

Pubblicato il 18/06/2026

N. 04895/2026REG.PROV.COLL.
N. 05669/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5669 del 2025, proposto dalla Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Ciari, Arianna Paoletti, con domicilio eletto presso lo studio Franco Coccoli in Roma, via Michele Mercati n. 51;

contro

Fondazione “-OMISSIS-”, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Spataro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Pisa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sandra Ciaramelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Montemurlo, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima) n. 840/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pisa e della Fondazione “-OMISSIS-”;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Franco Coccoli in delega dell'avv. Arianna Paoletti e Giovanni Spataro;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con atto costitutivo in data 27 luglio 2018, i genitori di -OMISSIS-, i Sigg.ri -OMISSIS- e -OMISSIS-, costituivano la fondazione con la denominazione “Fondazione -OMISSIS-”, con *“l’obiettivo di sensibilizzare l’opinione pubblica, anche ai fini di prevenzione e comunque di comprensione del fenomeno, sulle tematiche legate alla violenza di genere...”*. A titolo di dotazione iniziale veniva conferita alla Fondazione la proprietà, salvo il diritto di abitazione vitalizio spettante alla Sig.ra -OMISSIS- – Consigliera di Amministrazione della Fondazione stessa – di un bene immobile ereditato dai -OMISSIS- dal figlio deceduto.
2. In data 28 agosto 2018, il Sig. -OMISSIS-, nella sua qualità di Presidente e legale rappresentante della “Fondazione -OMISSIS-”, richiedeva il riconoscimento della personalità giuridica della Fondazione medesima, ai sensi del d.P.R. n. 361/2000 al Settore Attività Legislativa e Giuridica della Regione Toscana.
3. A seguito di tale richiesta veniva adottato il Decreto dirigenziale -OMISSIS- del 3 dicembre 2018 di diniego del riconoscimento, con il quale la Regione Toscana, quale organo competente al conferimento della personalità giuridica, così decideva: *“di non far luogo, per le motivazioni espresse in narrativa, all’iscrizione della Fondazione “-OMISSIS-” con sede in -OMISSIS- (PI) nel registro regionale delle persone giuridiche di cui all’art. 2 del D.P.R. 10/02/2000 n. 361”*.

4. L'atto era sostenuto dalle seguenti motivazioni: "A) [...] Una Fondazione è uno strumento giuridico che una persona o un gruppo di persone possono utilizzare per perseguire uno scopo la cui utilità sociale – una volta uscita dall'alveo della volontà privata del fondatore- deve effettivamente emergere nel contesto storico nel quale la fondazione va ad operare dandosi tutte le condizioni - anche "di fatto" - che ne meritino la tutela da parte dell'ordinamento. La finalità propria della fondazione (circa il contrasto alla violenza di genere, pur essendo oggettivamente meritevole di tutela giuridica, rimane tuttavia collegata all'intitolazione personale della denominazione che la identifica. Tale denominazione – nel sollevare evidenti sentimenti di sdegno – finisce per offuscarne gli scopi e, ingenerando confusione, reca pregiudizio all'effettiva portata operativa della Fondazione. In altre parole, la decisa avversione espressa dalle comunità locali citate mette in evidenza le difficoltà cui la Fondazione andrebbe incontro nel raccogliere fondi per le proprie iniziative, nell'integrarsi nel tessuto sociale e nel creare le indispensabili sinergie con altri soggetti pubblici e privati. Tale circostanza appare ulteriormente aggravata per effetto dell'assetto organizzativo prescelto (Fondazione di partecipazione). Le criticità sopra rilevate, pertanto, pregiudicano irrimediabilmente anche le capacità della Fondazione di raggiungere i propri scopi. Conclusivamente, la Conferenza ritiene all'unanimità che la denominazione "Fondazione - OMISSIS-" sia connotata da un pregnante disvalore, che afferendo ad un elemento essenziale previsto dall'articolo 16 del codice civile quale "la denominazione", determina un vizio dell'atto di fondazione che ne impedisce il riconoscimento giuridico. B) Dall'esame dello statuto si rileva inoltre che all'art. 14 è previsto che il Consiglio di Amministrazione sia composto da un numero variabile di membri, da un minimo di due ad un massimo di undici. Al riguardo si osserva che, secondo un principio generale in materia di organi collegiali, posto a garanzia del loro corretto funzionamento (*duo non faciunt collegium*), il numero minimo dei componenti deve essere rettificato in tre. C) Dall'esame della documentazione contabile si rileva che: Gli schemi dell'ultimo bi lancio approvato, relativi all'esercizio 2017, non sono coerenti con le Linee guida per la redazione dei bilanci di esercizio delle organizzazioni non profit. Occorre pertanto ripresentare la documentazione contabile secondo quanto disposto dalla DGR n. 788/2013 che prevede al punto 1.4 dell'allegato 1 che "i bilanci devono essere redatti in conformità agli schemi definiti del

documento Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio delle organizzazioni non profit emanate dall'Agenzia per le Onlus con Atto di indirizzo ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. a) del D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329"

5. In data 16 ottobre 2023 veniva presentata una nuova istanza con cui il Sig. -OMISSIS-, ancora in qualità di Presidente e legale rappresentante, richiedeva l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche della "Fondazione -OMISSIS-".

6. Con comunicazione prot. n. -OMISSIS-del 3 novembre 2023, la Regione Toscana procedeva ad archiviare tale richiesta di iscrizione con la seguente motivazione: *"Così ricostruiti i fatti, l'Ufficio ritiene di non poter sottoporre la richiesta di riconoscimento della -OMISSIS- già Fondazione -OMISSIS- ad un riesame da parte della Conferenza dei Servizi di cui all'art. 3 del D.P.G.R. 31/ R/2001, essendosi il relativo procedimento ormai concluso da quasi cinque anni - con l'adozione di un provvedimento espresso di diniego. Peraltro, sebbene la denominazione della fondazione sia stata modificata in -OMISSIS- dal sopra citato atto modificativo di fondazione del 13.09.2023, permane, tuttavia, alla base dell'ente, il medesimo atto costitutivo (atto dott. -OMISSIS-, Notaio in -OMISSIS- (PI),-OMISSIS-, registrato a -OMISSIS- in data 01.08.2018 al numero 2099 Serie 1T) che già la Conferenza dei Servizi del 16.10.2018 aveva ritenuto affetto da vizio tale da impedire il riconoscimento giuridico della fondazione"*.

Nella medesima comunicazione veniva ribadito che: *"La Conferenza dei Servizi di cui all'art. 3 del D.P.G.R. 31/R del 17 luglio 2001, tenutasi in data 16.10.2018, aveva, infatti, ritenuto che – per i fatti accaduti – la denominazione “-OMISSIS-” fosse connotata da “pregnante disvalore, che afferendo ad un elemento essenziale previsto dall'articolo 16 del codice civile quale “la denominazione”, determina un vizio dell'atto di fondazione che ne impedisce il riconoscimento giuridico”. Ritenendo – erroneamente e in fondatamente – che la Regione avesse richiesto la modifica della denominazione dell'ente, subordinando alla stessa il riconoscimento della fondazione, con “atto modificativo di fondazione in attesa di riconoscimento” del 13.09.2023 (atto -OMISSIS-, Notaio in Montelupo Fiorentino, rep. 7315 e racc. 6583, registrato a Firenze in data 02.10.2023*

al n. 35636 Serie 1T) i sig.ri -OMISSIS- e -OMISSIS-, fondatori della Fondazione -OMISSIS-, ne modificavano la denominazione in -OMISSIS-”.

7. La Regione Toscana evidenziava che *“sebbene la denominazione della fondazione sia stata modificata in -OMISSIS- dal sopra citato atto modificativo di fondazione del 13.09.2023, permane, tuttavia, alla base dell’ente, il medesimo atto costitutivo (atto dott. -OMISSIS-, Notaio in -OMISSIS- (PI),-OMISSIS-, registrato a -OMISSIS- in data 01.08.2018 al numero 2099 Serie 1T) che già la Conferenza dei Servizi del 16.10.2018 aveva ritenuto affetto da vizio tale da impedire il riconoscimento giuridico della fondazione”.*

8. Visti i dinieghi di riconoscimento della personalità giuridica, i fondatori hanno chiesto di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica della “Fondazione -OMISSIS-” attraverso un’altra procedura, quella del d.lgs. n. 117/2017 (c.d. “Codice del Terzo Settore” di seguito anche CTS). Infatti, con atto ai rogiti del notaio -OMISSIS- dell’8 gennaio 2024 – n. 7783 di Repertorio, al n. 7019 di Raccolta, veniva apportata un’altra modifica allo Statuto della Fondazione, volta esclusivamente a deliberare di ricorrere alla procedura di cui all’art. 22 d.lgs. n. 117/2017 per ottenere la personalità giuridica.

9. Con nota prot. n. 72577 del 1° febbraio 2024, il Notaio -OMISSIS- presentava l’istanza di iscrizione al RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore) ai sensi dell’art. 22 del d.lgs. n. 117/2017 della “Fondazione -OMISSIS-”.

10. L’istruttoria veniva svolta dal Comune di Pisa, il quale, in data 22 marzo 2023, rilasciava il proprio parere negativo, sulla base del fatto che *“la Fondazione in esame, costituitasi in data 27.07.2018, è priva del riconoscimento della personalità giuridica, richiesta dall’Ente ma diniegata dalla Regione Toscana per un vizio dell’atto di fondazione che ne impedisce il riconoscimento giuridico”.*

11. Con decreto dirigenziale -OMISSIS- del 25 marzo 2024, il Settore Welfare e Innovazione della Regione Toscana rigettava la domanda di iscrizione, richiamando, oltre al parere istruttorio del Comune di Pisa, anche il precedente decreto dirigenziale -OMISSIS- del 03/12/2018 (diniego di istanza

di riconoscimento) e la nota prot. 500959 del 03/11/2023 di archiviazione della nuova domanda di iscrizione ai sensi del d.P.R. 361/00.

12. Con ricorso notificato il 24 maggio 2024, la “Fondazione -OMISSIS-” impugnava il diniego di iscrizione al RUNTS e ne chiedeva l’annullamento. Con ricorso per motivi aggiunti notificato e depositato il 19 settembre 2024, la Fondazione impugnava anche la comunicazione del 3 novembre 2023 di archiviazione dell’istanza del 16 ottobre 2023 di riconoscimento della personalità giuridica e di iscrizione nel registro di cui al d.P.R. n. 361/2000, e il verbale istruttorio del Comune di Pisa del 22 marzo 2024, richiamato nel decreto dirigenziale del 25 marzo 2024 di diniego dell’iscrizione nel RUNTS, chiedendone l’annullamento previa concessione di misure cautelari.

13. Con sentenza n. 840 del 9 maggio 2025, il TAR Toscana ha dichiarato i motivi aggiunti parzialmente irricevibili, ha accolto nel merito il ricorso e, per i profili residui, i motivi aggiunti.

14. Di tale sentenza, la Regione Toscana ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure, così rubricate: “*I. Erroneità e contraddittorietà della sentenza del TAR Toscana n. 840/2025 (par. 14.1), nella parte in cui ha respinto l’eccezione, promossa in primo grado dalla Regione Toscana, di inammissibilità del ricorso principale della Fondazione; II. Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR Toscana n. 840/2025, per omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione e travisamento dei fatti, nella parte in cui ha ritenuto che la modifica della denominazione della Fondazione fosse elemento essenziale per l’iscrizione nel RUNTS (par. 16.5 sentenza) e ha omesso di pronunciarsi sulla mancata modifica dell’atto costitutivo del 2018; III. Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR Toscana n. 840/2025, per violazione e/o erronea interpretazione dell’art. 22 del d.lgs. n. 117/2017 (parr. 16-16.3 sentenza); IV. Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR Toscana n. 840/2025 per omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione e travisamento dei fatti, nella parte in cui ha omesso di pronunciarsi sulle rilevate incongruenze tra l’atto costitutivo del 2018 e lo Statuto della Fondazione; V. Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR Toscana n. 840/2025 per omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione e travisamento*

dei fatti, nella parte in cui ha omissis di pronunciarsi sulle rilevate incongruenze tra l'atto costitutivo del 2018 e lo Statuto della Fondazione”.

15. Ha resistito al gravame, chiedendone il rigetto, la Fondazione “-OMISSIS-”.

16. Il Comune di Pisa si è costituito in giudizio proponendo anche appello incidentale nel quale si sostiene, tra l'altro, che *“La circostanza per la quale il decreto regionale richiami il parere del Comune di Pisa non può per relationem motivare l'atto stesso stante la sua natura puramente istruttoria: ovvero il decreto per essere pienamente motivato può richiamare per relationem un atto il cui contenuto viene riprodotto oppure allegato a formarne parte integrante e sostanziale. Il fatto in ogni caso che sia richiamato per relationem non può sostanziare come atto autonomo un atto che per sua natura è puramente istruttorio e non autonomamente efficace. La sentenza pertanto sul punto viola il principio di soccombenza explicitato dagli artt. 91 e 92 c.p.c.”*

17. Alla udienza pubblica del 15 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

18. Le argomentazioni dell'appellante necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.

19. Con il primo motivo l'appellante argomenta come segue.

19.1. La sentenza impugnata sarebbe errata nella parte in cui non ha accolto l'eccezione di inammissibilità del ricorso principale sollevata dalla Regione Toscana in primo grado per la mancata tempestiva impugnazione del decreto dirigenziale -OMISSIS-del 3 dicembre 2018 – con il quale era stata rigettata la prima istanza del 28 agosto 2018 di riconoscimento della personalità giuridica e di iscrizione nel registro di cui al d.P.R. n. 361/2000 – nonché della nota del 3 novembre 2023 – con la quale era stata disposta l'archiviazione della seconda istanza del 16 ottobre 2023 – motivando sul fatto che *“l'istanza presentata dalla fondazione in data 1.02.2024 aveva un oggetto nuovo e diverso – l'iscrizione nel Registro unico nazionale degli enti del terzo settore – rispetto a quelle*

respinte con gli atti da ultimo citati, con le quali era stata invece chiesta l'iscrizione nel registro di cui al d.P.r. n. 361/2000".

19.2. A prescindere dalla differenza formale fra i due procedimenti di riconoscimento della personalità giuridica e di iscrizione al RUNTS, infatti, scopo ultimo di entrambi è l'ottenimento della personalità giuridica da parte della Fondazione, con l'aggiunta, per di più, del conseguimento di rilevanti benefici fiscali se la Fondazione dovesse risultare iscritta al RUNTS.

19.3. Il decreto dirigenziale -OMISSIS-del 3 dicembre 2018 (diniego di istanza di riconoscimento) e la nota prot. 500959, 3 novembre 2023, di archiviazione della seconda domanda di iscrizione ai sensi del d.P.R. 361/00, regolarmente comunicati al legale rappresentante della Fondazione, non sono mai stati impugnati.

19.4. Le considerazioni presenti in tali atti di diniego del 2018 e del 2023 sono le medesime che hanno portato all'adozione del provvedimento della Regione Toscana impugnato in primo grado dalla Fondazione, ossia il decreto -OMISSIS- del 25 marzo 2024, nel quale sono stati riportati entrambi i citati atti nella parte del "*considerato*".

20. Con il secondo motivo l'appellante argomenta come segue.

20.1. Il TAR Toscana ha affermato che l'aver modificato la denominazione della Fondazione sarebbe sufficiente a consentirne l'iscrizione nel RUNTS, poiché solo la denominazione della Fondazione sarebbe idonea a rivelare all'esterno quella "*vibrante contrarietà*" espressa dall'opinione pubblica e fatta propria dall'Amministrazione procedente che aveva condotto ai precedenti dinieghi di riconoscimento della personalità giuridica.

20.2. Il Giudice di primo grado non avrebbe colto il diverso aspetto essenziale della motivazione del provvedimento di diniego all'iscrizione nel Registro, contenuto anche nei precedenti dinieghi, omettendo di considerare che, sebbene la denominazione sia stata modificata, l'atto costitutivo è rimasto sempre il medesimo (quello del luglio 2018), redatto nell'immediatezza della tragica vicenda.

20.3. Anche il secondo diniego della Regione Toscana – comunicato con la nota del 3 novembre 2023 e richiamato nel decreto dirigenziale impugnato in primo grado – era avvenuto quando la Fondazione aveva già mutato il proprio nome da “Fondazione -OMISSIS-” in “Fondazione -OMISSIS-” e l’Amministrazione aveva confermato che la problematica essenziale del riconoscimento della personalità giuridica non atteneva tanto al mero cambiamento della denominazione della Fondazione, quanto piuttosto al fatto che l’atto costitutivo è sempre rimasto il medesimo, ossia quello del 27 luglio 2018.

20.4. Era cambiato il nome, ma non era cambiato il fatto che la Fondazione era stata costituita:

- a) dai genitori di un femminicida;
- b) proprio per *“sensibilizzare l’opinione pubblica, anche ai fini di prevenzione e comunque di comprensione del fenomeno, sulle tematiche legate alla violenza di genere”*;
- c) con il medesimo patrimonio, nel quale era compresa anche un’abitazione ereditata dai Fondatori proprio dal femminicida in seguito alla sua morte e gravata da ipoteca legale; e tale Fondazione, una volta acquisita la personalità giuridica e l’iscrizione nel RUNTS, godrà di un patrimonio separato e potrà beneficiare sia di finanziamenti pubblici che di agevolazioni fiscali.

20.5. Il disvalore associato alla costituzione di tale Fondazione non poteva essere cancellato con un semplice tratto di penna modificativo della sola denominazione dell’ente, poiché il legame storico e simbolico con l’evento tragico che aveva originato la “Fondazione -OMISSIS-” continuava a sussistere anche con la “Fondazione -OMISSIS-” in forza dello stesso atto costitutivo del 2018 che in nulla era stato modificato in seguito ai precedenti rilievi della Regione Toscana.

20.6. Il cambiamento della denominazione sociale non ha, infatti, comportato la creazione di un nuovo soggetto giuridico, ma ha rappresentato una mera modifica formale dell’identità della Fondazione, che ha mantenuto inalterata la propria struttura legale e operativa e, peraltro, quelle ragioni di *“vibrante*

contrarietà” che avevano già precedentemente condotto al diniego del riconoscimento della personalità giuridica.

20.7. I soggetti iscritti al RUNTS devono dimostrare una adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all’attività concretamente svolta e alle finalità perseguite, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l’attività che si vuole perseguire.

20.8. La sentenza impugnata sarebbe errata anche nella parte in cui ha ritenuto che la modifica della denominazione della fondazione fosse elemento essenziale ai fini dell’iscrizione nel RUNTS e, invece, avrebbe omesso di pronunciarsi sulla mancata modifica dell’atto costitutivo.

21. Con il terzo motivo l’appellante argomenta come segue.

21.1. La sentenza impugnata è contraddittoria ed errata anche nella parte in cui, da un lato, sostiene correttamente che l’ufficio del RUNTS partecipa alla funzione di verifica della regolarità dell’iscrizione nel registro; ma, dall’altro, sembra interpretare le norme sull’iscrizione nel RUNTS come norme alternative e in deroga a quelle previste dal d.P.R. 361/2000, sostenendo che con la procedura del RUNTS la verifica riservata all’Amministrazione sia esclusivamente di “*regolarità formale*” e che tutta l’attività di verifica della “*regolarità sostanziale*” sia riservata al notaio.

21.2. Tale assunto è contraddetto, in primo luogo, dai principi generali in tema di controlli pubblici sulle associazioni e fondazioni; l’autorità chiamata ad eseguire l’iscrizione nel registro delle persone giuridiche è tenuta a verificare:

- a) che siano soddisfatte le condizioni previste dalle norme di legge o di regolamento;
- b) la possibilità e la liceità dello scopo;
- c) l’adeguatezza del patrimonio.

21.3. Inoltre, le disposizioni contenute nella Circolare n. 9 del 21 aprile 2022 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali specificano che, in casi di estrema irregolarità, è consentito all’Ufficio RUNTS effettuare una

valutazione di merito anche nei procedimenti di iscrizione *ex* art. 22 del Codice del Terzo Settore.

21.4. L'Ufficio RUNTS della Regione Toscana altro non ha fatto che confermare le valutazioni effettuate in fase istruttoria dal Comune di Pisa e, prima ancora, dall'Ufficio del Registro delle persone giuridiche della Regione Toscana in quanto, l'essenziale problematica impeditiva era ed è costituita da una situazione non sanabile – e, quindi, di grave irregolarità – afferente l'atto costitutivo della Fondazione, dal momento che, rispetto ai rilievi effettuati e mai contestati nei procedimenti precedenti, i suoi fondatori si sono semplicemente limitati alla mera modifica formale della denominazione, senza mai sanare le questioni riguardanti l'atto costitutivo.

21.5. Il TAR Toscana ha travisato la portata dell'art. 22 del d.lgs. n. 117/2017, attribuendo esclusivamente al notaio la competenza relativa alla verifica sostanziale dei requisiti necessari all'iscrizione nel RUNTS, quando invece anche all'Ufficio regionale del RUNTS spetta il potere-dovere di accertare la legittimità e la conformità statutaria dei richiedenti l'iscrizione, come chiarito dalla Circolare del Ministero del Lavoro n. 9/2022.

22. Con il quarto motivo l'appellante argomenta come segue.

22.1. La sentenza risulta errata anche nella parte in cui il TAR Toscana ha ommesso di pronunciarsi rispetto ai rilevanti elementi di incoerenza fra l'atto costitutivo e lo statuto evidenziati sia dalla Regione Toscana che dal Comune di Pisa. La sentenza ha, infatti, ignorato che il persistere dei rilevati elementi di incoerenza (es. bilancio e finalità statutarie) avrebbe giustificato il diniego, indipendentemente dalla modifica formale della denominazione.

22.2. Il Giudice di primo grado ha ommesso di considerare adeguatamente le criticità emerse nell'istruttoria del Comune di Pisa (verbale del 22 marzo 2024), che evidenziavano la persistente inadeguatezza del patrimonio e delle finalità statutarie rispetto ai requisiti del RUNTS. La valutazione della liquidità bancaria (€ 54.968,25) non è stata contestualizzata alla luce degli oneri

gravanti sull'immobile, aspetto che il TAR ha escluso senza motivazione sufficiente.

22.3. L'interesse dei coniugi -OMISSIS-a ottenere la personalità giuridica della Fondazione e, conseguentemente, ottenere un patrimonio separato della stessa sembra derivare dalla questione evidenziata nella relazione giurata di stima redatta dalla Dott.ssa -OMISSIS- in data 22 dicembre 2023 e allegata dalla stessa Fondazione, *rectius* dal Notaio, alla richiesta di iscrizione al RUNTS, secondo la quale l'immobile conferito alla Fondazione è gravato da ipoteca legale del valore complessivo di euro 4.055.890,00 a favore dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione e contro il Sig. -OMISSIS-.

22.4. Anche tale motivo – su cui il Giudice di primo grado ha ommesso di pronunciarsi – è stato ostativo al riconoscimento della personalità giuridica.

23. Con il quinto motivo l'appellante argomenta come segue.

23.1. I profili vizianti dell'atto costitutivo della Fondazione del 2018 – che, si ribadisce, è sempre rimasto immutato, avendo i fondatori apportato modifiche soltanto allo Statuto – non erano legati soltanto alla denominazione della Fondazione, bensì alla configurazione sociale della stessa e alla difficoltà che la stessa avrebbe potuto incontrare nell'operare per il raggiungimento dell'oggetto sociale individuato nell'atto costitutivo stesso.

23.2. La “*vibrante contrarietà*” dell'opinione pubblica espressa dalle comunità locali e dal Consiglio regionale della Toscana non era circoscritta alla sola intitolazione della Fondazione al femminicida -OMISSIS-, ma essa riguardava e riguarda tuttora l'inopportunità morale e simbolica di un'iniziativa che, pur dichiarando obiettivi di contrasto alla violenza di genere, sia portata avanti dai genitori di chi quella violenza l'ha esercitata in forma estrema, in tal modo ledendo anche la memoria della vittima e dei suoi familiari. Il legame diretto che la Fondazione continua a mantenere – in forza del medesimo atto costitutivo redatto subito dopo i tragici fatti del maggio 2018 – con l'autore di quel femminicidio rappresenta, infatti, un elemento di grave disvalore etico e sociale, incompatibile con i valori fondanti del Terzo Settore e idoneo a

pregiudicare irrimediabilmente anche le capacità della Fondazione di raggiungere i propri scopi.

23.3. Tale incapacità era stata evidenziata dalla Conferenza di Servizi del 16 ottobre 2018 richiamata anche nel decreto impugnato in primo grado, tant'è che il precedente decreto dirigenziale n. 19173/2018 – adottato all'esito di tale Conferenza di Servizi – aveva correttamente rilevato che *“la decisa avversione espressa dalle comunità locali citate mette in evidenza le difficoltà cui la Fondazione andrebbe incontro nel raccogliere fondi per le proprie iniziative, nell'integrarsi nel tessuto sociale e nel creare le indispensabili sinergie con altri soggetti pubblici e privati. Tale circostanza appare ulteriormente aggravata per effetto dell'assetto organizzativo prescelto (Fondazione di partecipazione)”*.

24. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate.

25. Il primo motivo di appello è infondato tenuto conto che:

a) contro le evidenze documentali, la Regione Toscana sostiene che i due procedimenti di riconoscimento della personalità giuridica e di iscrizione al RUNTS sarebbero differenti solo sul piano formale;

b) la realtà è che il diniego impugnato in primo grado è riferito alla domanda del 1° febbraio 2024, con cui è stato avviato un nuovo procedimento di conseguimento della personalità giuridica attraverso l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS);

c) il primo Giudice ha rilevato quel che è del tutto evidente e cioè che *“L'istanza presentata dalla fondazione in data 1.02.2024 aveva un oggetto nuovo e diverso – l'iscrizione nel Registro unico nazionale degli enti del terzo settore – rispetto a quelle respinte con gli atti da ultimo citati, con le quali era stata invece chiesta l'iscrizione nel registro di cui al d.P.R. n. 361/2000”*;

d) il fatto che la Regione abbia richiamato a sostegno del rigetto della nuova istanza argomentazioni già spese per negare l'iscrizione nel registro di cui al d.P.R. n. 361/2000 non elimina la frattura tra il primo e il secondo procedimento che sono evidentemente diversi;

e) a seguito di una nuova domanda è stata condotta una nuova istruttoria ed è stato interpellato un ente diverso (il Comune di Pisa); le disposizioni attributive e regolative del potere esercitato sono differenti (d.P.R. n. 361/2000 nel primo caso e d.lgs. n. 117/2017 nel secondo);

f) il provvedimento lesivo per la ricorrente in primo grado è il diniego dell'iscrizione della "Fondazione -OMISSIS-" nella sezione "altri enti del terzo settore" del Registro unico nazionale del terzo settore.

26. Secondo, terzo e quinto motivo di appello possono essere trattati congiuntamente poiché contengono argomentazioni che si sovrappongono.

26.1. La questione fondamentale, ben colta dal primo Giudice, è da individuarsi nella corretta applicazione dell'art. 22 del Codice del terzo Settore che dispone: *"1. 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.*

1-bis. Per le associazioni e fondazioni del Terzo settore già in possesso della personalità giuridica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, che ottengono l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore ai sensi delle disposizioni del presente articolo e nel rispetto dei requisiti ivi indicati, l'efficacia dell'iscrizione nei registri delle persone giuridiche di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 è sospesa fintanto che sia mantenuta l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore. Nel periodo di sospensione, le predette associazioni e fondazioni non perdono la personalità giuridica acquisita con la pregressa iscrizione e non si applicano le disposizioni di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000. Dell'avvenuta iscrizione al registro unico nazionale del Terzo settore nonché dell'eventuale successiva cancellazione, è data comunicazione, da parte dell'ufficio di cui all'articolo 45 competente, entro 15 giorni, alla Prefettura o alla Regione o Provincia autonoma competente.

2. Il notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo di una associazione o di una fondazione del Terzo settore, o la pubblicazione di un testamento con il quale si dispone una fondazione del

Terzo settore, verificata la 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, deve depositarlo, con i relativi allegati, entro venti giorni presso il competente ufficio del registro unico nazionale del Terzo settore, richiedendo l'iscrizione dell'ente. L'ufficio del registro unico nazionale del Terzo settore, verificata la regolarità formale della documentazione, iscrive l'ente nel registro stesso.

3. Se il notaio non ritiene sussistenti le condizioni per la costituzione dell'ente o il patrimonio minimo, ne dà comunicazione motivata, tempestivamente e comunque non oltre il termine di trenta giorni, ai fondatori, o agli amministratori dell'ente. I fondatori, o gli amministratori o, in mancanza ciascun associato, nei trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione del notaio, possono domandare all'ufficio del registro competente di disporre l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore. Se nel termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda l'ufficio del registro non comunica ai richiedenti il motivato diniego, ovvero non chiede di integrare la documentazione o non provvede all'iscrizione, questa si intende negata.

4. 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 euro per le fondazioni. Se tale patrimonio è costituito da beni diversi dal denaro, il loro valore deve risultare da una relazione giurata, allegata all'atto costitutivo, di un revisore legale o di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro.

5. Quando risulta che il patrimonio minimo di cui al comma 4 è diminuito di oltre un terzo in conseguenza di perdite, l'organo di amministrazione, e nel caso di sua inerzia, l'organo di controllo, ove nominato, devono senza indugio, in un'associazione, convocare l'assemblea per deliberare, ed in una fondazione 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.

6. Le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto devono risultare da atto pubblico e diventano efficaci con l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore. Il relativo procedimento di iscrizione è regolato ai sensi dei commi 2 e 3.

7. Nelle fondazioni e nelle associazioni riconosciute come persone giuridiche, per le obbligazioni dell'ente risponde soltanto l'ente con il suo patrimonio”.

26.2. Il procedimento di iscrizione al RUNTS, quale procedimento ad istanza di parte, prende avvio dalla presentazione della domanda effettuata rispettivamente ai sensi dell'art. 47 o dell'art. 22, del Codice del Terzo settore.

26.3. In base all'art. 22 del Codice del Terzo settore, si possono individuare tre ipotesi (cfr. Circolare 21 aprile 2022, n. 9 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali):

a) enti di nuova costituzione che con l'iscrizione al RUNTS, oltre alla qualifica di Ente del terzo settore, intendono acquisire anche la personalità giuridica di diritto privato;

b) enti già dotati di personalità giuridica che intendono acquisire la qualifica di Ente del terzo settore;

c) enti già iscritti al RUNTS, privi della personalità giuridica, che intendono acquisirla o associazioni non iscritte al RUNTS e non riconosciute, che intendono, oltre alla qualifica di Ente del terzo settore, acquisire, quale ulteriore effetto, la personalità giuridica.

26.4. La presentazione dell'istanza compete al notaio, con l'eccezione contemplata dall'art. 22, comma 3, del d.lgs. n. 117 del 2017.

26.5. Il notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo di una associazione o di una fondazione del Terzo settore (o la pubblicazione di un testamento con il quale si dispone una fondazione del Terzo settore), verificata la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente, deve depositarlo, con i relativi allegati, entro venti giorni presso il competente Ufficio del Registro unico nazionale del Terzo settore, richiedendo l'iscrizione dell'ente. L'Ufficio del Registro unico nazionale del Terzo settore, verificata la regolarità formale della documentazione, iscrive l'ente nel Registro stesso.

26.6. Quattro aspetti, sottolineati dalla già citata Circolare 21 aprile 2022, n. 9 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e anche da attenta dottrina, sono fondamentali:

- a) il procedimento semplificato previsto dall'art. 22 trova la propria ragione nel *favor* del legislatore nei confronti degli Enti del terzo settore;
- b) il notaio deve verificare che l'atto costitutivo e lo statuto siano conformi tanto alle disposizioni applicabili alla generalità degli Enti del terzo settore quanto a quelle recate dalla disciplina applicabile alla specifica qualificazione che l'ente intende conseguire;
- c) il notaio non si limita a "operazioni meccaniche", ma ad uno scrutinio sull'effettiva rispondenza degli assetti statutari alle previsioni di legge;
- d) l'Ufficio del RUNTS ha un compito limitato alla verifica della regolarità formale (art. 22, comma 2 del Codice del terzo settore).

26.7. Il primo Giudice, con motivazione assai dettagliata, ha affermato in modo del tutto condivisibile che nell'istruttoria svolta sull'istanza di iscrizione nel RUNTS presentata il 1° febbraio 2024, le amministrazioni *"non hanno tenuto in adeguata considerazione che proprio l'elemento essenziale" della fondazione costituito dalla denominazione era stato modificato in modo tale da non contenere più il riferimento personale che aveva suscitato la vibrante contrarietà espressa in seno alla conferenza di servizi del 16.10.2018, dimodoché, fermo restando che la libertà della scelta della denominazione non può che incontrare i limiti ai quali sono tenute tutte le deliberazioni degli organi dell'ente (come la contrarietà a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume, ai sensi dell'art. 25 cod. civ.), il diniego in questa sede impugnato non è sorretto da adeguata motivazione alla luce della circostanza da ultimo ricordata"*.

26.8. Ancora, il primo Giudice ha correttamente osservato che *"il vizio dello statuto che era stato rilevato nell'istruttoria svolta sulla domanda di iscrizione al registro delle persone giuridiche private di cui al d.P.R. n. 361/2000 era stato superato dalla modifica statutaria approvata in data 8.01.2024, con la quale era stato portato a tre il numero minimo dei componenti del consiglio di amministrazione della fondazione (art. 14). Sotto altro aspetto, ai fini dell'esame dell'istanza del 1.02.2024 il rispetto delle regole finanziarie e contabili avrebbe dovuto essere verificato alla luce del parametro normativo costituito dall'art. 22, co. 4, del d.lgs. n. 117/2017, che richiede per il conseguimento della*

personalità giuridica un patrimonio minimo consistente in «una somma liquida e disponibile non inferiore (...) a 30.000 euro per le fondazioni».

26.9. Risulta evidente che il diniego di iscrizione impugnato sia stato adottato in violazione dell'art. 22 del d.lgs. n. 117 del 2017, tenuto conto che l'amministrazione, lungi dall'effettuare una verifica di regolarità, nella sostanza, ha opposto il diniego sulla base di infondate ragioni di merito.

27. Anche il quarto motivo di appello è infondato.

27.1. Nel processo amministrativo l'omessa pronuncia, da parte del Giudice di primo grado, su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo il quale l'omessa pronuncia deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. III, 1° giugno 2020, n. 3422); la decisione di segno contrario risulta sicuramente dal compiuto esame delle censure che il TAR ha effettuato nella motivazione della sentenza.

28. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto. Deve essere respinto anche l'appello incidentale del Comune di Pisa dato che il decreto dirigenziale regionale impugnato richiama *per relationem* il verbale di fine istruttoria. Per l'effetto, va integralmente confermata la sentenza impugnata.

Le spese, vista l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli principale e incidentale, come in epigrafe proposti, li respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana n. 840/2025.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone coinvolte nella vicenda dedotta in giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.