

Numero 00932/2025 e data 22/08/2025 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 18 giugno 2025

NUMERO AFFARE 01155/2022**NUMERO AFFARE 01595/2022****NUMERO AFFARE 00341/2023**

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

quanto al ricorso n. 1155 del 2022:

ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla Fondazione “Marino Marini”, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, contro la Prefettura di Pistoia per l’annullamento del provvedimento prot. n. 62701 del 13 dicembre 2021, di annullamento della delibera n. 94 del 14 maggio 2021 con cui il Consiglio di amministrazione ha nominato l’organo di controllo;

quanto al ricorso n. 1595 del 2022:

ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla Fondazione “Marino Marini”, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, contro la Prefettura di Pistoia per l’annullamento del provvedimento

prot. n. 9978 del 24 febbraio 2022, con cui è stato disposto l'annullamento della delibera del 15 dicembre 2021 di modifica dello statuto;
quanto al ricorso n. 341 del 2023:
ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla Fondazione "Marino Marini", nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, contro la Regione Toscana per l'annullamento del decreto della Regione Toscana prot. n. 5860 del 1° aprile 2022, con cui è stata denegata l'iscrizione nel Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS).

LA SEZIONE

Visto il ricorso straordinario notificato in data 12 aprile 2022 e iscritto al n. 1155 del 2022;

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 9291 del 1° agosto 2022 con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo iscritto al n. 1155 del 2022;

Visto il ricorso straordinario notificato in data 23 giugno 2022 e iscritto al n. 1595 del 2022;

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 11929 del 19 ottobre 2022 con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo iscritto al n. 1595 del 2022;

Visto il parere interlocutorio n. 98 del 26 gennaio 2023;

Vista la prima relazione integrativa trasmessa dal Ministero dell'interno con nota prot. n. 4241 del 7 aprile 2023;

Vista la memoria della Fondazione ricorrente pervenuta in data 20 ottobre 2023;

Vista la seconda relazione integrativa trasmessa dal Ministero dell'interno con nota prot. n. 11556 del 25 ottobre 2023;

Vista la terza relazione integrativa trasmessa dal Ministero dell'interno con nota prot. n. 12174 del 10 novembre 2023;

Visto il parere interlocutorio n. 572 del 2 maggio 2024;

Vista la nota del Ministero dell'interno prot. n. 7153 del 20 giugno 2024;

Visto il ricorso straordinario notificato in data 9 luglio 2022 e iscritto al n. 341 del 2023;

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 4015 del 27 marzo 2023 con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo iscritto al n. 341 del 2023;

Viste le controdeduzioni della ricorrente alla relazione trasmessa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Visto il parere interlocutorio n. 1020 del 13 luglio 2023;

Visto il parere interlocutorio n. 1451 del 26 novembre 2024;

Esaminati gli atti e udito all'adunanza del 18 giugno 2025 il relatore, consigliere Davide Miniussi.

Premesso in fatto.

1. Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato in data 12 aprile 2022 (n. 1155 del 2022) la Fondazione "Marino Marini" ("Fondazione"), iscritta nel registro delle persone giuridiche della Prefettura di Pistoia, ha impugnato il provvedimento prot. n. 62701 del 13 dicembre 2021, con cui il Prefetto di Pistoia aveva disposto, ai sensi dell'art. 25 cod. civ., l'annullamento della delibera n. 94 del 14 maggio 2021 del Consiglio di amministrazione ("CdA") della Fondazione, nella parte in cui aveva nominato – ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il "*Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*" ("Codice") – tre professionisti quali componenti dell'organo di controllo della Fondazione medesima. Annullamento, quello disposto dal Prefetto, determinato dalla circostanza che l'art. 12 dello statuto della Fondazione – non ancora adeguato alle disposizioni del Codice, così come previsto dall'art. 101, co. 2 del Codice stesso, e in assenza peraltro dell'iscrizione della Fondazione nel Registro unico nazionale del terzo settore ("RUNTS") –

prevedeva che i tre componenti del collegio dei revisori fossero nominati dal Consiglio dell'ordine dei dottori commercialisti di Pistoia, dal Consiglio del collegio dei ragionieri di Pistoia e dal CdA della Cassa di risparmio di Pistoia e Pescia e non direttamente dal CdA della Fondazione, il quale aveva invece provveduto direttamente alla nomina, senza interpellare gli enti pubblici cui l'art. 12 dello statuto conferiva il potere di nomina.

2. Il ricorso è affidato ad un unico motivo di gravame, con cui si deducono la violazione dell'art. 25 cod. civ. e dello statuto della Fondazione, nonché – sotto una molteplicità di profili – l'eccesso di potere.

2.1. A giudizio della Fondazione le motivazioni poste a fondamento del provvedimento impugnato sarebbero in contrasto con gli orientamenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il quale con nota prot. n. 11560 del 2 novembre 2020 avrebbe chiarito che gli artt. 30 e 31 del Codice devono considerarsi immediatamente applicabili – in quanto inerenti all'organizzazione interna degli enti del terzo settore – ancorché il RUNTS non sia operativo.

2.2. Né, d'altra parte, la delibera annullata dal Prefetto potrebbe essere ritenuta invalida in ragione del mancato previo adeguamento dello statuto, in quanto con detta delibera il CdA non avrebbe *“inteso sostituire un organo con un altro (circostanza che avrebbe richiesto una modifica dello statuto) o nominare i componenti stessi del Collegio dei Revisori, bensì nominare e incaricare (altri) professionisti che accompagnassero la Fondazione nel percorso volto all'ingresso nell'ambito di applicazione del Codice del Terzo Settore e all'iscrizione nel Registro Unico Nazionale (RUNTS). Il [pool] di professionisti incaricati, cd. Organo di Controllo, è stato investito degli adempimenti previsti dall'art. 30 del d.lgs. 117/2017, senza con ciò voler sostituire il Collegio dei Revisori”*.

2.3. La circostanza che al collegio di professionisti nominato con la delibera annullata dal Prefetto siano state attribuite competenze analoghe a quelle conferite dall'art. 30 del Codice all'organo di controllo non sarebbe significativa, in quanto ben potrebbe la Fondazione – in assenza di un divieto

espresso dell'atto costitutivo e dello statuto – *“autovincolarsi sin d'ora”* al *“modello disegnato”* dall'art. 30 del Codice, tenuto peraltro conto del fatto che l'organo di controllo di cui all'art. 30 del Codice avrebbe *“funzioni e poteri ben più ampi di quello del Collegio dei Revisori e non si sostituisce ad esso una volta nominato”*. Non avendo la delibera del CdA comportato alcuna alterazione degli organi statutari della Fondazione, non vi sarebbe stata la necessità – ritenuta sussistente dal Prefetto alla luce dell'art. 21, co. 2 del Codice, nella parte in cui prevede che lo statuto contenga *“le norme relative al funzionamento dell'ente”* – di modificare l'atto costitutivo e lo statuto prima di procedere alla nomina dei tre componenti dell'organo di controllo, in quanto il Codice non prevede *“forme e modalità tipiche di nomina e costituzione dell'Organismo di Controllo”*.

3. Nella relativa relazione istruttoria, trasmessa con nota prot. n. 9291 del 1° agosto 2022, il Ministero dell'interno ha espresso l'avviso che il ricorso sia infondato per l'assorbente considerazione che il Codice potrebbe trovare applicazione solo dopo che l'ente sia stato iscritto al RUNTS; iscrizione, questa, che avrebbe natura costitutiva per l'attribuzione della qualifica di ente del terzo settore, cosicché sino a quel momento si applicherebbe lo statuto vigente. Il Ministero ha peraltro riferito che con provvedimento prot. n. 5860 del 1° aprile 2022 la Regione Toscana ha respinto la richiesta della Fondazione di iscrizione al RUNTS.

4. Con altro ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato in data 23 giugno 2022 (n. 1595 del 2022) la Fondazione ha chiesto l'annullamento del successivo provvedimento prot. n. 9978 del 24 febbraio 2022, con cui il Prefetto di Pistoia aveva disposto l'annullamento della delibera del CdA del 15 dicembre 2021. recante la modifica dello statuto della Fondazione per l'iscrizione al RUNTS, ai sensi e per gli effetti del Codice e del decreto direttoriale del 26 ottobre 2021, n. 561, in ragione: (a) dello scarso preavviso della convocazione del CdA e della genericità dell'oggetto della deliberazione; (b) del contrasto delle modifiche, incidenti su profili tanto organizzativi – con estromissione dei componenti di diritto del CdA indicati

nell'atto costitutivo della Fondazione (Sindaco del Comune di Pistoia; Presidente della Cassa di risparmio di Pistoia e Pescia; Soprintendente per i beni artistici e storici della Provincia di Firenze), soggetti pubblici qualificati espressione del territorio, e previsione della nomina (a vita) della maggioranza dei componenti da parte di un "comitato dei garanti", di nuova istituzione, composto da familiari dei coniugi Marini – quanto relativi agli scopi istituzionali (sotto questo ultimo profilo rileva, in particolare, l'espunzione del riferimento al museo "Marino Marini" di Pistoia), con la volontà della fondatrice; (c) della mancata acquisizione del parere del Ministero della cultura ai sensi dell'art. 1, co. 1 del d.P.R. n. 361 del 2000 e del D.M. 7 maggio 2022.

5. Il ricorso è affidato alle seguenti censure.

I. *"Incompetenza per difetto assoluto di attribuzione. Nullità ai sensi dell'art. 21 septies, l. 241 del 1990. Violazione dell'art. 22, d. lgs. 117 del 2017"*.

Si deduce, in particolare, che in base all'art. 22 del Codice e all'art. 17 del D.M. del 15 settembre 2020, n. 106 le modifiche necessarie per adeguare lo statuto al Codice ai fini dell'iscrizione nel RUNTS sarebbero soggette esclusivamente all'omologazione del notaio rogante (il quale soltanto, in base all'art. 22, co. 2 del Codice – applicabile, in virtù del comma 6, anche alle modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto – sarebbe chiamato a verificare *"la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente, ed in particolare dalle disposizioni del [...] Codice con riferimento alla sua natura di ente del Terzo settore"*), non dovendo perciò dette modifiche essere neppure trasmesse all'Amministrazione ai fini dell'approvazione prevista dall'art. 2 del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Si richiamano, a sostegno dell'assunto, anche la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 9 del 21 aprile 2022 e la massima n. 9 del 23 novembre 2021 della Commissione Terzo Settore del Consiglio notarile di Milano;

II. *"Violazione degli artt. 3 e 7 della l. 241/1990. Violazione dei principi desumibili dall'art. 6 della l. 241/1990. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento con riferimento al parere del Ministero della cultura ai sensi del d.m. 22879/2002"*.

Il provvedimento impugnato, laddove ha motivato l'annullamento anche con riferimento alla mancata acquisizione del parere del Ministero della cultura prescritto dall'art. 1, co. 1 del d.P.R. n. 361 del 2000 e dal D.M. 7 maggio 2022 per le associazioni e fondazioni che operano nei settori di competenza del suddetto Ministero, non terrebbe conto del fatto che il presupposto della necessità di chiedere il parere al Ministero della cultura sarebbe rappresentato dalla sussistenza del controllo sulle modifiche statutarie da parte della Prefettura – chiamata, ai sensi dell'art. 4 del D.M. del 7 maggio 2022, a trasmettere al Ministero della cultura la documentazione richiesta –, controllo che sarebbe invece da escludere per le ragioni esposte con il primo motivo di gravame. Al più, laddove il D.M. del 7 maggio 2022 dovesse ritenersi applicabile agli enti del terzo settore, la richiesta di parere dovrebbe essere formulata dall'ufficio regionale e non dalla Prefettura. In ogni caso, trattasi di adempimento posto a carico di enti pubblici (Prefettura o ufficio regionale) e non certo della Fondazione; l'omessa richiesta di parere non potrebbe dunque in ogni caso giustificare l'adozione del provvedimento impugnato. Ciò senza tener conto del fatto che un tale motivo di annullamento non avrebbe neppure formato oggetto della necessaria comunicazione di avvio del procedimento, con conseguente violazione dei principi del giusto procedimento;

III. *“Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 25 Cod. Civ. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del travisamento e dell'erroneità dei presupposti di fatto. Illogicità, difetto di motivazione e di contraddittorio. Straripamento di potere. Ingiustizia manifesta”*.

La Prefettura di Pistoia, adducendo come ulteriore motivo di annullamento ai sensi dell'art. 25 cod. civ. la violazione della volontà della fondatrice che le modifiche statutarie deliberate avrebbero comportato, avrebbe travalicato i limiti del sindacato in materia di atti delle persone giuridiche, svolgendo un inammissibile controllo di merito sulle scelte organizzative della Fondazione;

III.A. *“Sulla legittimità della convocazione del Consiglio di Amministrazione e sull’iter decisionale che ha condotto alla delibera di iscrizione al RUNTS”*.

In assenza di disposizioni statutarie circa il termine minimo per la convocazione del Consiglio di Amministrazione, quello di sei giorni, applicato nel caso di specie, dovrebbe ritenersi congruo, tanto più che l’oggetto della convocazione era da tempo in discussione;

III.B. *“Sul “Museo Marino Marini di Pistoia” - ancora travisamento dei fatti e sviamento”*.

Il riferimento al “Museo Marino Marini di Pistoia”, l’eliminazione del quale è censurata dalla Prefettura, non sarebbe mai stato contenuto nello statuto originario, così che in alcun modo si potrebbero ritenere violati gli scopi e le finalità della Fondazione;

III.C. *“Sul nuovo assetto organizzativo della Fondazione Marino Marini - violazione dell’art. 25 c.c. Eccesso di potere per sviamento”*.

Il Prefetto avrebbe compiuto un sindacato di merito sulle scelte organizzative della Fondazione, pacificamente modificabili salvo che non mettano in discussione il suo scopo;

III.D. *“Sulla mancata acquisizione dei pareri di cui alla delibera 14 maggio 2021 e delibera 12 marzo 2019”*, segnatamente dei membri di diritto del CdA, deliberata nel corso della riunione del 14 maggio 2021, non essendo ciò neppure previsto dallo Statuto.

6. Con nota prot. n. 11929 del 19 ottobre 2022 il Ministero dell’interno ha trasmesso la relazione istruttoria, osservando come sino al momento dell’effettiva iscrizione nel RUNTS resta intatto il potere prefettizio di approvazione delle modifiche statutarie e necessario acquisire il parere del Ministero della cultura, così che anche tale ricorso sarebbe infondato. Il Ministero non ha peraltro mancato di rilevare che, tra l’altro, la presenza di due versioni dello statuto rendono inconferenti le censure formulate circa richiami a previsioni che, in realtà, solo una delle versioni dello statuto – quella prodotta dalla ricorrente – non contempla. Nella relazione si evidenzia

inoltre che la Regione Toscana ha respinto la richiesta della Fondazione di iscrizione nel RUNTS con un provvedimento a sua volta impugnato con altro ricorso straordinario.

7. Con parere interlocutorio n. 98 del 26 gennaio 2023 la Sezione ha disposto la riunione dei ricorsi n. 1155 del 2022 e n. 1595 del 2022 e invitato l'Amministrazione a trasmettere nuovamente taluni documenti, risultati privi di alcune pagine, nonché puntuali e dettagliate notizie circa l'impugnazione dell'atto regionale di rigetto dell'istanza della Fondazione di iscrizione nel RUNTS. Al contempo, ha disposto la trasmissione alla ricorrente delle relazioni originarie relative agli affari sopra menzionati.

8. Con nota prot. n. 4241 del 7 aprile 2023 il Ministero dell'interno ha trasmesso una prima relazione integrativa, con cui ha riferito che la Regione Toscana aveva inviato le proprie deduzioni al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in ordine all'ulteriore atto impugnato con ricorso straordinario, ribadendo che l'annullamento prefettizio della delibera di approvazione delle modifiche statutarie finalizzate all'iscrizione al RUNTS era *“sufficiente a non ritenere superato l'esame di regolarità formale di cui all'art. 22, comma 2 del codice”*.

9. In data 20 ottobre 2023 è pervenuta una memoria della ricorrente che ha dato conto dell'esito del giudizio dalla stessa proposto avverso il provvedimento del Ministero della cultura prot. n. 1340 dell'11 novembre 2019.

10. Con nota prot. n. 11556 del 25 ottobre 2023 il Ministero dell'interno ha trasmesso una seconda relazione integrativa, con cui ha replicato alle controdeduzioni formulate dalla Fondazione con riguardo alle relazioni originarie alla stessa trasmesse in esecuzione del parere interlocutorio n. 98 del 2023, precisando che l'annullamento in sede giurisdizionale del provvedimento del Ministero della cultura, che aveva apposto il vincolo di pertinenzialità, era successivo all'adozione del provvedimento prefettizio oggetto di gravame, che non aveva approvato le modifiche statutarie e che

comunque il provvedimento del Ministero della cultura era richiamato dal provvedimento prefettizio tra le premesse, senza con ciò integrarne la ragione giustificativa determinante.

11. Con nota prot. n. 12174 del 10 novembre 2023 il Ministero ha trasmesso una terza relazione integrativa, replicando alla memoria pervenuta dalla Fondazione in data 20 ottobre 2023 e rappresentando che il Prefetto di Pistoia con provvedimento prot. n. 52834 del 26 ottobre 2023 aveva disposto lo scioglimento degli organi della Fondazione, al contempo nominando un commissario straordinario, perché: (a) non avevano proceduto alla integrale ricostituzione dell'organo di amministrazione; (b) non avevano proceduto alla ricostituzione del collegio dei revisori; (c) non avevano presentato o approvato il bilancio relativo all'esercizio 2022. Tale nuova situazione, secondo l'Amministrazione, avrebbe reso i due originari ricorsi improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

12. Con parere interlocutorio n. 572 del 2 maggio 2024 la Sezione ha ritenuto di acquisire dal Ministero una ulteriore relazione integrativa per acquisire notizie in ordine alla effettiva impugnazione del provvedimento prefettizio prot. n. 52834 del 26 ottobre 2023 di scioglimento degli organi della Fondazione e sulla eventuale rinuncia al mandato da parte dei difensori della Fondazione.

13. Con nota prot. n. 7153 del 20 giugno 2024 l'Amministrazione ha comunicato che effettivamente la Fondazione aveva proposto ricorso al T.A.R. Toscana avverso il provvedimento di scioglimento degli organi della stessa, dando conto degli sviluppi dell'incidente cautelare e confermando che i legali della ricorrente avevano rinunciato al mandato.

14. Con un ulteriore ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (n. 341 del 2023) la Fondazione ha chiesto l'annullamento anche del provvedimento della Regione Toscana (n. 5860 del 1° aprile 2022) che ha respinto la sua domanda di iscrizione al RUNTS, ravvisando il venir meno – per effetto dell'annullamento prefettizio della delibera del CdA che aveva

approvato le modifiche statutarie finalizzate all'adeguamento al Codice – del presupposto su cui si fondava la richiesta di iscrizione nel RUNTS, il che ha indotto l'Amministrazione regionale *“a ritenere non superato l'esame di regolarità formale di cui all'art. 22 co. 2 del C. T. S.”*.

15. La Fondazione ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato sulla base di tre articolati motivi di censura.

15.1. Con un primo motivo deduce la violazione degli artt. 2 e 20 della legge n. 241 del 1990, nonché dell'art. 47 del Codice per violazione del termine di sessanta giorni per la conclusione del procedimento stabilito dal menzionato art. 47.

15.2. Con un secondo motivo deduce la violazione dell'art. 22 del Codice, del principio di conservazione degli atti e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, in quanto la Regione, nonostante il provvedimento prefettizio che aveva annullato la delibera di approvazione delle modifiche statutarie, avrebbe comunque dovuto valutare la conformità dello statuto vigente ai requisiti richiesti dal Codice ai fini dell'iscrizione.

15.3. Con un terzo motivo, articolato in tre sub-motivi, deduce l'illegittimità derivata dal decreto del Prefetto di Pistoia prot. n. 9978 del 24 febbraio 2022, con il quale era stata annullata la delibera di approvazione delle modifiche statutarie finalizzate all'iscrizione al RUNTS.

16. Con nota prot. n. 4015 del 27 marzo 2023 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha trasmesso la relazione istruttoria e le controdeduzioni della ricorrente.

17. Con parere interlocutorio n. 1020 del 13 luglio 2023 la trattazione del ricorso iscritto al n. 341 del 2023 è stata rinviata all'adunanza del 22 novembre 2023, alla quale risultavano chiamati per la definizione anche i due ricorsi originari.

18. Con parere interlocutorio n. 1451 del 26 novembre 2024 la Sezione, previa riunione dei tre ricorsi straordinari, ha rilevato che la rinuncia dei legali della Fondazione al mandato conferito in relazione agli originari ricorsi non

determinava l'interruzione dei procedimenti e che né detta circostanza, né la mera pendenza in sede giurisdizionale, dinanzi al T.A.R. Toscana, del ricorso avverso il provvedimento prefettizio che aveva disposto lo scioglimento degli organi costituivano elementi sintomatici di una sopravvenuta carenza di interesse ai predetti originari ricorsi. Tuttavia, ritenendo che l'eventuale accoglimento del ricorso avverso il provvedimento di scioglimento degli organi avrebbe dovuto essere valutato anche in relazione alla sussistenza o meno dell'interesse alla decisione dei ricorsi straordinari, la Sezione ha ritenuto opportuno attendere la decisione del ricorso giurisdizionale.

19. Con sentenza del 4 aprile 2025, n. 649, il T.A.R. Toscana (sez. I) ha rigettato il ricorso avverso il provvedimento prefettizio di scioglimento degli organi della Fondazione e di nomina del commissario straordinario.

20. All'adunanza del 18 giugno 2025 i ricorsi straordinari sono stati esaminati. Considerato in diritto.

1. Deve confermarsi la riunione dei tre ricorsi straordinari per evidenti ragioni di connessione soggettiva e oggettiva.

2. L'unico motivo cui è affidato il ricorso straordinario n. 1155 del 2022 è infondato.

A prescindere dalla questione concernente l'immediata applicabilità dell'art. 30 del Codice nonostante la non operatività del RUNTS – effettivamente non ancora istituito al momento dell'adozione della delibera del CdA che ha istituito l'organo di controllo –, è assorbente la circostanza che il provvedimento prefettizio che ha disposto l'annullamento della suddetta delibera è giustificato, tra l'altro: (a) dalla totale pretermissione, nell'ambito del procedimento di nomina, dei collegi degli ordini professionali annoverati dall'art. 12 dello statuto della Fondazione, sia pure con riferimento al collegio dei revisori (unico organo di controllo – *lato sensu* inteso – previsto dallo statuto); (b) dalla mancanza di una previa modifica dello statuto, cui lo stesso Codice riserva, del resto, la definizione delle norme di funzionamento degli enti del terzo settore.

Entrambe le motivazioni sopra riportate sono, per un verso, immuni dai vizi dedotti e, per altro verso, sufficienti a giustificare l'adozione del provvedimento in questa sede gravato.

2.1. Sotto il primo profilo, infatti, ciò che rileva ai fini del rispetto della volontà della fondatrice in ordine alle modalità di nomina di un determinato organo non è tanto la denominazione di quest'ultimo, ma le funzioni ad esso attribuite. Nel prevedere il coinvolgimento dei collegi degli ordini professionali menzionati dall'art. 12 dello statuto in relazione alla nomina dell'unico organo di controllo contemplato dallo statuto medesimo – il collegio dei revisori – si è inteso prescrivere il coinvolgimento di enti pubblici terzi, radicati nel territorio e forniti di specifiche competenze, nell'ambito del procedimento di nomina dell'organo cui sono affidate non funzioni di gestione, bensì funzioni di controllo. Ne consegue che è corretta la valutazione della Prefettura circa la necessità di assicurare che analoghe modalità siano osservate con riferimento alla nomina di altri organi – quale l'organo di controllo previsto dall'art. 30 del Codice – cui sono conferite funzioni di vigilanza, a prescindere dalla relativa denominazione e dalla circostanza che si tratti di organi che si aggiungono al già esistente collegio dei revisori o che a quest'ultimo si sostituiscono.

La pretermissione dei collegi degli ordini professionali rilevata dalla Prefettura non è peraltro giustificata, né *a fortiori* risulta imposta, dall'art. 30 del Codice – in dichiarata attuazione del quale è avvenuta la nomina dell'organo di controllo –, in quanto detta norma si limita a stabilire l'obbligo per le fondazioni del terzo settore di nominare un organo di controllo, ad individuare le competenze dello stesso e, mediante il rinvio alle pertinenti disposizioni del Codice civile, a stabilire i requisiti dei relativi componenti. Non vi è pertanto alcuna previsione relativa al procedimento di nomina dei componenti dell'organo di controllo e, in particolare, alla designazione degli stessi che risulti incompatibile con il coinvolgimento dei menzionati collegi professionali – imposto dall'art. 12 dello statuto della Fondazione – la cui

pretermessione è stata, come detto, posta a fondamento della decisione prefettizia di annullare la delibera del CdA.

2.2. Sotto il secondo profilo, e comunque in via assorbente, la nomina dell'organo di controllo ai sensi dell'art. 30 del Codice doveva essere preceduta dalla relativa modifica statutaria, in quanto l'art. 5 dello statuto annoverava tra gli organi soltanto il consiglio dei revisori, disciplinato dall'art. 12. L'istituzione di un nuovo organo, in aggiunta a quello già esistente – così come afferma la Fondazione nel ricorso straordinario – o la sostituzione di quest'ultimo con un nuovo organo – astrattamente possibile in base alle previsioni del Codice, il cui art. 30, co. 6 consente all'organo di controllo di esercitare anche la revisione legale dei conti, a condizione che sia costituito da revisori legali iscritti nell'apposito registro – non potevano pertanto avvenire senza una previa modifica statutaria che tale nuovo organo contemplasse.

Pertanto la Prefettura ha correttamente ritenuto illegittima – per ciò solo – la delibera del CdA che ha nominato i componenti di un organo non contemplato dallo statuto.

3. Con riguardo alle censure sollevate con il ricorso n. 1595 del 2022 si osserva quanto segue.

3.1. Il primo motivo di gravame è infondato.

3.1.1. La Sezione ritiene infatti che, finché una fondazione non è iscritta nel RUNTS e, dunque, anche nella fase prodromica a detta iscrizione – ossia nella fase dell'approvazione delle modifiche statutarie di adeguamento al Codice necessarie per poter ottenere l'iscrizione nel RUNTS, permanendo *medio tempore* l'iscrizione della fondazione nel registro delle persone giuridiche –, non possa ritenersi venuto meno il potere di vigilanza della Prefettura, incluso quello consistente nell'approvazione delle modifiche statutarie. L'efficacia dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche è infatti destinata ad essere sospesa, ai sensi dell'art. 22, co. 1-*bis* del Codice, soltanto per effetto dell'avvenuta iscrizione nel RUNTS: se ne desume che l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche rimane efficace fino all'iscrizione nel RUNTS.

3.1.2. Non è decisiva la circostanza, evocata dalla ricorrente, che il controllo sulla “*sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell’ente, ed in particolare dalle disposizioni del presente Codice con riferimento alla sua natura di ente del Terzo settore, nonché del patrimonio minimo di cui al comma 4*” è rimesso al notaio (art. 1, co. 2 del Codice).

Il controllo rimesso al notaio ha infatti ad oggetto unicamente la verifica della compatibilità dello statuto, come modificato, con le disposizioni del Codice che definiscono le caratteristiche degli enti del terzo settore. Alla limitazione dell’oggetto del controllo rimesso al notaio corrisponde, per il resto, il controllo di legittimità della Prefettura. Non vi è infatti alcuna disposizione che, nella fase prodromica rispetto all’iscrizione nel RUNTS, escluda l’esercizio dei poteri attribuiti dalla legge alla Prefettura sugli enti iscritti nel registro delle persone giuridiche.

3.1.3. Contrariamente a quanto dedotto dalla Fondazione ricorrente, la circolare da essa richiamata – comunque non vincolante né per l’Amministrazione, né per il giudice – non corrobora la sua tesi.

Si legge infatti in essa che “[l]a medesima limitazione ai poteri istruttori dell’Ufficio del RUNTS appena illustrata con riferimento all’iscrizione degli enti ex art. 22 Codice, deve ritenersi operante nel caso di modifiche allo statuto di un ente già iscritto. In tale ambito, l’articolo 22, comma 6, subordinata l’efficacia delle modificazioni dell’atto costitutivo e dello statuto (che devono risultare da atto pubblico) all’iscrizione (ovvero pubblicazione) nel RUNTS, richiama quanto alle procedure, i commi 2 e 3 del medesimo articolo. Anche in questo caso spetterà al notaio espletare il già richiamato controllo di legalità sulle modifiche in parola, che, nel caso di una fondazione, riguarderà anche il rispetto della volontà del fondatore”.

L’estensione del controllo notarile al rispetto della volontà del fondatore è pertanto prevista dalla circolare unicamente con riguardo alle modifiche dell’atto costitutivo e dello statuto degli enti già iscritti nel RUNTS. Ne consegue che, *a contrario*, fino al momento dell’iscrizione nel RUNTS resta applicabile la disciplina che attribuisce alla Prefettura i relativi poteri di

vigilanza. Non potrebbe d'altra parte la circolare disporre diversamente, in quanto per le ragioni sopra esposte è lo stesso comma 1-*bis* dell'art. 22 del Codice a presupporre che la Prefettura possa esercitare i poteri ad essa conferiti in materia di fondazioni fino all'iscrizione della fondazione medesima nel RUNTS.

3.2. Per le stesse ragioni esposte al par. 2.1 è infondato il secondo motivo di gravame, articolato sul presupposto dell'insussistenza, nel caso di specie, del potere di approvazione delle modifiche statutarie da parte della Prefettura. La circostanza che l'onere di richiedere il parere del Ministero della cultura gravasse sulla Prefettura e non sulla Fondazione è irrilevante, in quanto l'attivazione della Prefettura presuppone la trasmissione a questa, da parte dell'ente il cui statuto è interessato dalle modifiche, delle modifiche statutarie da approvare, il che non è avvenuto nel caso di specie in quanto la Fondazione e il notaio rogante hanno agito sul presupposto – da ritenersi erroneo per le ragioni esposte al par. 2.1 – che la Prefettura non fosse chiamata ad approvare le modifiche statutarie.

In ogni caso l'omessa acquisizione del parere integra una giustificazione ulteriore del provvedimento impugnato la cui specifica illegittimità non potrebbe inficiare la motivazione nel suo complesso, incentrata sugli elementi indicati al par. 2.1.

3.3. Il terzo motivo di gravame è infondato in tutte le sue articolazioni.

3.3.1. Prescindendo dal carattere congruo o meno del termine di preavviso rispetto alla convocazione del CdA, ciò che maggiormente rileva è la circostanza che l'unico punto all'ordine del giorno era descritto in questi termini: *“Modifica dell'atto costitutivo e dello Statuto per iscrizione della Fondazione al Registro Unico del Terzo Settore, ai sensi e per gli effetti del D.lgs. 117/2017 e del DD 26 ottobre 2021, n. 561”*.

In base a quanto risultava dall'avviso di convocazione, pertanto, le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto – non indicate puntualmente – erano soltanto quelle strumentali a conseguire l'iscrizione della Fondazione nel

RUNTS. Rispetto a detta iscrizione le modifiche apportate all'assetto organizzativo della Fondazione – su cui si appuntano taluni dei motivi che hanno determinato l'annullamento della delibera – non erano pertinenti e, pertanto, non vi era motivo per i componenti dell'organo di ipotizzarne l'inclusione in quelle da approvare nella seduta cui erano stati convocati.

La circostanza – pure evocata nel ricorso al fine di escludere la violazione del principio di correttezza e buona fede rilevata dalla Prefettura in relazione alla genericità dell'ordine del giorno – che *“la modifica statutaria approvata con la delibera del 15 dicembre 2021 era stata più volte oggetto di discussione (la Fondazione ha iniziato lo studio per l'adesione al Codice del Terzo settore sin dal 2018)”* è evidentemente irrilevante, in quanto le ragioni dell'annullamento si appuntano proprio sul fatto che, nonostante l'avviso di convocazione menzionasse unicamente le modifiche strumentali all'iscrizione nel RUNTS – in ordine alle quali, in base a quanto allegato dalla ricorrente, vi sarebbe stata ampia discussione negli anni precedenti –, si è in realtà proceduto a modifiche ulteriori che nulla avevano a che fare con gli adeguamenti al Codice necessari per ottenere l'iscrizione nel RUNTS.

3.3.2. Parimenti infondato risulta il motivo III.B, in quanto lo statuto originario, allegato all'atto costitutivo del 29 novembre 1983, contempla tra gli scopi della Fondazione *“il coordinamento e il corretto svolgimento delle attività e delle funzioni del Centro di documentazione [...] del Museo Marino Marini di Pistoia”* (così l'art. 2 dello statuto allegato *sub* n. 2 alla relazione ministeriale prot. n. 11927 del 19 ottobre 2022).

3.3.3. Quanto al motivo III.C, lungi dal sindacare il merito delle scelte assunte in ordine all'organizzazione della Fondazione, il Prefetto ha ravvisato nell'istituzione del “comitato dei garanti”, organo inedito espressione dei familiari dei coniugi Marini, e nell'attribuzione a quest'ultimo della potestà di nominare quattro componenti del CdA – ossia la maggioranza assoluta, posto che del CdA possono far parte cinque o sette membri – una violazione degli scopi impressi alla Fondazione dalla vedova Marini.

La circostanza – pacifica – che il CdA di una fondazione possa modificarne lo statuto, nel rispetto della procedura e con la maggioranza da quest'ultimo stabilita – nel caso di specie, in assenza di una disciplina specifica relativa alle modifiche statutarie, con la maggioranza assoluta dei presenti stabilita dall'art. 8 dello statuto per le materie diverse da quelle, ivi espressamente enumerate, per cui è prevista una maggioranza rafforzata – non implica che al Prefetto sia rimesso il mero accertamento circa la regolarità formale della procedura e sia conseguentemente preclusa la valutazione in ordine alla compatibilità del nuovo assetto organizzativo con gli scopi della fondazione, così come invece ritenuto dalla ricorrente sulla base dell'art. 2, co. 3 del d.P.R. 361 del 2000 (che, con riguardo alle modifiche dello statuto delle fondazioni, stabilisce che *“alla domanda è allegata la documentazione necessaria a comprovare il rispetto delle disposizioni statutarie inerenti al procedimento di modifica dello statuto”*).

La disposizione da ultimo menzionata, infatti, si limita a prescrivere un onere di natura formale relativo alla documentazione che deve essere allegata alla domanda, ma non limita l'oggetto della valutazione prefettizia alla conformità del procedimento seguito per la modifica statutaria alle norme dello statuto che la disciplinano, in quanto resta ferma la necessità – peraltro riconosciuta dalla stessa ricorrente e ravvisata dalla giurisprudenza citata a pagina 28 e 29 del ricorso straordinario – di verificare che anche la modifica di natura organizzativa non comporti una violazione dell'atto costitutivo della fondazione e, soprattutto, non pregiudichi il conseguimento degli scopi ivi previsti, rispetto ai quali risultano strumentali anche gli assetti organizzativi dell'ente.

In altri termini, l'estromissione dei membri di diritto e l'instaurazione di uno stretto controllo da parte dei familiari, consentito dall'attribuzione del potere di nomina della maggioranza dei componenti del CdA ad un organo (il *“comitato di garanzia”*) che costituisce esclusiva espressione dei familiari dei coniugi Marini, hanno portato ad uno stravolgimento tale dell'assetto della *governance* della Fondazione che il Prefetto – con valutazione ampiamente

discrezionale e non affetta dai vizi dedotti dalla ricorrente – ha ritenuto non compatibile con gli scopi espressi dall'atto costitutivo.

3.3.4. Il contenzioso che ha interessato la Fondazione, da un lato, e il Comune di Pistoia e il Ministero della cultura, dall'altro, in merito al vincolo di pertinenzialità delle opere dello scultore da tempo custodite in un immobile di proprietà comunale – vincolo apposto dal Ministero nel 2019 e successivamente annullato dal Consiglio di Stato con sentenza della Sesta Sezione, n. 5281 del 30 maggio 2023, in riforma della sentenza di primo grado –, lungi dal costituire prova del fatto che le modifiche organizzative non approvate dalla Prefettura siano *“certamente in linea con la volontà della vedova Marini”* alla luce dell'*“evidente conflitto fra la partecipazione diretta dei rappresentanti [del Comune e della Soprintendenza] al C.D.A. della Fondazione e gli interessi della Fondazione medesima”*, spiega semmai la scelta di parte del *management* attuale di procedere alla modifica statutaria in questione.

3.4. Il motivo III.D è infondato, non integrando la mancata acquisizione dei pareri dei membri di diritto del CdA rilevata dalla Prefettura autonoma ragione giustificativa del provvedimento – plurimotivato – né costituendo essa, di per sé, indice del dedotto sviamento.

4. Passando all'esame del ricorso n. 341 del 2023, la Sezione ritiene di esaminare innanzitutto il secondo motivo gravame, la cui eventuale infondatezza è pregiudiziale rispetto alla decisione in ordine al primo motivo.

4.1. Il secondo motivo di gravame è infondato.

La Fondazione ha chiesto l'iscrizione nel RUNTS previa approvazione delle modifiche statutarie sopra descritte, modifiche che erano espressamente finalizzate ad adeguare lo statuto al Codice e a ottenere la conseguente iscrizione nel RUNTS. Il notaio ha accertato *“la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente, ed in particolare dalle disposizioni del [...] Codice con riferimento alla sua natura di ente del Terzo settore”* sulla base dello statuto come modificato e non dello statuto previgente – che, secondo la

prospettazione attorea, avrebbe riacquisito efficacia a seguito dell'annullamento prefettizio avente ad oggetto le modifiche statutarie.

D'altra parte, come peraltro sostenuto ampiamente dalla stessa ricorrente, al RUNTS è rimessa la verifica in ordine alla sola "*regolarità formale della documentazione*" (art. 22, co. 2, d.lgs. n. 117 del 2017), essendo invece il notaio investito del compito di valutare la conformità alla disciplina di natura sostanziale; verifica che è stata svolta alla luce dello statuto modificato e non di quello originario.

In ogni caso, è pacifico che in assenza delle modifiche statutarie – non operanti in quanto non approvate dalla Prefettura – la Fondazione non integrasse i requisiti per l'iscrizione nel RUNTS, in quanto – tra l'altro – la denominazione sociale originaria non contiene l'indicazione di ente del terzo settore o l'acronimo ETS (così come prescritto dall'art. 12 del Codice) e lo statuto originario non contempla l'organo di controllo (così come prescritto dall'art. 30 del Codice).

4.2. All'infondatezza del secondo motivo di ricorso consegue l'infondatezza del primo motivo.

Costituisce infatti orientamento consolidato della giurisprudenza del Consiglio di Stato "*che la formazione tacita dei provvedimenti amministrativi per silenzio assenso presuppone, quale sua condizione imprescindibile, non solo il decorso del tempo dalla presentazione della domanda senza che sia presa in esame e sia intervenuta risposta dall'Amministrazione, ma la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge, ossia degli elementi costitutivi della fattispecie di cui si deduce l'avvenuto perfezionamento, con la conseguenza che il silenzio assenso non si forma nel caso in cui la fattispecie rappresentata non sia conforme a quella normativamente prevista (ex multis, Cons. Stato, IV, 11 aprile 2014, n. 1767)*" (Cons. Stato, sez. 21 gennaio 2020, n. 506).

4.3. Il terzo motivo di gravame è infondato, in quanto con esso la Fondazione deduce l'illegittimità derivata del diniego di iscrizione sul presupposto

dell'illegittimità del decreto prefettizio del 24 febbraio 2024, che è da escludere per le ragioni sopra illustrate.

5. Conclusivamente la Sezione esprime il parere che i ricorsi riuniti debbano essere respinti.

P.Q.M.

La Sezione esprime il parere che i ricorsi riuniti debbano essere respinti.

L'ESTENSORE
Davide Miniussi

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO
Giovanni Calabro'