, ai fini del raggiungimento della propria *mission*, diviene necessario disporre di una *governance* forte e strutturata.<sup>250</sup> È necessario, pertanto, che le diverse entità provvedano all'implementazione di modelli di *governance* efficaci nei momenti in cui le risorse sono disponibili e il grado di raggiungimento dei diversi obiettivi è elevato, in un'ottica dunque futura e preventiva.

Al contempo, è evidente che il processo di innovazione perseguito dalle FOB è oneroso in termini finanziari e di risorse umane rivelandosi però virtuoso; l'aumento dei costi del governo avviene, infatti, in maniera meno proporzionale rispetto alla capacità di aumentare le erogazioni deliberate.<sup>251</sup> Altresì, è da sottolineare che la presenza di processi di governo sofisticati non è da ricondursi solo a FOB di grandi dimensioni; anche medio-piccole fondazioni hanno avviato processi finalizzati ad innovare i modelli di *governance*.

Al riguardo, nel 2010 l'Università degli Studi di Padova all'interno del progetto "*Governance e filantropia strategica nelle fondazioni d'erogazione italiane (GFS)*" ha condotto una prima di una lunga serie di indagini nella quale sono stati approfonditi i diversi comportamenti "virtuosi" in grado di ottimizzare il contributo del governo dell'ente al processo erogativo dello stesso. Tra i diversi fattori esaminati emerge in primo luogo la discussione dello stato di avanzamento dei lavori seguito dalla verifica dei termini dei bandi prima della loro pubblicazione da parte dell'OdA. Contribuiscono, inoltre, a ridurre i costi e/o aumentare il livello delle erogazioni anche la presenza di competenze in ambito finanziario all'interno dell'OdA e la discussione da parte degli organi di governo dei dati emergenti dal confronto delle prestazioni della propria fondazione con le altre Fondazioni di riferimento.<sup>252</sup>

Alla luce del fatto che non esiste "*un modello unico di filantropia, valido per ogni occasione e per qualsiasi contesto*"<sup>253</sup> gli organi di governo delle singole entità sono chiamati a trovare il giusto equilibrio tra i due approcci prevalenti della filantropia: quello deterministico e quello maggiormente solidale. In tal senso, è possibile ricondurre le singole FOB a tre categorie o

---

<sup>250</sup> ASSOCIATION OF CHARITABLE FOUNDATIONS (ACF), 2020. *Strategy and governance. The pillars of stronger foundation practice*. London: Association of Charitable Foundations

<sup>251</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., MENINI, A., PARBONETTI, A., *op cit.*; sempre al riguardo BOESSO, G., CERBIONI, F., 2017. Governance e filantropia strategica nelle Fondazioni: la via italiana tra determinismo e solidarismo. *Rivista impresa sociale*, 9 sottolineano come "*l'accurata pianificazione del filantropo strategico, caratterizzata da forti dosi di determinismo, è finalizzata alla creazione di circoli virtuosi, veri e propri "moltiplicatori" di risorse destinate ad una specifica agenda sociale*"

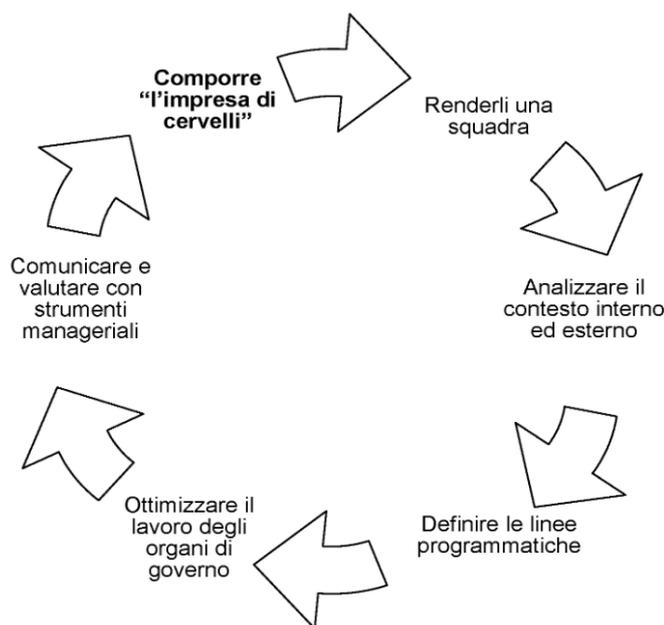
<sup>252</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., MENINI, A., PARBONETTI, A., *op.cit.* affermano dunque che "*un sistema di governo che affianchi in maniera competente i dirigenti analizzandone l'operatività e confrontandola anche con altre best practices aumenta l'efficienza ed efficacia dei processi di indirizzo e controllo*"

<sup>253</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *op.cit.*

gruppi strategici caratterizzati da diversi valori in termini di priorità strategiche e attività operative: FOB “mecenati locali”, FOB “banchieri illuminati”, FOB “banche d’investimento sociale”.<sup>254</sup> Nel dettaglio, i “mecenati locali” prediligono l’intervento a sostegno del Terzo Settore; le “banche d’investimento sociale” sono, invece, FOB che investono maggiormente in specifici progetti mentre il *cluster* dei “banchieri illuminati” occupa una posizione di compromesso tra le due precedenti e dunque mantiene la tradizionale funzione “erogatrice” aprendo al contempo a sperimentazioni di filantropia strategica.

Differenti sono anche gli obiettivi perseguiti dai diversi *cluster*; nelle FOB “mecenati locali” si auspica un rafforzamento delle competenze manageriali dei soggetti facenti parte degli organi di amministrazione (OdA) prediligendo anche l’instaurazione di relazioni positive con gli enti rappresentati negli organi di indirizzo (OdI) mentre le FOB “banche d’investimento sociale” perseguono il raggiungimento di elevati livelli di successo professionale dell’OdA e auspicano di dotarsi di strumenti a supporto del processo di pianificazione e controllo.<sup>255</sup>

Nel 2010, mediante la prima indagine sulla *governance* delle FOB, già citata in precedenza, è stato formulato un modello di governo riassumibile nelle seguenti fasi di sviluppo:



**Figura 5:** Figura 2.1. Il governo del non profit: fasi e caratteristiche. BOESSO, G., CERBIONI, F., 2018. *Managerialità solidale. Governance e strategia nelle fondazioni*. Milano: Wolters Kluwer

<sup>254</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., MENINI, A., PARBONETTI, A., *op cit.*

<sup>255</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., MENINI, A., PARBONETTI, A., *op cit.* a chiarimento di tale distinzione sottolineano che “l’approccio tradizionale, definito come FOB “mecenati locali” si caratterizza per una struttura di governo più snella, meno strutturata e supportata da sistemi elementari di controllo interno, ma comunque ricca di molteplici e diverse competenze nei propri organi di governo ed attenta nella verifica puntuale ed ex -ante del principale strumento attraverso il quale erogano risorse finanziarie sul territorio. Al crescere della rilevanza di forme di filantropia più strategica, mediante la gestione di progetti propri, complessi ed innovativi per affrontare in maniera originale e/o sperimentale specifiche manifestazioni del disagio sociale”

Ciascuna delle 6 fasi sopra rappresentate presenta una serie di elementi caratterizzanti a cui vanno ad aggiungersi delle condizioni relative al contesto interno alla Fondazione.

<b>FASI DEL BUON GOVERNO</b>	<b>ELEMENTI CARATTERIZZANTI</b>
<i>Comporre "l'impresa di cervelli"</i>	– definizione dei criteri di nomina degli amministratori – predisposizione degli incentivi finanziari e reputazionali per i membri del <i>board</i>
<i>Renderli una squadra</i>	– analisi delle competenze ad intervalli regolari – formazione continua degli amministratori
<i>Analizzare l'ambiente interno ed esterno</i>	– informazioni sulla Fondazione – informazioni sul contesto in cui si opera – informazioni sui singoli punti all'ordine del giorno
<i>Definire le linee programmatiche</i>	– analisi delle risorse disponibili e degli obiettivi auspicabili – pianificazione puntuale
<i>Organizzare i lavori degli organi di governo</i>	– organi statutari articolati in sottocomitati – tempi di lavoro congrui e modalità d'incontro formalizzate – sfiducia costruttiva alle proposte provenienti dalla <i>leadership</i>
<i>Comunicare e valutare con strumenti manageriali</i>	– controllo di gestione sull'operato della Fondazione – verifica dell'efficacia del CdA
<b>ULTERIORI CONDIZIONI DI CONTESTO INTERNO CHE FAVORISCONO IL "BUON GOVERNO"</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– interpretare il CdA come un aggregato di competenze specialistiche;</li> <li>– alimentare un flusso informativo al servizio del CdA;</li> <li>– condividere gli obiettivi declinandoli in termini sia di efficacia esterna sia di efficienza interna;</li> <li>– conoscere ed utilizzare strumenti e reportistica manageriale;</li> <li>– essere consapevoli della dimensione della Fondazione e calibrare di conseguenza il relativo grado di possibile approfondimento di ciascun elemento del buon governo;</li> </ul>	

**Tabella 2:** Adattamento Tabella 3 Il modello di governo per le Fondazioni BOESSO, G., CERBIONI, F., 2017. Governance e filantropia strategica nelle Fondazioni: la via italiana tra determinismo e solidarismo. *Rivista Impresa Sociale*, 9

Gli amministratori che compongono l'OdA sono dunque chiamati a svolgere specifici ruoli e ad assumere importanti decisioni al fine di rendere maggiormente efficiente ed efficace la *governance* dell'ente personalizzando il tutto in funzione delle caratteristiche proprie degli stessi ed in relazione al ciclo di vita dell'organizzazione.<sup>256</sup>

In tal senso al fine di apportare migliorie al modello di governo sono richiesti interventi che in via principale richiedono disponibilità di risorse finanziarie da investire.<sup>257</sup>

<sup>256</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *Managerialità solidale. Governance e strategia nelle fondazioni*. Editore: Wolters Kluwer

<sup>257</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *op.cit.* al riguardo sottolineano che "la ferma volontà di sprecare meno risorse possibili sui processi interni, per dedicarle prevalentemente ai bisogni sociali, non aiuta a rendere più sofisticato il processo di governo"

<b>FASI DEL BUON GOVERNO</b>	<b>MIGLIORIE A FRONTE DI INVESTIMENTI</b>
<i>Comporre "l'impresa di cervelli"</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Affidarsi ad agenzie specializzate per l'analisi dei profili dei candidati alla nomina negli organi di governo</li> <li>- remunerare separatamente gli amministratori più idonei per affiancare le linee operative</li> </ul>
<i>Renderli una squadra</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organizzare eventi di formazione ed aggiornamento per i propri amministratori</li> </ul>
<i>Analizzare l'ambiente interno ed esterno</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- commissionare analisi e ricerche a centri di ricerca esterni per la verifica del disagio sociale, della sua evoluzione e dell'impatto ottenuto dalla Fondazione con i suoi interventi</li> </ul>
<i>Definire le linee programmatiche</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- predisporre un <i>business plan</i> pluriennale con la simulazione dei principali flussi economico-finanziari</li> </ul>
<i>Organizzare i lavori degli organi di governo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- attrezzare un ufficio di segreteria per la preparazione accurata dei dossier da discutere in CdA e la descrizione puntuale agli amministratori delle attività implementate</li> <li>- associare ad ogni amministratore una risorsa umana in grado di assecondarne le proposte di miglioramento in relazione alla revisione dei processi interni</li> </ul>
<i>Comunicare e valutare con strumenti manageriali</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dotarsi dei principali strumenti di controllo di gestione (contabilità analitica, software gestionali, ecc.)</li> <li>- sottoporre il CdA a sessioni di autovalutazione con l'ausilio di specialisti esterni</li> </ul>

**Tabella 3:** Adattamento Tabella 5 Possibili migliorie a fronte di appositi investimenti BOESSO, G., CERBIONI, F., *op.cit.*

Riguardo a tali interventi effettuabili in un'ottica di maggiori benefici, se fosse possibile dimostrare che gli investimenti in termini di risorse finanziarie e di tempo producessero ritorni in termini di "saper fare" e "saper decidere" il grado di attrattività degli stessi aumenterebbe.<sup>258</sup> Altresì, vi sono alcune possibili migliorie qualificabili "a costo zero" che favoriscono lo sviluppo della *governance* senza richiedere alcun dispendio di risorse finanziarie.

<sup>258</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *op.cit.*

FASI DEL BUON GOVERNO	MIGLIORIE "A COSTO ZERO"
Comporre "l'impresa di cervelli"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effettuare il bilancio delle competenze e la formalizzazione dei profili da ricercare in occasione dei rinnovi di cariche</li> <li>- Coinvolgere gli amministratori nelle uscite pubbliche della Fondazione</li> </ul>
Renderli una squadra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assegnare, in base alle proprie competenze, ogni amministratore alla supervisione di specifiche aree operative o progetti (per aumentare il loro coinvolgimento)</li> <li>- Far partecipare gli amministratori agli eventi organizzati dalle associazioni di categoria di riferimento</li> </ul>
Analizzare l'ambiente interno ed esterno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riassumere e monitorare nel tempo i dati disponibili da fonti terzi sulle situazioni di disagio della comunità o del territorio di obiettivo</li> </ul>
Definire le linee programmatiche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotarsi di un piano pluriennale qualitativo per le principali linee di intervento e non erogare se l'intervento non è in linea con il piano</li> <li>- Accompagnare il finanziamento con attività di supporto passando dal semplice dialogo con l'ente beneficiario al fundraising a suo favore</li> </ul>
Organizzare i lavori degli organi di governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assegnare ogni amministratore a più organi statutari</li> <li>- Favorire la partecipazione volontaria di esperti esterni</li> <li>- Favorire la sfiducia costruttiva per migliorare le proposte della leadership della Fondazione</li> </ul>
Comunicare e valutare con strumenti manageriali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Richiedere ad ogni ente finanziato la stesura di <i>report</i> di risultato</li> <li>- Promuovere l'autovalutazione degli amministratori sull'operato del CdA e degli Uffici di presidenza</li> </ul>

**Tabella 4:** Adattamento Tabella 4 Possibili migliorie a "costo zero" BOESSO, G., CERBIONI, F., *op.cit.*

È evidente, dunque, che la *governance* delle FOB, a prescindere dalla dimensione e dal modello operativo proprio della singola entità, svolge un ruolo di "innesco" di iniziative sociali.<sup>259</sup> Auspicabile è la presenza di *manager* competenti per le aree di intervento dell'ente stesso; ma al contempo la squadra di governo difficilmente può essere competente per tutte le aree di intervento su cui la FOB governata opera. Si rende necessario, pertanto, che il *board* sia aperto

<sup>259</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., 2017. Governance e filantropia strategica nelle Fondazioni: la via italiana tra determinismo e solidarismo. *Rivista impresa sociale*, 9 al riguardo afferma che "alla domanda se la qualità della governance sia in grado di influenzare il comportamento delle Fondazioni la ricerca ha dato una risposta empirica positiva"; si fa riferimento alla

ad un continuo processo di formazione ed aggiornamento sulle continue tendenze emergenti, in tal senso il *board* è definibile quale organo “permeabile”.<sup>260</sup>

Al riguardo centrale è il concetto di “*board capital*” inteso come somma dei capitali umani e sociali dei membri degli OdA ovvero delle abilità e competenze degli amministratori oltre che delle relazioni che intrattengono con l’ambiente esterno. Tali risorse che il *board* apporta alla fondazione condizionano *in primis* la strategia ed assicurano migliori *performance*.<sup>261</sup>

Tale modello di “buon governo”, auspicato e perseguito da tutte le Fondazioni di Origine Bancaria, è interessato da un continuo processo di aggiornamento al fine di stare al passo con le diverse esigenze e tendenze<sup>262</sup> e trova accrescimento nel percorso di autodisciplina inaugurato, come già approfondito, con la Carta delle Fondazioni del 2012 e che ha trovato proseguo nella sottoscrizione del Protocollo d’Intesa ACRI-MEF del 2015.

#### 4.6. Operazione di fusione tra FOB

Alla luce anche dei rilevanti aspetti di *governance* che investono l’universo delle FOB, elemento centrale vuole essere l’inquadramento dell’operazione di fusione tra FOB; al riguardo, il d.lgs. 153/1999 contiene diversi riferimenti in merito alla possibilità di realizzare operazioni straordinarie, nello specifico di trasformazione e fusione, coinvolgenti FOB.

Nel dettaglio, infatti, l’articolo 4 comma 1 lett. b) n. 6, tra le altre, attribuisce all’organo di indirizzo la competenza a deliberare in riferimento a tali operazioni; altresì, l’art 10 comma 3 dispone in capo all’Autorità di vigilanza –il Ministero dell’economia e delle finanze –il potere di attuazione a condizione che l’intrapresa di queste non comporti “*il mutamento della natura giuridica e degli scopi istituzionali*”.<sup>263</sup>

Ulteriori riferimenti sono presenti all’interno dell’art 12 del Protocollo d’Intesa ACRI-MEF rubricato “*Cooperazione e forme di aggregazione*”. Nel dettaglio, l’articolo in esame sancisce che “*le Fondazioni perseguono l’efficienza e l’economicità della gestione, valutando il ricorso*

---

<sup>260</sup> CERBIONI, F., 2013. La governance delle fondazioni: leader al servizio della filantropia *Fondazioni. Periodico delle Fondazioni di Origine Bancaria*, Maggio-Giugno

<sup>261</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., *Managerialità solidale. Governance e strategia nelle fondazioni*. 2018. Milano: Wolters Kluwer

<sup>262</sup> BOESSO, G., CERBIONI, F., 2010. *Governance & performance nelle Fondazioni di Origine Bancaria. Modelli teorici, censimento degli strumenti e proposte innovative*. Università degli Studi di Padova, Dipartimento di Scienze Economiche al riguardo affermano che “*le FOB, [...] si sono dotate di opportune “squadre” di governo e sono consapevoli della necessità di dotare i membri degli organi di governo delle corrette informazioni e degli strumenti appropriati in relazione agli obiettivi istituzionali*”

<sup>263</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., 2018. Alla ricerca della disciplina applicabile alla trasformazione e alla fusione di fondazioni bancarie, *Rivista delle società*, 5-6 in riferimento alla condizione evidenziata afferma che “*le operazioni riguardate (e suscettibili di essere autorizzate) non possono essere immaginate come capaci di far perdere all’ente la qualifica di Fob. Una tale qualifica può essere, infatti, perduta solo attraverso un provvedimento di messa in liquidazione dell’ente, disposto dall’autorità di vigilanza (oltre che nei casi previsti dallo statuto, anche) per l’impossibilità di raggiungimento dei fini statutari*”

*a forme di cooperazione e di aggregazione per il perseguimento di obiettivi comuni.”* Altresì dispone che *“le Fondazioni che per le loro ridotte dimensioni patrimoniali non riescono a raggiungere una capacità tecnica, erogativa ed operativa adeguata attivano forme di collaborazione per gestire, in comune, attività operative ovvero procedono a fusioni tra Enti.”*

Il Protocollo, dunque, incentiva la realizzazione di forme di cooperazione ed aggregazione consentendo agli enti di scegliere tra molteplici modalità, tra cui rientra anche l'operazione straordinaria di fusione.<sup>264</sup> Nell'articolo in esame mancano, però, riferimenti circa le finalità da perseguire con tali modelli e i criteri da seguire nei processi valutativi relativamente al ricorso a quest'ultimi.<sup>265</sup> *Ratio* della disposizione è da ricondursi alla tendenza legislativa più generale volta a promuovere forme di cooperazione e di razionalizzazione, come avviene, per esempio, tra comuni di piccole dimensioni.<sup>266</sup>

La fusione tra FOB presenta la medesima natura dell'operazione in esame in ambito societario, e dunque, come previsto per gli ETS, la relativa disciplina richiama quanto previsto all'interno del Codice civile nei limiti della compatibilità.

Ancora, in riferimento alle forme assumibili, la fusione tra FOB può avvenire per unione di due o più FOB dalla quale ne scaturisce una nuova e sostitutiva di quelle coinvolte nell'operazione oppure alternativamente mediante incorporazione; in tale ultimo caso, come previsto a livello societario, la FOB incorporante incorpora le FOB incorporate.

L'operazione in esame genera un accrescimento dimensionale della struttura dell'“ente d'arrivo” in virtù del fatto che gli effetti vanno ad incidere principalmente sul profilo dimensionale degli enti. Pertanto, le motivazioni sottostanti alla realizzazione di tali operazioni sono riconducibili, in via principale, alla necessità di adeguare la dimensione degli enti ai bisogni derivanti dagli scopi che si intende perseguire al fine di poter continuare a svolgere le diverse iniziative cui sono deputate.<sup>267</sup> Sul punto, dunque, è chiaro che gli enti interessati ad effettuare tali fusioni si caratterizzano per la presenza di patrimoni carenti. Nel dettaglio, si tratta di fondazioni dotate di patrimoni che producono rendite in grado di coprire solo i costi di

---

<sup>264</sup> CAPRARA, A., 2016. Cooperazione e aggregazione tra Fondazioni di Origine Bancaria nel protocollo ACRI-MEF: spunti interpretativi in SALA, G., MERUZZI, G., a cura di. *Le Fondazioni di Origine Bancaria verso l'autoriforma*. 2016. Bologna: il Mulino evidenzia *“l'estremo favore verso la cooperazione e l'aggregazione al punto che si è preferito [...] non offrire modelli tipici, ma meri contenitori concettuali”*

<sup>265</sup> CAPRARA, A., *op.cit.*

<sup>266</sup> CLARICH, M., L'autonomia delle Fondazioni di Origine Bancaria e vigilanza statale dopo il protocollo d'intesa ACRI-MEF in SALA, G., MERUZZI, G., a cura di. *Le Fondazioni di Origine Bancaria verso l'autoriforma*. 2016. Bologna: Il Mulino

<sup>267</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.*

mantenimento della struttura e perciò insufficienti nel soddisfare le esigenze dei settori coinvolti.<sup>268</sup>

L'operazione di fusione tra FOB è finalizzata, dunque, a superare eventuali carenze patrimoniali e a riacquisire, mediante l'accrescimento dimensionale, efficacia ed efficienza. Nello specifico, infatti, il raggiungimento di economie di scala consente di ridurre i complessivi costi di gestione e, al contempo, l'incremento delle rendite complessive permette di impiegare quest'ultime conformemente agli scopi statutari.

Stando a quanto approfondito nel precedente paragrafo in riferimento alla *governance* delle FOB, l'aggregazione di simili entità può consentire, dunque, la costituzione di efficaci ed efficienti organi di governo, principale elemento di successo in riferimento alla resa "sociale" dei patrimoni di tali entità ed al perseguimento quindi degli obiettivi propri degli enti.

Alla luce delle caratteristiche tipiche delle FOB, soprattutto in riferimento alla natura immateriale dell'attività esercitata, il realizzo di economie di scala assume una rilevanza minore rispetto alle economie di scopo raggiungibili mediante la condivisione delle medesime risorse e del *know-how* soprattutto relativamente al *board*.<sup>269</sup> Si presentano, infatti, come già in parte accennato all'interno del presente capitolo, alcune difficoltà in merito alla misurazione della produttività delle attività svolte.<sup>270</sup>

Nel dettaglio, le economie di scala, effetto tipico delle operazioni di fusione in ambito societario, sono riconducibili al legame esistente tra l'aumento del grado di produttività e il livello dei costi sostenuti. Le aggregazioni tra FOB consentono, dunque, di raggiungere una posizione maggiormente competitiva a livello di istituzioni irrealizzabile come singole entità., a causa delle ridotte dimensioni.

Come già in precedenza approfondito, le FOB svolgono principalmente due attività: la gestione del patrimonio e l'attività erogativa; entrambe richiedono il rispetto dei requisiti di efficienza ed economicità. Al riguardo, la multidimensionalità degli obiettivi perseguiti dalle entità accompagnata dall'intangibilità nella valutazione dell'oggetto dell'attività svolta, ovvero del "servizio" offerto, e delle molteplici aspettative dei diversi *stakeholders* coinvolti generano in capo a tali enti la necessità di definire dei parametri volti a misurare l'auspicata efficacia ed

---

<sup>268</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.* sul punto sottolinea che *"in un ente di tipo erogativo, operante, cioè, secondo modalità grant-making un patrimonio inadeguato si ripercuote, all'evidenza, sul concreto raggiungimento degli scopi statutari: non a caso la carenza patrimoniale, è, talvolta configurata come causa di scioglimenti di enti di tale tipologia, proprio perché tale carenza rende impossibile l'ulteriore perseguimento dello scopo"*

<sup>269</sup> ACRI, 2000. Sesto rapporto sulle Fondazioni di Origine Bancaria – Anno 2000. Roma: Associazione delle Casse di Risparmio Spa al riguardo sottolinea che *"l'importanza delle competenze e della gestione del personale in questo tipo di organizzazioni [...], unite alla complessità e alla delicatezza delle attività istituzionali delle fondazioni, evidenziano la rilevanza assunta dalle economie di specializzazione e di esperienza più di quelle scaturenti da vere e proprie economie di scala"*

<sup>270</sup> ACRI, *op.cit.*

efficienza in termini gestionali, in quanto, alla luce di quanto evidenziato, il risultato economico non è in grado di esprimere il grado di bontà nella gestione dell'ente.<sup>271</sup>

Un indice capace di misurare le *performance* perseguite dalle FOB è il grado di efficienza operativa nella gestione delle risorse quale espressione della quota parte dei proventi patrimoniali disponibili per l'esercizio dell'attività erogativa ed associabile, dunque, alla capacità erogativa delle entità in esame.<sup>272</sup>

$$\text{Eff. op. gestione risorse} = \frac{\text{Risorse disponibili per le attività di erogazione}}{\text{Proventi patrimoniali}}$$

Il maggior grado di competitività ottenibile a seguito dell'aggregazione di più entità consente, dunque, a quest'ultime di accrescere la propria capacità erogativa.

Nonostante le difficoltà legate alla misurazione del grado di produttività il conseguimento di aggregazioni tra FOB consente comunque a quest'ultime di realizzare economie di scala oltre che di scopo.

Le motivazioni alla base delle operazioni di fusione sono quindi molteplici così come i benefici che l'operazione è in grado di apportare al territorio di riferimento e alle entità stesse. L'unione di più fondazioni consente, infatti, di godere di maggiore flessibilità nell'organizzazione degli enti e della loro attività erogativa oltre che incrementare il grado di attrattività verso le imprese nell'effettuare investimenti e dunque il benessere collettivo.<sup>273</sup> Inoltre, permette di rispondere più efficacemente alle attese dei territori in quanto la creazione di patrimoni di modeste entità assicura l'affidamento a soggetti dotati di adeguate competenze professionali e rispondenti al requisito dell'indipendenza e dunque uno stretto legame tra le realtà politico-locali ed i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle FOB.

Al riguardo, sebbene, come già evidenziato, la dimensione degli enti sia in parte irrilevante in riferimento al raggiungimento dei requisiti di efficienza ed efficacia del governo, il processo di creazione di un buon modello di *governance*, considerato un elemento cruciale, richiede l'investimento di risorse finanziarie non sempre disponibili; la realizzazione di operazioni di fusione tra FOB, generando un accrescimento in termini patrimoniali, rende possibile l'implementazione di tali migliorie o ancora lo sfruttamento di un buon governo già realizzato in un'altra entità coinvolta nell'aggregazione.

---

<sup>271</sup> ACRI, *op.cit.*

<sup>272</sup> FUNARI, S., RIZZI, D., 2002. *Una valutazione delle capacità di erogazione delle Fondazioni di Origine Bancaria del Nord-Est*. Nota di lavoro 2000.07 Università Cà Foscari Venezia, Dipartimento di Scienze Economiche

<sup>273</sup> CAPRARA, A., *op.cit.* al riguardo afferma che "l'aggregazione di più enti, [...], implica, in primo luogo, una maggiore omogeneità di azione e organizzazione dei diversi patrimoni"

Dall'analisi dell'articolo 12 del Protocollo d'Intesa ACR-MEF sembra emergere pertanto “*un favor in senso lato aggregativo, diretto cioè, nel medio periodo, [...] a ridurre il numero delle FOB, dando luogo a dei poli patrimoniali di maggiori dimensioni e maggiormente slegati dalle realtà a dagli interessi locali*”.<sup>274</sup> La realizzazione di poli patrimoniali ed al contempo anche economico-finanziari finalizzati alla realizzazione di programmi comuni di utilità sociale trova stretto collegamento con il nuovo approccio delle FOB alla filantropia strategica e dunque al superamento da parte di queste del tradizionale modello *grant making* in favore del modello delle *operating foundations*.<sup>275</sup>

Da un punto di vista sistematico vi è pertanto una forte spinta verso una riorganizzazione del sostegno privato all'utilità sociale mediante una rimodulazione dei ruoli dei soggetti coinvolti: Stato, imprese e cittadini.

#### 4.7. Procedimento operazione di fusione tra FOB

In riferimento all'operazione di fusione tra FOB, il D.lgs. 153/1999 non stabilisce quale disciplina trova applicazione, pertanto tale compito è interamente demandato all'interprete, sebbene non sia del tutto agevole alla luce della scarsa attenzione maturata al riguardo sia da parte della letteratura che della giurisprudenza.<sup>276</sup> Unico punto di riferimento è costituito dall'art 29 del decreto in esame che stabilisce che la disciplina generale delle FOB trova integrazione con quanto previsto agli articoli 12 e 2501 e ss del codice civile, seppur nei limiti della compatibilità. Pertanto, come già accennato, anche in termini procedurali la fusione tra FOB richiama la procedura di matrice societaria.<sup>277</sup>

È necessario, dunque, che gli organi amministrativi degli enti interessati provvedano a redigere il progetto di fusione ai sensi dell'art 2501-*ter* comma 1 cc e compatibilmente con le esigenze proprie della figura delle FOB; al riguardo è fondamentale che tale documento sia conforme

---

<sup>274</sup> CAPRARA, A., *op.cit.*

<sup>275</sup> CAPRARA, A., *op.cit.*

<sup>276</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.*

<sup>277</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.* sul punto sottolinea che il citato rinvio alle norme del Codice civile “*legittima a ritenere che la fusione tra FOB debba essere regolata, quanto meno, da una parte delle norme che concretizzano la disciplina della fusione societaria (artt.2501 ss. c.c.): da quella parte, cioè, che è in grado di soddisfare il requisito della compatibilità rispetto al diverso contesto nel quale la disciplina richiamata deve trovare applicazione.*” Sempre al riguardo gli Autori affermano che “*si tratta, allora, di comprendere quali siano le norme della disciplina della fusione societaria che possono concorrere a formare la disciplina “di derivazione”: ossia individuare la frazione della disciplina codicistica che possa risultare congrua rispetto alla fattispecie da disciplinare*”

con quanto previsto in riferimento alla *governance* e agli scopi istituzionali ex art 2 e 4 D.lgs. 153/99.<sup>278</sup>

In linea con quanto evidenziato nel precedente capitolo in riferimento agli ETS, non necessario in virtù delle caratteristiche proprie di tali entità è il riferimento al rapporto di cambio. Conseguentemente, diversi degli allegati previsti al progetto di fusione sono ritenuti aggiuntivi e non necessari in quanto finalizzati a illustrare e giustificare tale parametro.

Tuttavia, alcuni allegati sono fondamentali alla luce del fatto che, come già accennato, l'operazione di fusione richiede l'autorizzazione da parte del MEF;<sup>279</sup> pertanto, si ritiene che la situazione patrimoniale aggiornata e la relazione dell'organo amministrativo presentino una specifica utilità nella prospettiva del controllo esercitato dal MEF e nei processi valutativi effettuati dai creditori nell'ottica di un'eventuale opposizione. Nello specifico, la relazione dell'organo amministrativo illustra il progetto di fusione e mette in luce le ragioni giuridiche ed economiche dell'operazione proprie di ciascun ente coinvolto.<sup>280</sup>

Una volta redatto, il progetto di fusione assieme ad eventuali allegati deve essere trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'autorizzazione.<sup>281</sup> A seguito dell'autorizzazione il progetto e gli allegati devono essere assoggettati a pubblicità ai sensi dell'articolo 2501-*ter* comma 3 cc.

Alla luce di quanto sancito dall'art 11 del Protocollo MEF-ACRI del 22 aprile 2015 tali adempimenti pubblicitari possono essere realizzati attraverso il sito *internet* degli enti

---

<sup>278</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.* in riferimento al contenuto del progetto di fusione precisa che *"in particolare dovrà emergere: la forma di fusione adottata, gli elementi identificativi FOB che vi prendono parte, l'atto di fondazione dell'ente che risulterà dall'operazione o della FOB incorporante, aggiornato con le eventuali modifiche che s'intendono adottare in conseguenza dell'operazione, [...] la data a decorrere dalla quale i rapporti giuridici delle fondazioni sono imputate al bilancio della FOB post-fusione, con l'eventuale previsione di una clausola di retroattività contabile"*.

<sup>279</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op. cit.* al riguardo evidenzia *"sembrerebbe quanto meno opportuna la presenza di documenti che potrebbero avere una qualche utilità, soprattutto nella prospettiva del controllo esercitato dal Mef (in sede di autorizzazione della fusione) e delle valutazioni dei creditori"*

<sup>280</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.* in riferimento alla relazione dell'organo amministrativo, questa ha il compito di illustrare *"il perché, in altri termini, della fusione, cosa la motiva e gli obiettivi che si pensano di raggiungere per il tramite di essa. Si tratta, nello specifico, di dimostrare l'attitudine dell'operazione a consolidare o ripristinare la sana e prudente gestione degli enti coinvolti, evidenziando i benefici che potranno essere conseguiti: sia in termini di gestione del patrimonio e del suo rendimento, sia in termini di riduzione dei costi della struttura"*

<sup>281</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.* l'autorizzazione in oggetto *"dovrebbe assumere la natura di un atto dovuto, una volta che l'autorità di vigilanza abbia accertato la compatibilità tra l'operazione e la sana e prudente gestione degli enti partecipanti: in particolare, quando risulti che l'operazione contribuisce a migliorare la gestione del patrimonio (anche in ragione del conseguimento di economie di scala) e, quindi, assecondi un più efficace raggiungimento dei fini istituzionali"*

coinvolti.<sup>282</sup> Il sito *internet* svolge, dunque, una funzione di trasparenza delle informazioni maggiormente rilevanti per i terzi.<sup>283</sup>

In merito alle tempistiche di pubblicizzazione, non si ritiene necessario rispettare il lasso temporale di trenta giorni precedenti all'approvazione definitiva; perciò, una volta pubblicato può essere sottoposto immediatamente all'approvazione dell'organo di indirizzo degli enti coinvolti nel rispetto dei *quorum* previsti per le modifiche statutarie.

La decisione di fusione non assume però immediatamente efficacia; è necessario attendere il decorrere del termine di sessanta giorni ex art 2503 comma 1 cc al fine di consentire ai creditori dei singoli enti che abbiano un diritto di credito sorto prima della pubblicizzazione del progetto di fusione di presentare opposizione. È applicabile il dimezzamento di tale termine a trenta giorni previsto all'articolo 2505 cc.

Trascorso tale termine, la decisione di fusione viene trasmessa al MEF per l'approvazione delle eventuali modifiche statutarie e per la formalizzazione dell'atto pubblico di fusione previsto in ambito societario ex art 2504 comma 1 cc. Viene perciò assicurato un ulteriore controllo di regolarità dell'operazione al fine di verificare il rispetto dei meccanismi posti a tutela dei creditori.

#### *4.8. Analisi di alcuni casi empirici di fusione tra FOB*

A seguito della stipula del Protocollo d'intesa ACRI-MEF e dell'introduzione nel panorama legislativo delle FOB di previsioni normative volte a incoraggiare la realizzazione di aggregazioni tra Fondazioni di Origine Bancaria, si sono verificati in un breve lasso temporale due casi concreti riconducibili all'incorporazione della Fondazione Cassa Risparmio di Bra nella Fondazione Cassa Risparmio di Cuneo e alla successiva incorporazione della Fondazione Chieti, Abruzzo Molise nella Fondazione Banco di Napoli.

##### *4.8.1. La fusione tra la Fondazione CR di Cuneo e la Fondazione CR di Bra*

Il primo caso di integrazione tra Fondazioni di Origine Bancaria è riconducibile all'incorporazione della Fondazione Cassa di Risparmio di Bra nella Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, cd. Fondazione CRC. Si tratta della prima concreta attuazione di quanto previsto dall'art 12 del Protocollo d'Intesa ACRI-MEF del 2015 in riferimento alla

---

<sup>282</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.* sottolinea che ogni fase del complesso procedimento di fusione “*culmina con l'adempimento di un obbligo pubblicitario finalizzato a rendere note una serie di informazioni a chi risulta interessato (soci e creditori)*”

<sup>283</sup> PORTALE, G.B., CETRA, A., *op.cit.* al riguardo sottolinea che il sito internet “*può essere utilizzato in sostituzione dell'iscrizione nel registro delle imprese*”

realizzazione di “*forme di cooperazione e di aggregazione per il perseguimento di obiettivi comuni*” tra fondazioni.<sup>284</sup>

Riferimenti in merito alla possibilità di realizzare operazioni di fusione sono contenuti anche all'interno degli Statuti degli enti stessi. Nel dettaglio, l'articolo 25 dello Statuto della Fondazione CR Bra e il medesimo articolo dello Statuto della Fondazione CR Cuneo prevedono la possibilità di fondersi con altri enti o in altri enti al fine di raggiungere le finalità istituzionali. All'unificazione in esame si è giunti dopo più di un anno di confronti tra gli organi rappresentativi delle due entità coinvolte durante i quali sono stati esaminati i diversi aspetti nei quali scorgere criticità a seguito di un'eventuale aggregazione. Al riguardo è stato costituito anche un gruppo di lavoro formato dagli organi di entrambe le Fondazioni al fine di approfondire i diversi aspetti inerenti alla *governance*, alla gestione dell'organizzazione, alle attività di erogazione e progettazione e alla gestione patrimoniale dell'ente derivante. Nella realizzazione di tale integrazione fondamentale è stata anche la disponibilità a collaborare da parte dell'ACRI e del MEF mediante la fornitura di approfondimenti giuridici e fiscali soprattutto alla luce del fatto che, come già approfondito in precedenza, non vi è alcuna normativa specifica riguardante le fusioni tra Fondazioni di Origine Bancaria.

#### *4.8.1.1. Gli enti coinvolti nell'Operazione*

L'ente incorporante – Fondazione CRC – e l'ente incorporato – Fondazione CR Bra – come si può desumere dal progetto di fusione stipulato in data 16 novembre 2018 all'interno del punto 1 “*Identificazione delle Fondazioni di Origine Bancaria*” sono entrambi qualificabili come persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale ex D.lgs. 153/1999. Nel dettaglio, la Fondazione CRC è sorta il 24 maggio 1992 quale continuazione della Cassa di Risparmio di Cuneo a seguito del conferimento dell'azienda bancaria nella Cassa di Risparmio di Cuneo spa in attuazione di quanto sancito dalla previsione normativa L.218/1990.

Parimenti, la Fondazione CR Bra è riconducibile all'ente residuale dalla Cassa di Risparmio di Bra a seguito dello scorporo dell'azienda bancaria e del relativo conferimento presso la Cassa di Risparmio di Bra spa ai sensi della medesima previsione normativa sopracitata.

---

<sup>284</sup> RIGANTI, F., 2016. Brevi note sulle Fondazioni di Origine Bancaria a seguito del Protocollo di Intesa MEF- ACRI del 22 aprile 2015. *Le nuove leggi civili commentate*, 1 al riguardo ribadisce quanto sancito all'art 12 del Protocollo ACRI-MEF evidenziando che “*quanto alle forme di cooperazione e all'aggregazione, queste sono incentivate laddove finalizzate al perseguimento di un obiettivo comune e instaurate nel rispetto dei criteri di efficienza ed economicità. E ciò ferma restando l'espressa possibilità di procedere, laddove opportuno, a forme di fusione tra enti conferenti*”

I due enti in esame, come si può desumere dalla tabella sottostante, si caratterizzano per le differenti dotazioni patrimoniali e conseguentemente per le proporzionalmente diverse risorse disponibili; si differenziano, inoltre, per i territori di operatività di riferimento.

	<b>Ente incorporante</b> <b>Fondazione CR Cuneo</b>	<b>Ente incorporato</b> <b>Fondazione CR Bra</b>
<b>Patrimonio anno 2018</b> <sup>285</sup>	1.300 milioni	28,3 milioni
<b>Erogazioni annue 2018</b>	22 milioni	0,35 milioni
<b>Territorio di riferimento</b>	Cuneese, Albese, Monregalese	Bra, Baldissero d’Alba, Ceresole d’Alba, Sanfrè, Santa Vittoria d’Alba, Sommariva Perno

**Tabella 5:** *Tabella riassuntiva elementi caratterizzanti enti coinvolti nell’operazione di fusione Fondazione CRC-Fondazione CR BRA*

Le due entità presentano, pertanto, differenti dimensioni patrimoniali tali da ricondurre l’ente incorporante nel gruppo dimensionale delle “Fondazioni grandi” e l’ente incorporato nelle “Fondazioni piccole”, FOB dotate di un patrimonio inferiore ai 50 milioni.

#### *4.8.1.2. Le tappe procedurali*

L’*iter* procedurale ha avuto inizio nell’ottobre 2018 mediante l’approvazione da parte degli organi di indirizzo e amministrativi delle Fondazioni coinvolte delle Linee guida contenenti i principi e criteri per la stesura del Progetto di fusione. Successivamente, è stato redatto e in data 16 novembre 2018 approvato il progetto di fusione da parte del Consiglio Generale della Fondazione CRC e del Comitato d’Indirizzo della Fondazione di Cassa di Risparmio di Bra. Nel primo trimestre dell’anno successivo, l’operazione in esame ha ottenuto, precisamente in data 1° marzo 2019, l’approvazione da parte del MEF e a seguire, l’11 marzo 2019, è avvenuta la stipula dell’atto notarile di fusione con effetto contabile e fiscale retroattivo al 1° gennaio 2019 in conformità a quanto previsto all’articolo 2504-*bis* comma 3 cc. Pertanto, le operazioni effettuate dall’ente incorporato sono risultati imputabili al bilancio dell’incorporante a decorrere dal 1° gennaio 2019 mentre gli effetti reali o cd. obbligatori della fusione hanno avuto decorrenza dalla data dell’atto di fusione e della relativa pubblicità. Al riguardo, come si può

<sup>285</sup> ACRI, 2018. *XXIV Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione delle Casse di Risparmio Spa

evincere dall'atto di fusione *“gli effetti della fusione decorrono con effetto immediato dalla data di stipula del presente atto di fusione”* alla luce del fatto che le Fondazioni non sono iscritte al Registro delle Imprese e non trova pertanto applicazione l'articolo 2504-*bis* comma 2 cc. Ai fini pubblicitici è stato predisposto dagli enti coinvolti un comunicato stampa congiunto diffuso nei siti web delle Fondazioni e nelle principali testate giornalistiche.<sup>286</sup>

#### *4.8.1.3. Motivazioni, obiettivi ed effetti dell'Operazione*

L'obiettivo della fusione in esame, sebbene sia stato declinato diversamente dagli organi amministrativi delle diverse entità coinvolte come si può osservare dall'analisi delle relazioni degli organi amministrativi redatte ai sensi dell'art 2501- *quinquies* cc, è principalmente individuabile nella realizzazione di economie di scala e di efficacia della gestione del patrimonio, nella riduzione dei costi di struttura e nell'incremento della capacità erogativa per il Braidese. L'operazione ha dunque risposto ad esigenze di riorganizzazione consentendo un più efficace raggiungimento dei fini istituzionali degli enti interessati.

Nel dettaglio, dal punto di vista dell'organo amministrativo dell'ente incorporato, l'incorporazione nella Fondazione CRC ha consentito di *“far fronte alla progressiva riduzione della capacità reddituale e, conseguentemente, erogativa, della F. CR.BRA, dovuta alla contrazione dei proventi da strumenti finanziari e da dividendi da parte della Banca conferitaria, nonché all'ulteriore aggravio delle voci di costo che conseguirebbero alla probabile risoluzione del contratto di service attualmente in essere con la Banca conferitaria per l'utilizzo di risorse, strutture e mezzi”*.<sup>287</sup>

L'Operazione in esame ha dunque incrementato la capacità erogativa dell'ente derivante attraverso una riduzione dei costi strutturali ed una migliore allocazione delle risorse esistenti traducendosi in un vantaggio per entrambe le entità coinvolte.

Mediante l'aggregazione delle due realtà, la Zona Braidese comprendente i comuni di Bra, Baldissero d'Alba, Ceresole d'Alba, Sanfrè, S. Vittoria d'Alba e Sommariva Perno e riconducibile al territorio servito da Fondazione CR Bra, ha costituito una nuova zona da integrare al campo di principale operatività della Fondazione CRC. Pertanto, è possibile constatare che quest'ultima ha ampliato il suo raggio d'azione in termini territoriali assumendo una vocazione maggiormente *“provinciale”*.<sup>288</sup>

Conseguentemente all'estensione territoriale, la fondazione incorporante al fine di salvaguardare l'operatività della fondazione incorporata nella relativa area territoriale

---

<sup>286</sup> Comunicato stampa congiunto Fondazione CRBRA e Fondazione CRC 11 marzo 2019

<sup>287</sup> Relazione organo amministrativo 16.10.2018 Fondazione Cassa di Risparmio di Bra

<sup>288</sup> Relazione dell'organo amministrativo 16.10.2018 Fondazione CRC punto 3 *“Motivazioni dell'operazione”*

corrispondente al Braidese, ha introdotto all'interno dello statuto una previsione ad *hoc* secondo la quale almeno un membro del Consiglio Generale della Fondazione CRC deve risiedere da almeno tre anni in un comune del Braidese oltre che aver maturato esperienza, competenza e professionalità nell'ambito dei settori operativi della Fondazione stessa. Tale designazione deve avvenire mediante un Bando opportunamente pubblicizzato.

Perciò, a seguito dell'unificazione degli enti lo Statuto dell'ente incorporante ha subito delle modifiche sottoposte poi all'approvazione del MEF.

Come già anticipato, l'Operazione in oggetto ha visto l'applicazione del principio della retroattività per quanto riguarda gli effetti contabili. Gli atti dell'ente incorporato sono infatti da imputarsi al bilancio dell'incorporante a decorrere dal 1° gennaio 2019. Perciò, la Fondazione CR Bra nel cd. periodo interinale, ossia nell'arco temporale intercorrente tra il 1° gennaio 2019 e l'11 marzo 2019 ha tenuto regolarmente la contabilità ed in corrispondenza della data degli effetti giuridici corrispondente al giorno dell'atto di fusione ha redatto una situazione contabile infra-annuale nella quale trovano evidenza le attività e passività da trasferire nel bilancio dell'incorporante e le componenti positive e negative da inserire nel Conto economico sempre dell'ente incorporante.<sup>289</sup>

#### *4.8.1.4. Situazione patrimoniale post fusione*

Alla luce della documentazione disponibile nel sito *internet* della Fondazione CRC ovvero del Bilancio relativo all'esercizio 2018 per quanto riguarda la Fondazione CRC e dunque dei dati relativi alla situazione patrimoniale esistente al 01.01.2019 e della situazione infra-annuale relativa alla Fondazione Cassa di Risparmio di Bra redatta alla data d'estinzione della stessa coincidente con la data di stipula dell'atto di fusione ovvero 11.03.2019, è possibile disporre, in termini approssimativi, di una situazione patrimoniale post-fusione. Tale bilancio d'apertura post fusione non è qualificabile come la reale situazione a tale data in quanto non si dispone di una situazione aggiornata alla medesima data relativamente all'ente incorporante.

---

<sup>289</sup> Tale situazione patrimoniale ed economica infra-annuale redatta alla data del 11 marzo 2019 è contenuta negli allegati del Bilancio 2019 Fondazione CRC

<b>STATO PATRIMONIALE AGGREGATO DELLE FONDAZIONI COINVOLTE NELLA FUSIONE</b>			
<b><u>ATTIVO</u></b>			
	<b>ENTE INCORPORANTE</b> <b>Fondazione CRC</b> <b>ante fusione</b> <i>(rif.to bilancio</i> <i>d'esercizio al</i> <i>31.12.2018)</i> <b>Valori in €</b>	<b>ENTE INCORPORATO</b> <b>Fondazione CR Bra</b> <b>ante fusione</b> <i>(rif.to situazione</i> <i>patrimoniale al</i> <i>11.03.2019)</i> <b>Valori in €</b>	<b>ENTE INCORPORANTE</b> <b>Fondazione CRC</b> <b>post fusione</b> <i>(apporti ente</i> <i>incorporato al</i> <i>11.03.2019)</i> <b>Valori in €</b>
Immobilizzazioni materiali e immateriali	10.586.734	90.747	10.677.481
Immobilizzazioni finanziarie	1.250.027.658	10.455.678	1.260.483.336
Strumenti finanziari non immobilizzati	103.068.007	3.381.664	106.449.671
Crediti	43.203.813	13.375	43.217.188
Disponibilità liquide nette	95.444.716	15.590.557	111.035.273
Ratei e risconti attivi	274.405	1.542	275.947
<b>TOTALE ATTIVITA'</b>	<b>1.502.605.333</b>	<b>29.533.563</b>	<b>1.532.138.896</b>

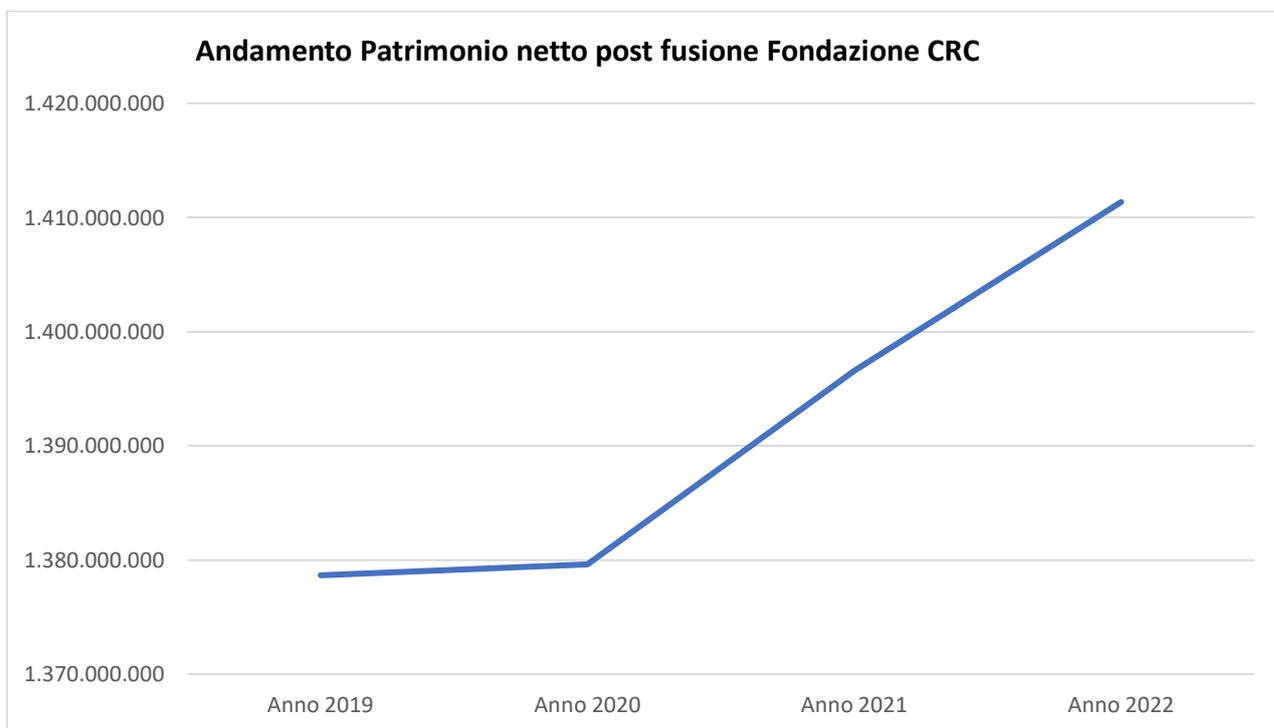
<b>STATO PATRIMONIALE AGGREGATO DELLE FONDAZIONI COINVOLTE NELLA FUSIONE</b>			
<b><u>PASSIVO</u></b>			
	<b>ENTE INCORPORANTE</b> <b>Fondazione CRC</b> <b>ante fusione</b> <i>(rif.to bilancio</i> <i>d'esercizio al</i> <i>31.12.2018)</i> <b>Valori in €</b>	<b>ENTE INCORPORATO</b> <b>Fondazione CRB</b> <b>ante fusione</b> <i>(rif.to situazione</i> <i>patrimoniale al</i> <i>11.03.2019)</i> <b>Valori in €</b>	<b>ENTE INCORPORANTE</b> <b>Fondazione CRC</b> <b>post fusione</b> <i>(apporti ente</i> <i>incorporato al</i> <i>11.03.2019)</i> <b>Valori in €</b>
Patrimonio netto	1.331.635.761	28.293.205	1.359.928.966
Fondi per l'attività d'istituto	76.770.316	864.499	77.634.815
Fondi per rischi e oneri	31.831.978	0	31.831.978
Trattamento di fine rapporto	542.744	0	542.744
Erogazioni deliberate	46.423.443	363.932	46.787.375
Fondo per il volontariato	1.344.005	4.627	1.348.632
Debiti	14.057.086	7.300	14.064.386
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>1.502.605.333</b>	<b>29.533.563</b>	<b>1.532.138.896</b>

#### 4.8.1.5. Considerazioni finali sull'Operazione

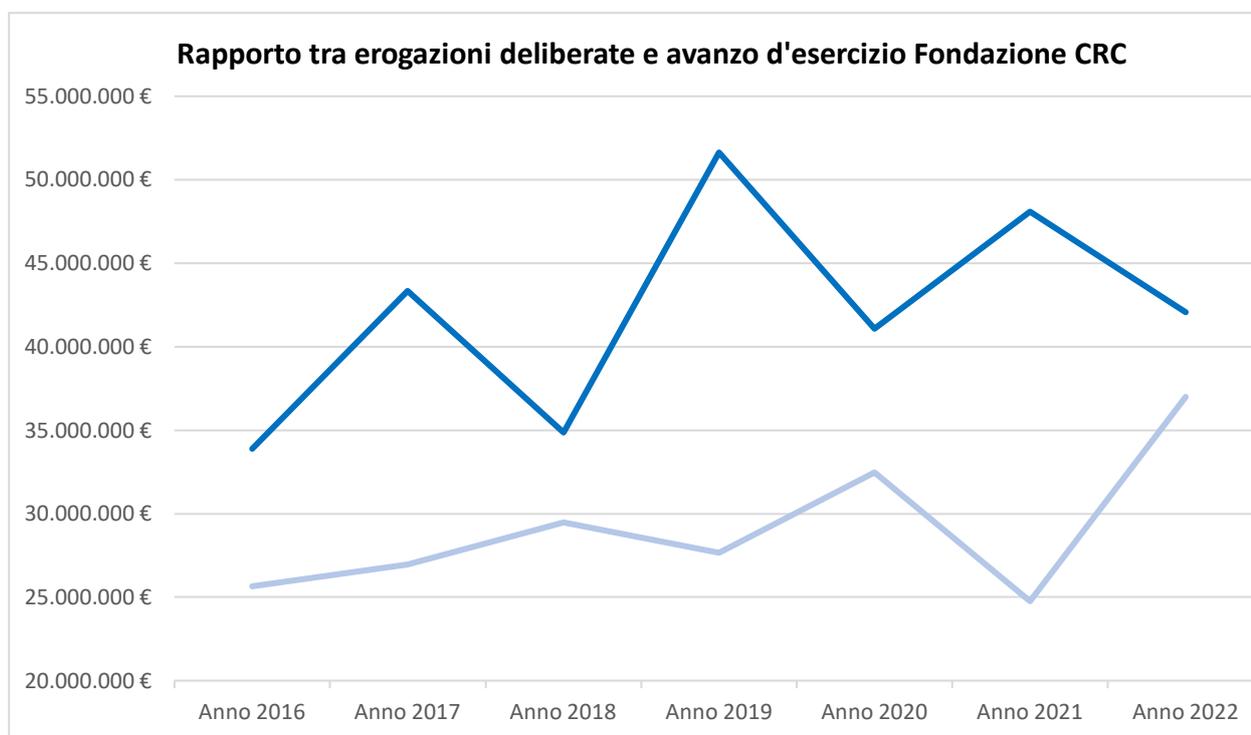
Tali Fondazioni di Origine Bancaria hanno svolto dunque un ruolo di apripista nella realizzazione delle operazioni aventi carattere straordinario scontando *in primis* la difficoltà legata all'assenza di una specifica legislazione volta a disciplinare tale tipologia di operazione. Tuttavia, la creazione di un gruppo di lavoro composto da membri di entrambe le Fondazioni coinvolte ha permesso di analizzare, discutere e trovare intese su diversi aspetti riguardanti l'operazione: patrimoniali, erogativi e di *governance*.

Altresì, grazie al continuo supporto del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed all'intervento di diversi consulenti legali è stato possibile stabilire un insieme di regole che hanno costituito la prassi adottabile da altri Enti intenzionati a realizzare in seguito operazioni analoghe su scala nazionale.

Come si può osservare dal grafico sottostante, a seguito dell'aggregazione delle due entità il patrimonio netto della Fondazione CRC ha visto negli anni un progressivo incremento, mantenendo la propria posizione tra le 10 più grandi Fondazioni di Origine Bancaria in Italia per dimensione patrimoniale.



**Figura 6:** Andamento Patrimonio netto Fondazione CRC a seguito dell'incorporazione della Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise



**Figura 7:** Rapporto esistente tra erogazioni deliberate ed avanzo d' esercizio Fondazione CRC

Come si può evincere dal grafico contenuto nella Figura “7” l’andamento dell’attività istituzionale riflette la strategia “anticiclica” perseguita dalla maggioranza delle Fondazioni che vede come fonte di finanziamento l’utilizzo del “Fondo di stabilizzazione delle erogazioni” incrementato negli esercizi caratterizzati da alta redditività. Pertanto, le erogazioni deliberate negli esercizi in parte si riferiscono alle risorse dell’esercizio corrente ed in parte vengono finanziate con le somme accantonate nei fondi negli esercizi precedenti.

In tal senso, l’attività istituzionale della Fondazione è legata alle risorse conseguite nell’esercizio precedente mentre le risorse prodotte nell’esercizio corrente vengono accantonate nei fondi in vista dell’attività istituzionale futura.<sup>290</sup> Ciò giustifica l’andamento “anticiclico”, osservabile dal grafico, delle erogazioni deliberate rispetto a quello dell’avanzo di esercizio.

I decrementi osservabili nell’andamento del valore delle erogazioni deliberate post-fusione nel 2019 e 2021 sono da ricondursi alle contrazioni degli avanzi d’esercizio verificatesi nelle annualità precedenti, 2018 e 2020.

#### 4.8.2. Fusione tra Fondazione Chieti- Abruzzo Molise e Fondazione Banco di Napoli

A distanza di poco tempo ha trovato attuazione la seconda fusione tra Fondazioni di Origine Bancaria territorialmente presenti in regioni diverse, ovvero l’incorporazione della Fondazione Chieti- Abruzzo e Molise nella Fondazione Banco di Napoli. Stando a quanto affermato dal

<sup>290</sup> ACRI, 2020. XXVI Rapporto annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria. Roma: ACRI Spa

Presidente della Fondazione Banco di Napoli nel comunicato stampa del 22.05.2019 tale fusione ha permesso di costruire “*un ponte di solidarietà, un'alleanza tra comunità con gli stessi valori*”.

#### *4.8.2.1. Gli enti coinvolti*

L'ente incorporante – Fondazione Banco di Napoli – è la prima fondazione di origine bancaria a sorgere in Italia a seguito del conferimento alla società Banco di Napoli spa dell'insieme delle attività creditizie da parte dell'Istituto di credito di Diritto Pubblico Banco di Napoli. Opera in sei regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia.

L'ente incorporato – Fondazione Chieti- Abruzzo e Molise – è sorta sempre nel processo di ristrutturazione degli istituti di crediti nell'anno successivo, l'11 luglio 1992, in continuità della Cassa di Risparmio della provincia di Chieti assumendo in un primo momento la designazione di Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti e nel 2016 l'allora attuale denominazione.

#### *4.8.2.2. Le tappe procedurali*

Nel novembre 2018 l'ente incorporato, a seguito del provvedimento di risoluzione della società bancaria conferitaria di cui deteneva una quota maggioritaria del capitale sociale, pari all'80%, ha subito un importante decremento del proprio patrimonio e una conseguente riduzione della propria capacità erogativa. Ciò ha generato la necessità di avviare collaborazioni con altri enti similari allo scopo di realizzare integrazioni e riacquisire “*il ruolo di attore dello sviluppo economico, sociale e culturale del territorio di riferimento*”.<sup>291</sup>

A seguito di differenti confronti tra i vertici degli enti coinvolti al fine di trovare soluzioni concrete volte alla ripresa dell'attività istituzionale a beneficio del territorio dell'ente incorporando al contempo parte integrante del più ampio territorio di riferimento dell'incorporante, i rispettivi Consigli di Amministrazione hanno redatto il progetto di fusione. Elemento chiave che ha consentito di raggiungere l'accordo è da ricondursi alla “*comunanza di parte dell'ambito territoriale di riferimento e dei settori di intervento in cui le due fondazioni esplicano la loro attività*”<sup>292</sup>. In tal senso sono stati dunque valutati gli effetti conseguenti ad un'integrazione degli enti, sia in termini di valore del patrimonio derivante che alla redditività dello stesso oltre che dei benefici alla luce di una razionalizzazione dei costi.

---

<sup>291</sup> Progetto di fusione Fondazione Banco di Napoli e Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise

<sup>292</sup> Progetto di fusione Fondazione Banco di Napoli, *op.cit.* Punto 2 “*Processo di raggiungimento delle intese tra i soggetti partecipanti alla fusione*”

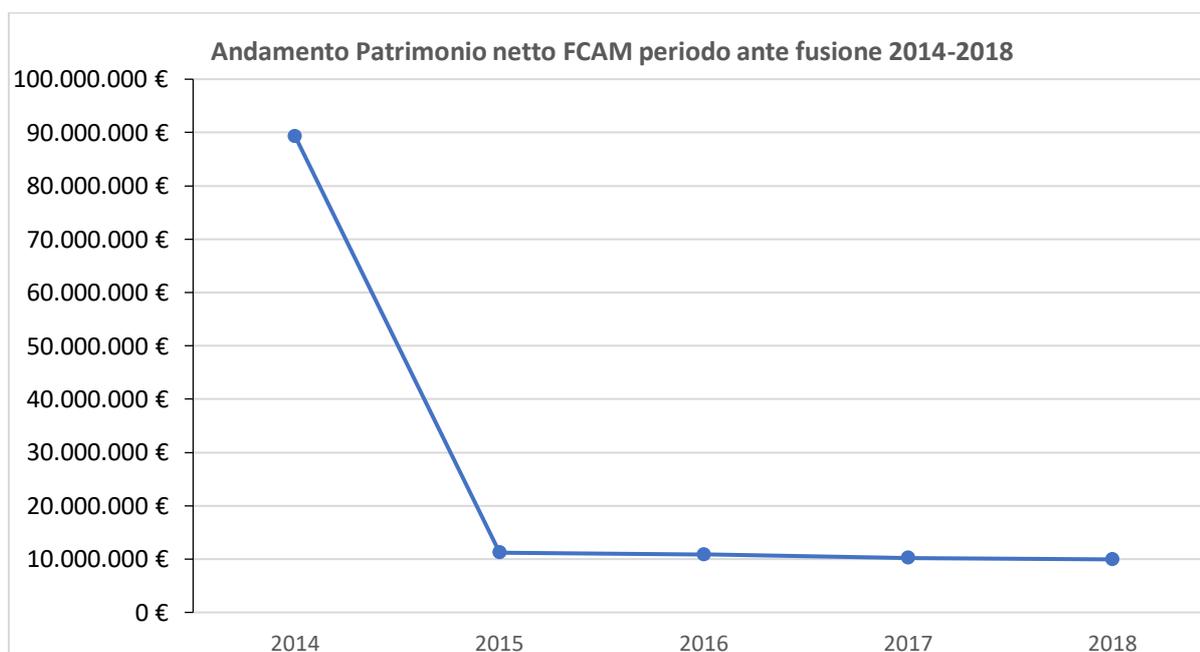
Al riguardo, è da notare che le due entità negli anni hanno sempre interagito mediante scambi di conoscenze ed esperienza che hanno portato all'accrescimento di entrambe in ambito artistico, culturale, economico e sociale.

Nel gennaio 2019, i rispettivi organi amministrativi hanno provveduto alla redazione e successiva approvazione delle relazioni degli organi amministrativi ex art 2501-*quinquies* cc, parte integrante del progetto di fusione. L'Operazione ha trovato definitiva formalizzazione il 22 maggio 2019 mediante la stipula dell'atto notarile di fusione avvenuta a seguito dell'autorizzazione da parte del MEF.

#### 4.8.2.3. Motivazioni, obiettivi ed effetti dell'Operazione

Alla base della decisione di intraprendere l'Operazione in esame vi era la convinzione da parte di entrambi gli enti coinvolti che l'unificazione dei patrimoni e al contempo delle competenze acquisite nel tempo potesse comportare una *“migliore capacità tecnica, erogativa ed operativa a beneficio del comune territorio di riferimento”*.<sup>293</sup>

Uno dei principali effetti è da ricondursi, infatti, ad una maggiore efficienza ed efficacia dell'attività erogativa nel territorio abruzzese e molisano sopperendo all'importante riduzione di risorse che ha interessato l'ente incorporato. Inoltre, trattandosi di una fusione per incorporazione, oltre all'estinzione dell'ente incorporato e alla continuazione dei rapporti giuridici e sostanziali e processuali di quest'ultimo in capo all'incorporante si è generato un accrescimento strutturale di quest'ultimo.



**Figura 8:** Andamento Patrimonio netto Fondazione Chieti- Abruzzo e Molise periodo ante-fusione 2014-2018

<sup>293</sup> Progetto di fusione, *op. cit.*

	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Patrimonio netto	€ 89.239.514	€11.193.309	€10.854.042	€10.219.551	€9.940.801

**Tabella 6:** Valori di Patrimonio netto Fondazione Chieti- Abruzzo e Molise ante fusione 2014-2018

Da un'analisi dei Rapporti Annuali dell'ACRI relativi al periodo 2014-2018, e come si può evincere dal grafico "Figura 8" e dalla "Tabella 6", negli esercizi precedenti all'intrapresa dell'operazione di fusione la Fondazione Chieti- Abruzzo e Molise ha subito una notevole contrazione in termini patrimoniali. L'evidente calo verificatosi nell'esercizio 2015 è da ricondursi alla risoluzione della società bancaria conferitaria Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti Spa, sottoposto l'anno precedente alla procedura di Amministrazione finanziaria.<sup>294</sup>

Si tratta dunque di un'Operazione realizzata allo scopo di *"rilanciare un'azione sociale e culturale tesa a valorizzare i talenti e le eccellenze del Meridione, in particolare in Abruzzo e Molise, terre dalle straordinarie potenzialità"*.<sup>295</sup>

In termini di *governance*, a seguito della fusione, il Consiglio Generale della Fondazione Banco di Napoli ha subito un incremento del numero dei consiglieri; al fine di assicurare la rappresentanza dell'ex Fondazione Chieti- Abruzzo e Molise è stata prevista la presenza di un ulteriore consigliere designato dal Sindaco di Chieti.

#### 4.8.2.4. Situazione patrimoniale post-fusione

Alla luce dei dati disponibili nel sito *internet* della Fondazione incorporante – Fondazione Banco di Napoli – è possibile ricavare un'approssimativa situazione patrimoniale dell'ente a seguito del compimento dell'operazione di fusione. Si tratta, come nel precedente caso esaminato, di una situazione approssimativa in quanto non è reperibile alcuna situazione alla data della stipula dell'atto di fusione. Altresì, i dati dell'ente incorporato sono ricavati da un'attenta analisi della Nota integrativa del Bilancio dell'ente incorporante dell'esercizio 2019. Si può osservare che i valori emersi sono simili alla situazione patrimoniale redatta ai fini del progetto di fusione alla data del 30 novembre 2018.

<sup>294</sup> Al riguardo, si segnala che la Relazione dell'organo amministrativo ex art 2501 *quinquies* cc redatta da parte dell'organo della Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise sottolinea che *"La proprietà del pacchetto di maggioranza della Carichieti Spa, detenuto dalla Fondazione sino alla data del provvedimento di risoluzione, in base alla deroga prevista dall'art.25, comma 3-bis, del D.Lgs 153/99, ha rappresentato da sempre per quest'ultima la principale fonte di proventi in quanto i dividendi distribuiti annualmente dalla conferitaria le hanno consentito di svolgere l'attività istituzionale nell'ambito del proprio territorio di riferimento e di coprire le spese di funzionamento. Per effetto della risoluzione della Carichieti Spa, e ancor prima per la sottoposizione dello stesso Istituto di credito a procedura di Amministrazione straordinaria, la Fondazione non ha percepito più dividendi e non ha potuto condurre attività erogativa a beneficio della propria comunità."*

<sup>295</sup> Comunicato Stampa Banco di Napoli 22.05.2019

**SITUAZIONE PATRIMONIALE DELLE FONDAZIONI COINVOLTE NELLA FUSIONE**

**ATTIVO**

	<b>ENTE INCORPORANTE Fondazione Banco di Napoli ante fusione (rif.to bilancio d'esercizio al 31.12.2018) Valori in €</b>	<b>ENTE INCORPORATO Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise ante fusione (rif.to situazione patrimoniale al 22.05.2019) Valori in €</b>	<b>ENTE INCORPORANTE Fondazione Banco di Napoli post fusione (apporti ente incorporato al 22.05.2019) Valori in €</b>
Immobilizzazioni materiali e immateriali	16.417.475	16.126.878	32.544.353
Immobilizzazioni finanziarie	74.313.328	119.793	74.433.121
Strumenti finanziari non immobilizzati	12.646.010	0	12.646.010
Crediti	515.602	1.234.745	1.750.347
Disponibilità liquide nette	7.488.199	212.971	7.701.170
Ratei e risconti attivi	371.185	9.236	380.421
<b>TOTALE ATTIVITA'</b>	<b>111.751.800</b>	<b>17.703.623</b>	<b>129.455.423</b>

**SITUAZIONE PATRIMONIALE DELLE FONDAZIONI COINVOLTE NELLA FUSIONE**

**PASSIVO**

	<b>ENTE INCORPORANTE Fondazione Banco di Napoli ante fusione (rif.to bilancio d'esercizio al 31.12.2018) Valori in €</b>	<b>ENTE INCORPORATO Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise ante fusione (rif.to situazione patrimoniale al 22.05.2019) Valori in €</b>	<b>ENTE INCORPORANTE Fondazione Banco di Napoli post fusione (apporti ente incorporato al 22.05.2019) Valori in €</b>
Patrimonio netto	108.952.937	10.307.512	119.260.449
Fondi per l'attività d'istituto	700.189	3.662.753	4.362.942
Fondi per rischi e oneri	82.070	386.060	468.130
Trattamento di fine rapporto	140.936	18.657	159.593
Erogazioni deliberate	452.402	216.575	668.977
Fondo per il volontariato	92.904	40.930	133.834
Debiti	1.255.799	3.071.136	4.326.935
Ratei e risconti passivi	74.565		74.565
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>111.677.237</b>	<b>17.703.623</b>	<b>129.455.423</b>

#### 4.8.2.5. Considerazioni finali sull'Operazione

Le Fondazioni coinvolte sull'esempio di quanto realizzato in precedenza da parte della Fondazione CRC attraverso l'incorporazione dell'ex Fondazione CR BRA hanno potuto concludere il processo di integrazione della Fondazione Chieti- Abruzzo e Molise in Fondazione Banco di Napoli e dare pertanto alla prima fusione per incorporazione tra entità presenti in territori regionali differenti.

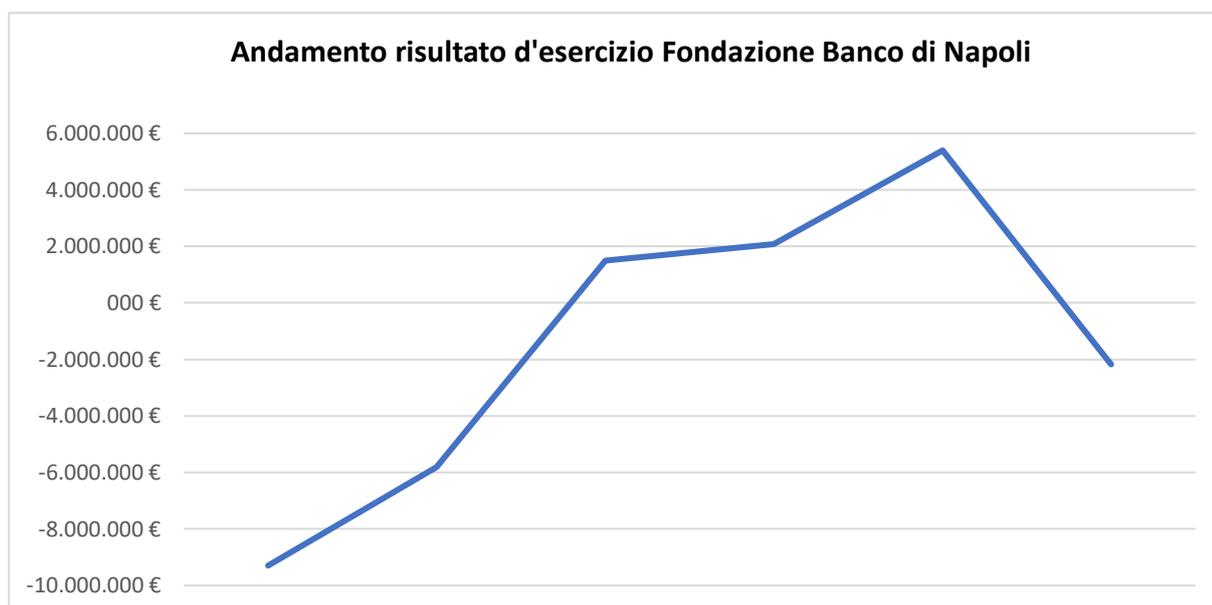
Fondamentale nel processo di realizzazione dell'Operazione è stata la collaborazione e il sostegno fornito, oltre che dagli organi delle due fondazioni, anche da parte del MEF, del Comune di Chieti e dall'ACRI che ha sostenuto l'Operazione in oggetto anche in termini finanziari attraverso un contributo straordinario di euro 250.000,00.

Rilevante risultato raggiunto mediante l'aggregazione concerne l'ingresso dell'immobile Palazzo de' Mayo appartenente alla Fondazione Chieti- Abruzzo e Molise nell'attivo patrimoniale dell'ente incorporante con un incremento di circa 14 milioni alla voce "*Beni immobili strumentali*".<sup>296</sup>

In riferimento al risultato economico conseguito, a seguito della realizzazione dell'Operazione, nell'anno 2019, l'ente incorporante ha ridotto drasticamente la situazione di disavanzo conseguendo negli anni successivi risultati positivi in progressivo aumento fino al 2021; nell'esercizio 2022 ha conseguito nuovamente un risultato negativo.

---

<sup>296</sup> Bilancio d'esercizio 31 dicembre 2019 Banco di Napoli; al riguardo, all'interno della nota integrativa è indicato che "*l'importo evidenziato rappresenta il valore del complesso edilizio monumentale denominato Palazzo de' Mayo comprensivo del valore degli impianti fissi ed è adeguato alle risultanze della perizia di stima redatta da un professionista appositamente incaricato di valutare il Palazzo per l'operazione di fusione per incorporazione della Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise nella Fondazione Banco di Napoli*"



**Figura 9:** *Andamento risultato d'esercizio Fondazione Banco di Napoli alla luce dell'operazione di fusione avvenuta nel 2019*

#### *4.9. Aspetti fiscali riguardanti l'operazione di fusione tra FOB*

Il regime fiscale applicabile alle operazioni di fusione tra FOB non appare in linea con il forte incentivo volto a favorire tali aggregazioni.

Ai fini delle imposte dirette, in virtù della funzione riorganizzativa svolta da tale operazione vige il principio di neutralità fiscale ex art 172 TUIR che, come già approfondito in materia di ETS nei precedenti capitoli, ai sensi dell'art 174 TUIR trova applicazione anche negli enti non commerciali, categoria cui sono riconducibili anche le Fondazioni di Origine Bancaria.

Aspetto rilevante, ed in un certo senso disincentivante delle operazioni di fusioni tra FOB è il trattamento tributario da applicare all'atto di fusione in materia di imposte indirette: imposta di registro, ipotecaria e catastale.

Al riguardo, alla luce della mancanza di una disciplina propria, nel 2019 è intervenuta l'Agenzia delle Entrate mediante la Risoluzione 2/E del 11 gennaio 2019.

I trasferimenti di beni riguardanti le fondazioni in esame, in quanto enti non commerciali, non sono assoggettabili all'imposta sul valore aggiunto ex art 2 comma 3 lettera f) DPR 633/72.

Perciò, in ossequio al principio dell'alternatività IVA/registro, gli atti sono sottoposti all'applicazione dell'imposta di registro in misura proporzionale pari al 3% ex art 9 Tariffa allegata al TUR.

Altresi, l'Agenzia delle Entrate mediante la Risoluzione sopracitata si è espressa anche in riferimento al processo di determinazione delle base imponibile sostenendo che occorre *“fare riferimento al valore – determinato alla data di efficacia giuridica della fusione (ie. data di*

*stipula dell'atto di fusione) – dei beni e diritti, compresi i beni immobili, assunti al netto delle passività, iscritti nel patrimonio della sola fondazione incorporata”.*

Riguardo, invece, alle imposte ipotecarie e catastali, si ritengono applicabili, in via analogica a quanto già approfondito in materia di ETS, l'art 4 della Tariffa allegata a TUIC e l'articolo 10 comma 2 del TUIC secondo i quali “*gli atti di fusione [...] di società di qualunque tipo*” sono soggetti ad imposta nella misura fissa di euro 200.

Tale linea interpretativa sostenuta dall'Agenzia dell'Entrate presenta, però, alcune criticità come evidenziato alla Relazione dell'organo amministrativo ex art 2501-*quinquies* cc.

Le perplessità emerse dai consulenti dell'Operazione di fusione tra Fondazione CRC e Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise sono riconducibili, in primo luogo, all'incompatibilità dell'imposta di registro con l'elemento della gratuità caratterizzante i fenomeni riorganizzativi delle fondazioni, quali la fusione. In ragione di ciò tale imposta sarebbe da sostituirsi con un eventuale imposta di successione e donazione a sua volta inapplicabile alla luce della specifica previsione normativa che esclude gli apporti in Fondazioni dal campo applicativo di quest'ultime.

L'incompatibilità dell'imposta di registro in misura proporzionale con la natura delle FOB trova coerenza anche con quanto sancito nella Legge di Stabilità 2014 ovvero “*l'applicazione dell'imposta fissa di registro ai fenomeni riorganizzativi che coinvolgono enti non commerciali appartenenti per Legge, regolamento o Statuto alla stessa struttura organizzativa politica, sindacale, di categoria, religiosa, assistenziale o culturale*”.

#### *4.10. Misure agevolative introdotte mediante Legge di Bilancio 2023*

La Legge 29 dicembre 2022 n. 197 “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale 2023-2025*” meglio nota come Legge di Bilancio 2023 ha apportato innovazioni all'universo delle Fondazioni di Origine Bancaria mediante l'introduzione di un'importante misura agevolativa volta ad incentivare la realizzazione di fusione mediante l'incorporazione di FOB che si trovano in uno stato di difficoltà alla luce del prospettato scenario di crisi.

Nel dettaglio, i commi 396- 401 dell'articolo 1 della Legge in oggetto prevedono la concessione di agevolazioni fiscali sotto forma di credito d'imposta alle Fondazioni che realizzano fusioni per incorporazione di enti che versano in situazioni di difficoltà; lo sgravio fiscale è concesso come “*contropartita delle erogazioni previsti in favore di progetti nei territori di operatività degli enti incorporati. Il credito in esame viene riconosciuto nella misura pari al 75% delle erogazioni per un massimo di 6 milioni per ciascuno degli anni del quinquennio 2023- 2027.*”

Si tratta, pertanto, di una misura finalizzata in primo luogo ad incentivare le operazioni di fusione tra Fondazioni oltre che a sopperire alle esigenze di sostegno delle comunità che a seguito delle molteplici crisi versano in situazioni di maggiori difficoltà; è da ricondursi pertanto ad un'agevolazione coerente con le previsioni contenute all'interno del già approfondito articolo 12 del Protocollo d'Intesa ACRI-MEF.

In riferimento alle caratteristiche che devono possedere gli enti incorporati, il comma 397 qualifica in maniera più precisa "*le fondazioni bancarie in gravi difficoltà*" riconducendo a tale categoria le fondazioni dotate di un patrimonio contabile alla data del 31 dicembre 2021 non superiore a 50 milioni e che, al contempo, abbiano subito una riduzione di almeno il 30% delle erogazioni deliberate tra il quinquennio 2012-2016 e il successivo 2017-2021.

Il successivo comma 398 relativamente agli aspetti procedurali e alle modalità di fruizione di tale agevolazione stabilisce che si tratta di un credito d'imposta è assegnato fino ad esaurimento delle risorse disponibili pari a 6 milioni per ciascuno degli anni del quinquennio 2023-2027 secondo l'ordine temporale con cui le fondazioni incorporanti comunicano all'ACRI le delibere di impegno ad effettuare le erogazioni.

#### *4.10.1. Analisi delle FOB che rispettano i requisiti richiesti*

Come già esaminato nel precedente paragrafo, al fine di beneficiare del credito d'imposta del 75% gli enti incorporati devono disporre di un duplice requisito riguardante la consistenza patrimoniale non superiore ai 50 milioni e la drastica riduzione del valore delle erogazioni deliberate tra il quinquennio 2012-2016 ed il successivo 2017-2021 nella misura di almeno il 30%.

Le fondazioni d'origine bancaria dotate di un patrimonio netto contabile inferiore ai 50 milioni alla data del 31 dicembre 2021 sono riconducibili a 18 unità, come è possibile constatare dalla tabella relativa ai dati economico-patrimoniali contenuta all'interno del XXVII Rapporto Annuale redatto dall'ACRI.<sup>297</sup> Costituiscono dunque circa il 21% dell'universo delle FOB disponendo di poco più dell'1% del patrimonio complessivo.

Al fine di verificare il secondo requisito ovvero il decremento in misura pari ad almeno il 30% delle erogazioni deliberate nel quinquennio 2017-2021 rispetto al precedente 2012-2016 si è provveduto ad analizzare i bilanci d'esercizio delle 18 FOB dotate di un patrimonio netto inferiore ai 50 milioni delle varie annualità coinvolte ovvero dal 2012 al 2021 e ad esaminare la variazione percentuale tra i due quinquenni come si può osservare nella tabella seguente.

---

<sup>297</sup> ACRI, 2021. *XXVII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: ACRI Spa, p.84-85

Nel dettaglio, con il termine “*erogazioni deliberate*” si fa riferimento alle “*formali assunzioni di impegni di spesa degli organi delle Fondazioni nei confronti di beneficiari individuati e per importi determinati*” deliberate nel corso delle annualità.

	<b>EROGAZIONI DELIBERATE QUINQUENNIO 2012-2016</b>				
	<b>(Valori in €)</b>				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Fondazione C.R. Fabriano e Cupramontana	1.405.331	2.125.478	1.664.981	1.137.460	853.506
Fondazione B.M. Lucca	2.190.852	3.175.607	2.705.847	2.789.018	2.162.127
Fondazione C.R. Civitavecchia	2.691.677	*	2.490.697	1.296.264	2.676.207
Fondazione CARIVIT	1.091.751	602.063	590.427	675.881	710.272
Fondazione C.R. Salernitana	267.332	256.189	206.433	255.131	244.336
Fondazione C.R. Savignano	617.567	641.351	571.071	479.580	578.635
Fondazione C.R. San Miniato	1.220.965	1.713.957	1.453.310	1.723.454	1.068.857
Fondazione Monti Uniti di Foggia	949.057	681.738	735.442	700.206	673.515
Fondazione C.R. Città di Castello	408.323	148.219	199.680	0	132.047
Fondazione C.R. Jesi	1.259.731	713.891	72.343	0	0
Fondazione C.R. Loreto	36.610	51.173	35.805	0	0
Fondazione C.R. Cesena	2.354.432	1.464.260	1.282.572	634.049	345.590
Fondazione C.R. Faenza	303.369	302.441	303.505	147.774	217.227
Fondazione C.R. Rimini	2.937.723	1.900.000	1.900.000	1.700.000	1.300.000
Fondazione B.M. Rovigo	93.737	45.657	205.405	315.839	261.720
Fondazione C.R. e B.M. Lugo	939.415	135.425	0	0	0
Fondazione Monte di Pietà di Vicenza	15.000	15.500	24.800	1.934	14.000
Fondazione Estense	30.900	39.600	0	0	0

**Tabella 7:** *Erogazioni deliberate quinquennio 2012-2016 nelle Fondazioni dotate di un patrimonio inferiore ai 50*

*mln*

*\*dato non disponibile*

	<b>EROGAZIONI DELIBERATE QUINQUENNIO 2017-2021</b>				
	<b>(Valori in €)</b>				
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Fondazione C.R. Fabriano e Cupramontana	760.163	0	605.610	79.998	506.864
Fondazione B.M. Lucca	995.805	1.065.000	1.253.613	900.000	600.000
Fondazione C.R. Civitavecchia	0	0	0	0	0
Fondazione CARIVIT	597.106	584.448	709.256	736.691	947.567
Fondazione C.R. Salernitana	204.510 €	202.601 €	181.465 €	486.314 €	219.122 €
Fondazione C.R. Savigliano	464.427 €	533.199 €	469.834 €	463.009 €	435.486 €
Fondazione C.R. San Miniato	558.366	641.222	459.507	847.019	657.665
Fondazione Monti Uniti di Foggia	609.554	595.483	771.549	778.400	727.249
Fondazione C.R. Città di Castello	106.514	0	80.649	76.805	43.711
Fondazione C.R. Jesi	0	0	0	0	0
Fondazione C.R. Loreto	0	0	0	0	0
Fondazione C.R. Cesena	410.428	218.670	149.098	110.069	150.306
Fondazione C.R. Faenza	236.003	191.997	154.824	122.465	124.856
Fondazione C.R. Rimini	644.916	225.000	210.000	210.000	210.000
Fondazione B.M. Rovigo	174.375	151.991	131.406	139.695	112.420
Fondazione C.R. e B.M. Lugo	0	0	0	0	0
Fondazione Monte di Pietà di Vicenza	24.479	26.873	22.416	13.667	0
Fondazione Estense	0	0	0	0	0

**Tabella 8:** Erogazioni deliberate quinquennio 2017-2021 nelle Fondazioni dotate di un patrimonio inferiore ai 50 mln

	<b>TOT EROGAZIONI DELIBERATE 2012-2016 (€)</b>	<b>TOT EROGAZIONI DELIBERATE 2017-2021 (€)</b>	<b>VARIAZIONE PERCENTUALE</b>	<b>REQUISITI ART 1 CO. 397 L.197/2022</b>
Fondazione C.R. Fabriano e Cupramontana	7.186.756	1.952.635	-73%	SI
Fondazione B.M. Lucca	13.023.451	4.814.418	-63%	SI
Fondazione C.R. Civitavecchia	9.154.844	0	-100%	SI
Fondazione CARIVIT	3.670.394	3.575.068	-3%	NO
Fondazione C.R. Salernitana	1.229.421	1.294.012	+5%	NO
Fondazione C.R. Savigliano	2.888.204	2.365.955	-18%	NO
Fondazione C.R. San Miniato	7.180.543	3.163.779	-56%	SI
Fondazione Monti Uniti di Foggia	3.739.958	3.482.235	-7%	NO
Fondazione C.R. Città di Castello	888.269	307.679	-65%	SI
Fondazione C.R. Jesi	2.045.965	0	-100%	SI
Fondazione C.R. Loreto	123.588	0	-100%	SI
Fondazione C.R. Cesena	6.080.903	1.038.571	-83%	SI
Fondazione C.R. Faenza	1.274.316	830.145	-35%	SI
Fondazione C.R. Rimini	9.737.723	1.499.916	-85%	SI
Fondazione B.M. Rovigo	922.358	709.887	-23%	NO
Fondazione C.R. e B.M. Lugo	1.074.840	0	-100%	NO
Fondazione Monte di Pietà di Vicenza	71.234	87.435	+23%	NO
Fondazione Estense	70.500	0	-100%	SI

**Tabella 9:** *Variazione percentuale erogazioni deliberate quinquennio 2017-2021 rispetto al precedente 2012-2016. Rispetto secondo requisito art 1 comma 397 L.197/2022*

Come si evince dalle tabelle in esame, che riassumono l'analisi effettuata, le FOB dotate di un patrimonio inferiore ai 50 milioni di euro alla data del 31.12.2021 che hanno subito nel quinquennio 2017-2021 un decremento superiore al 30% rispetto al quinquennio precedente per quanto riguarda le erogazioni deliberate sono: Fondazione B.M. Lucca, Fondazione C.R. Fabriano e Cupramontana, Fondazione C.R. Civitavecchia, Fondazione C.R. San Miniato, Fondazione C.R. Città di Castello, Fondazione C.R. Jesi, Fondazione C.R. Loreto, Fondazione C.R. Cesena, Fondazione C.R. Faenza, Fondazione C.R. Rimini, Fondazione Estense.

Tali Fondazioni se oggetto di fusione tra FOB consentono all'ente incorporante di beneficiare di un credito d'imposta pari al 75% delle erogazioni previste all'interno del progetto di fusione a favore dei territori di riferimento delle piccole fondazioni incorporate.

Si tratta, pertanto, di una misura agevolativa finalizzata ad incentivare i processi aggregativi coinvolgenti le piccole Fondazioni che a seguito dell'azzeramento delle partecipazioni bancarie hanno subito notevoli contrazioni delle proprie dotazioni patrimoniali e conseguentemente delle loro erogazioni, solo in parte sostenute dai Fondi di stabilizzazione esistenti.<sup>298</sup>

Attualmente, l'Agenzia delle Entrate non ha ancora emanato alcun provvedimento attuativo volto a costituirne secondo quanto previsto dal comma 400 dell'articolo 1 della Legge in esame, la base interpretativa in riferimento ai termini da rispettare, alle modalità operative e alle procedure da implementare. Dunque, il perimetro applicativo è ancora incerto e vi sono diverse criticità da risolvere ai fini della concreta operatività.

Tale agevolazione potrebbe venire sfruttata dalle Fondazioni sopra esaminate che hanno già avviato un processo di aggregazione. Quest'ultime, Fondazione CRC e Fondazione Banco di Napoli, potrebbero provvedere all'incorporazione di piccole fondazioni versanti in condizioni di gravi difficoltà generando benefici per i territori di tutti gli enti coinvolti mediante l'ampliamento delle proprie dotazioni patrimoniali.

Al riguardo è necessario però chiarire se vi sono vincoli territoriali da rispettare ovvero la necessaria compresenza degli enti nei medesimi territori o ancora l'obbligatoria operatività degli enti in territori distinti alla luce dello stretto legame esistente tra fondazioni e territori di operatività.

---

<sup>298</sup> DEL CASTELLO, A., Governo in aiuto delle Fondazioni bancarie più piccole, 28 dicembre 2022 [www.enordovest.it](http://www.enordovest.it)

## Conclusioni

Con il presente elaborato abbiamo analizzato l'operazione di fusione nel Terzo Settore soffermandoci sulla fusione tra Fondazioni di Origine Bancaria che, pur non rientrando per espressa previsione normativa nel novero degli Enti del Terzo Settore, presentano numerosi punti di contatto con quest'ultimi e possono offrire utili spunti di comparazione.

Si tratta, infatti, di entità che, sebbene non siano sottoposte alla disciplina del Terzo Settore, sono astrattamente riconducibili alla categoria degli ETS in virtù del fatto che presentano tutti i requisiti necessari per l'assunzione di tale qualifica e condividono le medesime finalità. Enti del Terzo Settore e Fondazioni di Origine Bancaria perseguono, dunque, attraverso modalità e ruoli differenti lo stesso obiettivo di utilità sociale e, al contempo, si caratterizzano per la complementarità delle azioni da essi esercitate. Gli ETS si avvalgono delle erogazioni effettuate dalle FOB per lo svolgimento della loro attività ed il raggiungimento, quindi, dei propri scopi. La Riforma del Terzo Settore, pertanto, assume rilevanza anche per le Fondazioni di Origine Bancaria che da essa possono trarre numerosi benefici in quanto enti che esercitano in via principale attività erogativa riconducibile all'ambito della filantropia. Al riguardo, assume rilievo anche il ruolo di finanziamento e gestione dei Centri di Servizio per il Volontariato (cd. CSV) esercitato dalle Fondazioni in esame in collaborazione con gli ETS mediante la costante alimentazione del Fondo Unico Nazionale (cd. FUN).

Dopo avere analizzato gli aspetti normativi tipici del Terzo Settore, si è provveduto ad approfondire gli aspetti contabili, fiscali e giuridici dell'operazione straordinaria in esame oltre che gli aspetti strategici e di *governance* e le motivazioni ad essa sottostanti.

Disciplinata a seguito della Riforma del Terzo Settore, la possibilità di realizzare operazioni straordinarie tra enti *non profit* è da ricondursi alle esigenze di riorganizzazione e al processo di "commercializzazione" perseguito dal legislatore attraverso un avvicinamento sempre più marcato del mondo economico con le realtà non lucrative. La situazione di crisi economica, sociale e sanitaria che ha interessato gli ultimi decenni e che tuttora sta coinvolgendo il nostro Paese ha portato alla necessità di ispirarsi alle logiche proprie degli enti lucrativi e dunque di perseguire obiettivi di efficacia ed efficienza avvalendosi dei diversi strumenti propri del mondo *for profit* tra cui, appunto, la realizzazione di operazioni aventi carattere straordinario tese a migliorare le situazioni di economicità riducendo le inefficienze o gli sprechi.

Come si è potuto approfondire nel secondo e terzo capitolo dell'elaborato, la disciplina civilistica, contabile e fiscale dell'operazione di aggregazione presenta numerosi richiami alla

disciplina prevista in ambito societario ed i principali effetti riconducibili alla realizzazione di quest'ultime sono da configurarsi in via principale nella riduzione dei costi e nel perseguimento, dunque, di economie di scala oltre che nell'efficientamento degli organi di *governance* e dei relativi aspetti. Data la natura modificativo-evolutiva dell'operazione, gli effetti riguardano *in primis* il profilo della *governance* e quello dimensionale.

Le Fondazioni di Origine Bancaria rivestono un ruolo di sostegno al Terzo settore riconducibile, in primo luogo, ad alcuni elementi tipici di tali entità quali la consistente dotazione patrimoniale e la continua ricerca di economicità. Alla base di ciò è possibile constatare che le motivazioni sottostanti alla realizzazione di tali operazioni sono numerose così come i benefici da esse derivanti.

A seguito del processo di autoriforma delle FOB avviato nel 2012 mediante la Carta delle Fondazioni e concluso nel 2015 con la stipula del Protocollo d'Intesa ACRI-MEF, ha assunto particolare rilevanza, tra i diversi aspetti trattati, la realizzazione di forme di aggregazione e cooperazione.

Nel dettaglio, nel campo della *governance*, il legislatore ha previsto il perseguimento di forme di aggregazione, tra cui rientra l'operazione di fusione, allo scopo di assicurare il mantenimento di idonei livelli di capacità erogativa, tecnica ed operativa e consentire dunque la continuità ed il perseguimento dei propri obiettivi.

Le 86 entità appartenenti al novero delle Fondazioni di Origine Bancaria, che si distinguono in via principale per dato dimensionale e ubicazione geografica, hanno dato concreta attuazione a quanto stipulato e condiviso mediante il Protocollo d'Intesa ACRI-MEF; nel 2019 si è giunti, infatti, a distanza di pochi mesi alla conclusione di due operazioni di fusione tra FOB. In *primis* la Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo ha incorporato la Fondazione Cassa di Risparmio di Bra e successivamente la Fondazione Banco di Napoli ha incorporato la Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise. Innegabile è dunque il ruolo di apripista svolto dalla Fondazione CRC in un'ottica di intrapresa di futuri percorsi aggregativi volti a garantire continuità e stabilità all'attività erogativa di tali entità nonché la promozione di innovative ed efficaci modalità operative.

Alla luce del ruolo di rilievo svolto dai territori di riferimento, fondamentale è il coinvolgimento di questi al fine di rispondere nella maniera più efficace ed efficiente possibile alle sfide sociali che quotidianamente impattano le diverse realtà facenti parte delle comunità di riferimento ottimizzando le risorse disponibili.

Il compimento di processi di aggregazione, pertanto, come si può osservare dall'analisi condotta nei due casi in esame, contribuisce al perseguimento degli scopi principali delle entità stesse e nel rafforzamento del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale che trova

disciplina all'interno dell'art 118 Costituzione. Le Fondazioni di Origine Bancaria così come i diversi Enti del Terzo Settore si pongono in una posizione intermedia tra Stato e Mercato sopperendo alle mancanze del primo e dunque al divario esistente tra fabbisogno sociale e risorse pubbliche disponibili mediante la realizzazione di iniziative di solidarietà locali.

L'intrapresa di tali *iter* aggreganti, volti ad unire entità omogenee, contribuisce alla realizzazione di poli economico-patrimoniali a vantaggio soprattutto delle comunità di riferimento che vedono sempre più un allargamento dei propri confini.

All'interno del quarto e ultimo capitolo della tesi trova approfondimento la dimensione strategica e di *governance* delle FOB in quanto si tratta di un profilo chiave nell'analisi dell'operazione di fusione.

In riferimento alla strategia e agli aspetti di *governance* nell'ultimo decennio, sono stati condotti diversi studi e ricerche; nel dettaglio, elemento di successo delle FOB concerne, infatti, il possesso di un buon modello di *governance* capace di garantire lo svolgimento dell'attività erogativa e di gestione del patrimonio, principali attività da queste esercitate, in maniera efficace ed efficiente. Si rivela, dunque, fondamentale la presenza di organi di governo dotati di adeguate competenze e capaci di rispondere ai continui mutamenti del contesto di riferimento.

Nel tempo, al fine di incentivare lo sviluppo economico, sociale e culturale dei territori hanno trovato inserimento nel panorama legislativo norme recanti vantaggi da un punto di vista fiscale. Ultima fra tutti la previsione normativa introdotta attraverso la Legge di Bilancio 2023 riguardante la concessione di un credito d'imposta pari al 75% delle erogazioni effettuate a favore dei territori presidiati da FOB che versano in gravi difficoltà a seguito dell'incorporazione di quest'ultime da parte di altre entità interessate al loro riassetto. Si tratta di una misura agevolativa che al momento non ha ancora trovato piena attuazione ma che si ritiene possa essere un "trampolino di lancio" per un risanamento degli assetti di alcune entità appartenenti al novero delle FOB che versano in situazioni di difficoltà e dunque incapaci di perseguire i propri obiettivi di utilità sociale e di svolgere la loro attività erogativa.

Al contempo, è da osservare che il percorso di Riforma del Terzo Settore, a distanza di circa 6 anni dall'entrata in vigore del Codice Unico del Terzo Settore, non è ancora concluso e presenta diverse lacune specie in riferimento ai benefici fiscali propri della qualifica di ETS in mancanza del benestare della Commissione Europea riguardo alla loro fruizione. Inoltre, diverse sono state le modifiche e le innovazioni apportate al quadro normativo di riferimento mediante l'emanazione di circolari ministeriali e decreti legislativi.

Si auspica, pertanto, un tempestivo intervento da parte della Commissione Europea al fine di poter godere delle agevolazioni caratterizzanti la qualifica di ETS ed altresì dell'intrapresa di operazioni di fusione tra quest'ultimi al fine di sfruttarne a pieno i benefici ottenibili.

Nell'ambito delle FOB, quali sostenitori degli ETS, si spera in un intervento chiarificatorio da parte dell'Agenzia delle Entrate in riferimento alle modalità applicative del credito d'imposta previsto dalla novella Legge di Bilancio 2023 allo scopo di poter intraprendere i vari percorsi aggregativi volti ad incorporare le entità che rispettano i requisiti sanciti dalla disposizione legislativa. Al riguardo, nell'ultimo capitolo del presente elaborato sono state individuate le entità che soddisfano le molteplici condizioni.

Trova incentivo pure la realizzazione di forme di aggregazione in generale al fine di consentire alle diverse fondazioni ex bancarie presenti nel territorio italiano di accrescere la propria dimensione patrimoniale e dunque il livello di competitività sfruttando le diverse economie di scala e di scopo perseguibili.

## Riferimenti bibliografici

ACRI, 2000. *VI Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa. Disponibile su <[https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/sesto-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2000/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/sesto-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2000/)> [Data di accesso 31/08/2023]

ACRI, 2017. *XXIII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa. Disponibile su <[https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/ventitreesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2017/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventitreesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2017/)> [Data di accesso 25/06/2023]

ACRI, 2018. *XXIV Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa. Disponibile su <[https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/ventiquattresimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2018/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventiquattresimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2018/)> [Data di accesso 25/06/2023]

ACRI, 2019. *XXV Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa. Disponibile su <[https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/venticinquesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2019/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/venticinquesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2019/)> [Data di accesso 25/06/2023]

ACRI, 2020. *XXVI Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa. Disponibile su <[https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/ventiseiesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2020/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventiseiesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2020/)> [Data di accesso: 25/06/2023]

ACRI, 2021. *XXVII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa. Disponibile su <[https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/ventisettesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2021/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventisettesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2021/)> [Data di accesso: 25/06/2023]

ACRI, 2022. *XXVIII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria*. Roma: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa. Disponibile su [https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/ventottesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2022/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventottesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2022/) [Data di accesso: 02/08/2023]

ALIBERTI, S., 2019. Il principio della solidarietà alla luce della Riforma del Terzo settore. *Culture e Studi del Sociale*, 4(2)

AMBROSINI, S., 2019. L'adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili e il rapporto con le misure di allerta nel quadro normativo riformato. *Crisi d'impresa e Insolvenza*

ANTOLDI, F., La corporate governance nelle aziende non profit. In SALVONI, D., a cura di., 2004. *Corporate governance e sistemi di controllo della gestione aziendale*, Edizione I. Milano: Franco Angeli

ASSOCIATION OF CHARITABLE FOUNDATIONS (ACF), 2020. *Strategy and governance. The pillars of stronger foundation practice*. London: Association of Charitable Foundations. Disponibile su <https://assifero.org/risorse/strategy-and-governance-the-pillars-of-stronger-foundation-practice/> [Data di accesso 22.08.2023]

BERARDI, L., BELLANTE, G., REA, M.A., 2020. Un confronto internazionale sulla regolamentazione della trasparenza, accountability e valutazione dell'impatto sociale per gli Enti del Terzo Settore. *Rivista Impresa Sociale* [online], 2 Disponibile su <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/trasparenza-accountability-e-valutazione-di-impatto-per-gli-enti-di-terzo-settore> [Data di accesso: 09/06/2023]

BIANCA, M., 2018. Trasformazione, fusione e scissione degli enti del Terzo Settore. *Orizzonti del Diritto Commerciale* [online], 2 Disponibile su <http://www.rivistaodc.eu/trasformazione-enti-del-terzo-settore> [Data di accesso: 08/03/2023]

BOESSO, G., CERBIONI, F., 2017. Governance e filantropia strategica nelle Fondazioni: la via italiana tra determinismo e solidarismo. *Rivista Impresa sociale* [online], 9 Disponibile su <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/governance-e-filantropia-strategica-nelle-fondazioni> [Data di accesso: 11/08/2023]

BOESSO, G., CERBIONI, F., 2018. *Managerialità solidale. Governance e strategia nelle fondazioni*. Editore: Wolters Kluwer

BOESSO, G., CERBIONI, F., MENINI, A., PARBONETTI, A., 2011. *Governance & Performance nelle Fondazioni di Origine Bancaria. Modelli teorici, censimento degli strumenti e proposte innovative*. Padova: Università degli studi di Padova Dipartimento di Scienze Economiche. Disponibile su: < [https://www.economia.unipd.it/sites/economia.unipd.it/files/All2\\_Relazione\\_FOB\\_Padova\\_Finale-1.pdf](https://www.economia.unipd.it/sites/economia.unipd.it/files/All2_Relazione_FOB_Padova_Finale-1.pdf) > [Data di accesso: 20/08/2023]

BOESSO, G., CERBIONI, F., MIAN, L., 2019. La filantropia nelle Fondazioni: determinismo manageriale vs solidarismo civico. *Management Control*, 1

BONISSONI, A., FRANCO, A., 2019 Fondazioni Bancarie CBA Disponibile su < <https://www.cbalex.com/it/fondazioni-bancarie> > [Data di accesso: 31/07/2023]

BOZZI, L., 2019. Il codice attuativo della riforma del Terzo Settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici, *Osservatorio del Diritto Civile e Commerciale*, 1

BUSANI, A., 2017. L'associazione «passa» a fondazione. Consiglio di Stato e Tar contrari alla trasformazione con poche eccezioni. *Il Sole 24ore* 15.07.2017

BUSANI A., CORSICO, D., 2020. Le operazioni straordinarie tra enti del Terzo settore. *Le società*, 6

BUSANI, A., CORSICO, D., 2020. Operazioni straordinarie: le fusioni. *Le società*, 6

BUSANI, A., CORSICO, D., 2021. *Atto costitutivo, statuti e operazioni straordinarie degli enti del terzo settore*. Edizione II. Milano: Wolters Kluwer

BUTTUS, S., 2019. L'Ente del Terzo Settore quale "ente non commerciale" ai fini fiscali. La difficile convivenza tra D.lgs. n.117/2017 e TUIR. *Rivista di diritto Tributario* [online]. Disponibile su < <https://www.rivistadiritto tributario.it/2019/07/12/lente-del-terzo-settore-ets-qual-ente-non-commerciale-ai-fini-fiscali-la-difficile-convivenza-d-lgs-n-1172017-tuir/> > [Data di accesso: 20/05/2023]

CAPRARA, A., 2016. Cooperazione e aggregazione tra Fondazioni di Origine Bancaria nel protocollo ACRI-MEF: spunti interpretativi in SALA, G., MERUZZI, G., a cura di. *Le Fondazioni di Origine Bancaria verso l'autoriforma*. 2016. Bologna: il Mulino

CERBIONI, F., 2013. La *governance* delle fondazioni: leader al servizio della filantropia *Fondazioni. Periodico delle Fondazioni di Origine Bancaria* [online], Maggio – Giugno. Disponibile su < [https://fondazioni.acri.it/fondazioni\\_online/](https://fondazioni.acri.it/fondazioni_online/) > [Data di accesso: 15/05/2023]

CETRA, A., 2019. Enti del Terzo Settore e attività d'impresa. *Rivista di diritto societario*, 4

CETRA, A., 2023. Patrimonio e bilancio negli Enti del Terzo Settore. *Rivista di diritto civile*, 1

CLARICH, M., L'autonomia delle Fondazioni di Origine Bancaria e vigilanza statale dopo il protocollo d'intesa ACRI-MEF in SALA, G., MERUZZI, G., a cura di. *Le Fondazioni di Origine Bancaria verso l'autoriforma*. 2016. Bologna: il Mulino

COLOMBO, G.M., 2018. La fusione omogenea di enti non lucrativi. *Il corriere tributario*, 19

COLOMBO, G.M., 2018. La trasformazione degli enti del Libro I del Codice civile e del Terzo settore, *Cooperative e enti non profit*, 5

COLOMBO, G.M., 2018. Le operazioni straordinarie delle imprese sociali. *Cooperative e Enti non profit*, 8-9

COLOMBO, G.M., 2020. ETS: enti commerciali o enti non commerciali? *Cooperative e enti non profit*, 1

COLOMBO, G.M., 2023. Il “nuovo” art. 79 del Codice del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 1

COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2018. La fusione fra enti del Terzo settore: profili contabili e implicazioni fiscali. *Cooperative e enti non profit*, 6

COLOMBO, G.M., SETTI, M., 2020. *Terzo Settore. Aspetti civilistici, contabili e fiscali*. Edizione I, Milano: Wolters Kluwer

COMITATO INTERREGIONALE DEI NOTAI DEL TRIVENETO, Massima K.A.40  
Trasformazione di associazione in fondazione 1° pubbl. 9/2016

CONETTI, M., L'operatività della fondazione di origine bancaria. 29 ottobre 2021 *Diritto.it*  
Disponibile su < <https://www.diritto.it/loperativita-della-fondazione-di-origine-bancaria/> >  
[Data di accesso 30/08/2023]

CORTI, M., 2022. Il coinvolgimento degli stakeholder nelle imprese sociali. Un laboratorio partecipativo anche per l'economia convenzionale? Spunti dalle linee guida. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 174

D.ANGELO, S., 2019. Le operazioni straordinarie degli Enti del Terzo Settore. Trasformazioni, fusioni e scissioni per fondazioni, associazioni e imprese sociali: le regole dopo la Riforma del Terzo Settore. Disponibile su <[www.uneba.org](http://www.uneba.org)> [Data di accesso: 14/05/2023]

DE STASIO, V., 2022. Fondazione (di origine) bancaria (FOB) e Terzo Settore. Appunti. *Banca, Borsa, Titoli di Credito*, 4

DEL CASTELLO, A., Governo in aiuto delle Fondazioni bancarie più piccole, 28 dicembre 2022. Disponibile su < [www.enordovest.it](http://www.enordovest.it) > [Data di accesso: 29.07.2023]

DONATO, D.F., 2020. Gli Enti del Terzo Settore e il principio degli adeguati assetti organizzativi. *Rivista Impresa Sociale*, 4 Disponibile su < <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/gli-enti-del-terzo-settore-ed-il-principio-degli-adeguati-assetti-organizzativi> > [Data di accesso: 30/05/2023]

FERRI, P., 2017. Prime riflessioni sul regime fiscale degli Enti del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 11-12

FICI, A., 2017. L'Ente del Terzo Settore come modello organizzativo per lo svolgimento di attività formativa d'interesse generale. *RASSEGNA CNOS* [online], 3 Disponibile su < [https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli\\_rassegna/ente\\_terzo\\_settore.pdf](https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli_rassegna/ente_terzo_settore.pdf) > [Data di accesso: 15/03/2023]

FICI, A., 2017. La riforma del terzo settore e le Fondazioni di Origine Bancaria, in ACRI, 2017. XXIII Rapporto Annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria. Roma: Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

FICI, A., et al., a cura di., 2019. *Dalla parte del terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*. Roma-Bari: Editore La Terza

FIMMANO', F., COPPOLA, M., 2017. Sulla natura giuspubblicistica delle fondazioni bancarie. *Rivista del Notariato*, 4

FORESTA, D., 2022. Sugli enti del terzo settore. Tipi e funzione nell'articolazione del Registro Unico. *Le nuove leggi civili commentate*, 6

FUNARI, S., RIZZI, D., 2002. Una valutazione delle capacità di erogazione delle Fondazioni di Origine Bancaria del Nord-Est. Nota di lavoro 2000.07 Dipartimento di Scienze Economiche Università Cà Foscari Venezia Disponibile su < <https://iris.unive.it/retrieve/e4239ddb-5a9f-7180-e053-3705fe0a3322/Una%20valutazione%20della%20capacità%20di%20erogazione-NotaDiLavoro2002.pdf> > [Data di accesso: 30/07/2023]

FUSARO A., 2018. L'autonomia organizzativa negli Enti del Terzo Settore in SIRENA, P., ZOPPINI, A., (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione, A quarant'anni da «Le autorità private» di C.M. Bianca* Roma: Tre Press

GABBANELLI, L., MORONI, F., PETA, M., 2022. *Operazioni straordinarie negli enti del terzo settore. Aspetti civilistici contabili e fiscali*. Editore: Maggioli

GALLIO, F., 2019. Le imposte di registro e ipocatastali nelle operazioni di riorganizzazione degli enti non profit. *Il fisco*, 37

GAVIOLI, F., 2022. Enti Terzo Settore: indicazioni sull'attestazione notarile del patrimonio ai fini dell'iscrizione al RUNTS. *Cooperative enti non profit*, 8-9

IBBA C., 2019. La pubblicità degli Enti del Terzo settore. *Rivista di diritto civile*, 3

IBBA, C. 2019. Codice del Terzo settore e diritto societario. *Rivista delle Società*, 1

INNACONE, M.N., 2017. Prime considerazioni sul Codice del Terzo Settore. *Cooperative enti non profit*, 10

LAUDONIO, A., 2021. Le fondazioni di partecipazione: fase estintiva ed operazioni straordinarie. In SICCHIERO, G., a cura di. Le fondazioni di partecipazione. *Giurisprudenza Italiana*, 11

LOFFREDO, F., 2018. *Gli Enti del Terzo Settore*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.

MAGLIUOLO, F., 2018. Trasformazione, fusione e scissione degli enti *non profit* dopo la riforma del terzo settore. *Rivista del notariato*, 1

MAGLIUOLO, F., 2020. I limiti statutari e legali alla possibilità per gli enti del primo libro di operare trasformazioni, fusioni o scissioni. *Studio n. 76-2020/I Consiglio Nazionale del Notariato* Disponibile su < [https://notariato.it/it/ufficio\\_studi/studio-n-76-2020i-i-limiti-statutari-e-legali-alla-possibilita-gli-enti-del-primo-libro-di/](https://notariato.it/it/ufficio_studi/studio-n-76-2020i-i-limiti-statutari-e-legali-alla-possibilita-gli-enti-del-primo-libro-di/) > [Data di accesso: 15/03/2023]

MAGLIULO, F., 2020. Fusione e scissione di associazioni riconosciute e fondazioni *Studio n. 77-2020/I Consiglio Nazionale del Notariato* Disponibile su < [https://notariato.it/it/ufficio\\_studi/studio-n-77-2020i-fusione-e-scissione-di-associazioni-riconosciute-e-fondazioni/](https://notariato.it/it/ufficio_studi/studio-n-77-2020i-fusione-e-scissione-di-associazioni-riconosciute-e-fondazioni/) > [Data di accesso: 15/03/2023]

MAGLIULO, F., 2020. Trasformazione, fusione e scissione degli enti esercenti imprese sociali. *Studio n. 128-2020/I Consiglio Nazionale del Notariato*. Disponibile su < [https://notariato.it/it/ufficio\\_studi/studio-n-128-2020i-trasformazione-fusione-e-scissione-degli-enti-esercenti-imprese-sociali/](https://notariato.it/it/ufficio_studi/studio-n-128-2020i-trasformazione-fusione-e-scissione-degli-enti-esercenti-imprese-sociali/) > [Data di accesso: 15/03/2023]

MANCIN, M., a cura di., *Le operazioni straordinarie d'impresa. Normativa civilistica e rilevazioni contabili secondo i principi OIC e IFRS*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre

MARASÀ, G., 2018. Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità. *Nuove Leggi Civili Commentate*, 3

MARCELLO, R., 2006. La dimensione organizzativa del controllo di gestione. *Enti non profit*, 5

MONTALDI, M., 2022. Decreto Semplificazioni: le novità fiscali per gli enti del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 11-12

MONTANI, V., 2022. Associazioni e fondazioni del Terzo Settore: le regole di governance *Jus-online 2 Rivista di scienze giuridiche*. Disponibile su < <https://terzjus.it/articoli/associazioni-e-fondazioni-del-terzo-settore-le-regole-di-governance/> > [Data di accesso: 13/04/2023]

PAGAMICI, B., 2019. Il regime forfettario degli enti non commerciali del Terzo Settore. *Cooperative e enti non profit*, 1

PEDOTTI, P., 2019. La riforma del Terzo settore: impatti sui sistemi di controllo interno ed esterno. *Amministrazione & Finanza*, 12

PESTICCIO, P.A., 2019. La personalità giuridica degli ETS: novità del Decreto correttivo, *Cooperative enti non profit*, 1

PONZANELLI, G., 2017. Terzo Settore: la legge delega di riforma. *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 5

PONZANELLI, G., Enti del Terzo settore: un primo commento. La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette *Atti dei Convegni Roma il 22 giugno 2017 Bologna il 26 maggio 2017 Fondazione Italiana il Notariato I quaderni della Fondazione Italiana il Notariato*. Disponibile su < <https://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=57/5702&mn=&aut=438> > [Data di accesso: 14/04/2023]

PORTALE, G.B., CETRA, A., 2018. Alla ricerca della disciplina applicabile alla trasformazione e alla fusione di fondazioni bancarie, *Rivista delle società*, 5-6

QUADRI, E., 2018. Il Terzo Settore tra diritto speciale e diritto generale *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 5

QUATTROCCHIO, L.M., 2018. Le operazioni straordinarie nell'ambito del terzo settore. *Diritto ed economia dell'impresa* [online], 5. Disponibile su <

<https://www.dirittoeconomiaimpresa.it/operazioni-straordinarie-nell-ambito-del-terzo-settore>  
> [Data di accesso: 17/03/2023]

RENNA, A., 2021. L'impatto sociale del Terzo settore: finalità, attività e *governance*. *Rivista di diritto dell'impresa*, 2

RIGANTI, F., 2016. Brevi note sulle Fondazioni di Origine Bancaria a seguito del Protocollo di Intesa MEF- ACRI del 22 aprile 2015. *Le nuove leggi civili commentate*, 1

RIVETTI, G., *Gli enti senza scopo di lucro*. 2017. Milano: Giuffrè

ROMANO, M., 2019. I limiti all'autonomia statutaria nelle fondazioni di partecipazione alla luce della riforma del terzo settore. *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2

SABATINI, S., SEBASTIANELLI, M., 2021. Le operazioni straordinarie fra enti del Terzo Settore: aspetti civilistici e fiscali. La gestione straordinaria delle imprese. *Dottrina Eutekne*, 6

SEPIO, G., GARONE, M., 2023. La non commercialità delle attività di interesse generale degli enti del Terzo Settore. *Il fisco*, 2

SEPIO, G., IOANNONE, I., 2021. Le attività diverse degli enti del Terzo settore: limiti e criteri per il corretto svolgimento. *Il fisco*, 43

SEPIO, G., SILVETTI, F.M., 2017. Il nuovo regime fiscale dell'impresa sociale. *Il fisco*, 34

SEPIO, G., SILVETTI, F.M., 2017. Terzo settore, le agevolazioni in vigore dal 1° gennaio 2018. *Il fisco*, 42

SPERANZIN, M., 2019. Le operazioni straordinarie e il terzo settore. *Nuove Leggi Civili e Commentate*, 5

TASSANI, T., 2018. Codice del Terzo settore e imposte sui trasferimenti: applicazione in via transitoria e riforma a "regime". *Il fisco*, 27

TOLA, M., 2019. La governance degli enti del terzo settore e i sistemi *multistakeholder*. *Rivista delle società*, 2-3

VITALI, M.L., 2020. Riforma del “terzo settore”, nuova disciplina dell’impresa sociale e regole societarie. *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 1

### **Riferimenti legislativi, giurisprudenziali e prassi giuridica**

Agenzia delle Entrate Provvedimento n. 467965 del 19.12.2022

Agenzia delle Entrate Risoluzione 152/E del 15.04.2008

Agenzia delle Entrate Risoluzione 162/E del 18.04.2008

Agenzia delle Entrate Risoluzione 2/E del 11.01.2019

Carta delle Fondazioni – 4 aprile 2012

Cass. 27 febbraio 2009, n. 4763 Disponibile su < <https://onefiscale.wolterskluwer.it/> >

Cass. 25 aprile 2022, n. 23051 Disponibile su <[www.dejure.it](http://www.dejure.it)> Data di accesso [08/05/2023]

Circolare MLPS 27 dicembre 2018, n.20 “*Codice del Terzo Settore. Adeguamenti statuari*”

Cons. Stato Parere 30 gennaio 2015 n. 296

Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2014 n. 5226

D. 16 marzo 1942, n. 262 Codice civile

D.lgs. 3 agosto 2018, n.105

D.lgs. 03 luglio 2017, n.112

D.lgs. 03 luglio 2017, n.117

D.lgs. 12 giugno 2012, n. 123

D.lgs. 17 gennaio 2003, n. 66

D.lgs. 17 maggio 1999, n.153

D. lgs 31 ottobre 1990, n. 347

D.M. 15 settembre 2020, n.106

D.M. 4 luglio 2019, n.186

D.M. 26 ottobre 2021, n.561

D.M. 19 maggio 2021, n.107

D.M. 27 aprile 2018, n.50

D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633

D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131

D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917

L. 29 dicembre 2022, n.197 – Legge di Bilancio 2023

L. 30 luglio 1990, n.218

L.D. 6 giugno 2016, n.106

Massima Consiglio Notarile Milano n.52

Massima Comitato Interregionale dei Notai del Triveneto K.A.40 Trasformazione di associazione in fondazione 1° pubblicazione 9/2016

TAR Lombardia, Sez. I, 14 febbraio 2013, n.445

TAR Piemonte, Sez. I, 31 maggio 2012 n. 781

TAR Toscana 24 novembre 2011 n. 1811

TAR Lazio Roma, Sez. I *ter*, 29 gennaio 2009, n.460

TAR Toscana 16 novembre 2004, n. 5282;

Trib. Roma Sez. XIII 25 gennaio 2016 Disponibile su < <https://onefiscale.wolterskluwer.it/>>  
[Data di accesso 08/05/2023]

Protocollo Acri-Mef – 22 aprile 2015

## Documenti consultati

Atto di fusione Fondazione CR BRA in Fondazione CRC 11.03.2019. Disponibile su [www.fondazionecrc.it](http://www.fondazionecrc.it) [Data di accesso 14/07/2023]]

Bilanci annuali Fondazioni di Origine Bancaria Disponibile su < [www.acri.it](http://www.acri.it) >

CNDCEC., FNC., 2021. *Circolare. Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative*. Gruppo di lavoro per la Riforma del Terzo Settore Disponibile su < <https://www.fondazionenazionalecommercialisti.it/node/1547> > [Data di accesso: 17/03/2023]

CNDCEC., 2020. *Norme di comportamento dell'organo di controllo degli enti del Terzo Settore*. Roma: Gruppo di lavoro principi di comportamento dell'organo di controllo ETS. Disponibile su < [https://commercialisti.it/documents/20182/1236821/20201211CNDCEC-Norme+di+controllo+ETS\\_clean.pdf/764b3139-d864-4276-9512-0ec995d4285d](https://commercialisti.it/documents/20182/1236821/20201211CNDCEC-Norme+di+controllo+ETS_clean.pdf/764b3139-d864-4276-9512-0ec995d4285d) > [Data di accesso: 21/03/2023]

Comunicato stampa congiunto 11.03.2019 Fondazione CRC e Fondazione CRBRA. Disponibile su < <https://fondazionecrc.it/chi-siamo/> > [Data di accesso 13/07/2023]

MEF, 2021. Relazione al Parlamento. L'Attività istituzionale delle Fondazioni di Origine Bancaria Disponibile su [www.camera.it](http://www.camera.it) [Data di accesso 13/07/2023]

ODCEC, 2022. *I nuovi Enti del Terzo Settore*, i Quaderni, n.87. Milano Scuola di Alta Formazione, Commissione Enti non profit e cooperative sociali. Disponibile su < <https://www.odcec.mi.it/aree-tematiche/formazione/quaderni> > [Data di accesso: 08/03/2023]

Progetto di fusione per incorporazione Fondazione Banco di Napoli e Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise 11.02.2019. <Disponibile su [www.fondazionebancodinapoli.it](http://www.fondazionebancodinapoli.it)> [Data di accesso 13/07/2023]

Relazione illustrativa schema di decreto legislativo recante "*Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*" Disponibile su < [www.camera.it](http://www.camera.it) > [Data di accesso: 08/03/2023]

Relazione organo amministrativo ex art 2501-*quinquies* cc 16.01.2019 Fondazione Banco di Napoli. Disponibile su [www.fondazionebancodinapoli.it](http://www.fondazionebancodinapoli.it) [Data di accesso 13/07/2023]

Relazione organo amministrativo ex art 2501-*quinquies* cc 16.01.2019 Fondazione Chieti-Abruzzo e Molise Disponibile su [www.fondazionebancodinapoli.it](http://www.fondazionebancodinapoli.it) [Data di accesso 13/07/2023]

Relazione organo amministrativo ex art 2501-*quinquies* cc 16.10.2018 Fondazione CRC Disponibile su [www.fondazionecrc.it](http://www.fondazionecrc.it) [Data di accesso 10/07/2023]

Relazione organo amministrativo ex art 2501-*quinquies* cc 16.10.2018 Fondazione CRBRA Disponibile su [www.fondazionecrc.it](http://www.fondazionecrc.it) [Data di accesso 10/07/2023]