



Linee guida sulle associazioni fondiarie (ASFO) in Lombardia

Progetto: LIFE ClimatePositive

Autori: Studio legale LandiLex

Contatti: info@landilex.com

Data: 28/12/2023

Coordinamento Regione Lombardia: Francesco Brignone e Daniela Bergamo



Sommario

Le definizioni	4
Introduzione - Linee guida e destinatari	5
1. Le Associazioni Fondiarie: normativa di riferimento	6
1.1. Introduzione: la gestione sostenibile dei territori mediante l'associazionismo fondiario.....	6
1.2. Gli articoli 10 e 12 del d.lgs. 34/2018 (TUFF).....	7
1.3. Il vincolo paesaggistico.....	8
1.4. Le norme sulle AsFo di altre Regioni.....	9
1.4.1. L'art. 31 septies della L.R. 31/2008 in Lombardia.....	10
2. Profili civilistici delle ASFO	11
2.1. Introduzione.....	11
2.2. La natura giuridica delle associazioni fondiarie.....	11
2.2.1. Lo scopo di un'AsFo.....	12
2.3. Chi deve svolgere le attività necessarie al raggiungimento degli scopi delle Asfo?.....	12
2.4. Personalità giuridica delle AsFo.....	13
2.5. Le associazioni riconosciute.....	14
2.5.1. In che cosa consiste la personalità giuridica?.....	14
2.5.2. Come si ottiene la personalità giuridica?.....	14
2.5.3. Perché l'atto costitutivo e lo statuto sono stipulati con atto pubblico o con scrittura privata autenticata da notaio per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica dell'associazione?.....	15
2.5.4. Che cosa vuol dire che lo scopo dell'associazione deve essere lecito e possibile?.....	15
2.5.5. Perché l'associazione riconosciuta deve avere un patrimonio adeguato?.....	15
2.6. Associazioni non riconosciute.....	15
2.6.1. Quali sono i requisiti normativi per la costituzione di un'associazione non riconosciuta?.....	16
2.6.2. Quali sono i contenuti dell'atto costitutivo e dello statuto dell'associazione non riconosciuta?.....	16
2.6.3. Che cos'è il fondo comune dell'associazione non riconosciuta?.....	16
2.6.4. Qual è la differenza tra partecipazione associativa e partecipazioni o quote sociali di società di capitali?.....	17
3. I registri nei quali possono iscriversi le AsFo	18
3.1. Registro regionale delle persone giuridiche.....	18
3.2. Registro unico nazionale del terzo settore.....	18
3.2.1. L'iscrizione al RUNTS comporta sempre il riconoscimento della personalità giuridica?.....	19
3.2.2. Quali sono i requisiti per l'iscrizione al RUNTS?.....	19
3.3. Registro presso l'Agenzia delle entrate.....	19
3.4. Altri registri.....	20
4. La Governance delle ASFO	21
4.1. Come nasce una AsFo.....	21
4.2. Quali sono i contenuti dell'Atto Costitutivo e dello Statuto delle AsFo?.....	21
4.3. Chi può diventare associato di una AsFo e quali sono i suoi diritti/obblighi?.....	22
4.3.1. Regole generali.....	22
4.3.2. Associati.....	23
4.3.3. Associati privati.....	23

4.3.4.	Associati pubblici.....	23
4.3.5.	Nel caso di AsFo iscritte al RUNTS	24
4.3.6.	Nel caso di AsFo non riconosciute	25
4.4.	Diritti e obblighi degli associati	26
4.5.	In che cosa consiste il c.d. conferimento del terreno?	26
4.6.	Valutazioni giuridiche inerenti al conferimento	27
4.7.	Quali soluzioni in prospettiva?.....	30
5.	La vita delle AsFo.	32
5.1.	I compiti principali delle AsFo	32
5.2.	Chi gestisce i terreni conferiti?	32
5.3.	Governance interna.....	32
5.4.	Gli Associati (Assemblea degli associati con relative prerogative, compiti e responsabilità): diritti e doveri.....	33
5.5.	Il Diritto di recesso	34
5.6.	Presidenza e Direzione dell'Associazione: prerogative, compiti e responsabilità degli Amministratori nei confronti dei terzi e degli associati.....	34
5.7.	Responsabilità dell'Associazione (polizze di responsabilità civile a copertura di eventuali danni). 35	
5.8.	Il ruolo dei gestori dei terreni conferiti.....	35
5.9.	La durata dell'associazione, lo scioglimento e la destinazione dei fondi	35
5.10.	Il Piano di Gestione.....	35
5.11.	L'elenco delle proprietà	36
5.12.	I sistemi informativi pubblici per l'accesso a contributi.....	37
6.	Le AsFo e altre possibili forme di aggregazione per la gestione dei territori - interrelazioni 38	
6.1.	Differenze e analogie con altre forme di aggregazione della proprietà.	38
6.1.1.	I contratti di consorzio e speciali tipologie di consorzi	38
6.2.	Gli accordi di foresta.....	39
6.2.1.	L'ERSAF e i contratti di foresta.....	39
6.3.	Contratti delle ASFO	40
6.3.1.	I contratti assicurativi.....	41
6.4.	Le Asfo e i PSE (pagamenti di servizi ecosistemici ed ambientali)	41
6.5.	Le AsFo e i Regolamenti FLEGT e EUTR – cenni di coordinamento.....	42
7.	Profili fiscali delle ASFO.....	44
7.1.	Qualificazione delle AsFo come enti non commerciali.....	44
7.2.	Inquadramento dell'istituto ai fini delle imposte dirette: i) attività istituzionale non commerciale ii) eventuale attività commerciale.....	45
7.3.	Inquadramento dell'istituto ai fini IVA: i) assenza del requisito oggettivo in presenza della sola attività istituzionale non commerciale ii) soggettività IVA in presenza di attività commerciale.	49
7.4.	Adempimenti contabili e di bilancio delle AsFo.	50
7.5.	Fiscalità delle AsFo con evidenziazione del regime differenziale previsto per gli ETS.....	51
7.6.	Adempimenti fiscali (in particolare dichiarazioni annuali).....	52
7.7.	Regime fiscale dell'apporto (conferimento) di immobili alle associazioni.	53

7.8. Profili fiscali in ambito di imposta sulle donazioni in relazione alle erogazioni liberali effettuate all'associazione..... 55

7.9. Regime delle deduzioni e/o detrazioni fiscali (IRES/IRPEF) riconosciute sulle erogazioni liberali fatte alle associazioni..... 55

8. Bibliografia, sitografia e giurisprudenza58

Le definizioni

AsFo: Associazioni Fondiarie Forestali come da L.R. 31/2008.

CTS: Codice del Terzo Settore, Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

D.lgs. 42/2004: Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

ERSAF: Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste per la Regione Lombardia.

ETS: Enti del Terzo Settore di cui all' l'art. 4, comma 1, del Codice del Terzo Settore (“Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti 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 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”)

EUTR: *European Timber Regulation*, che mira a contrastare il commercio di legname e di prodotti del legno tagliati illegalmente. Regolamento (EU) 995/2010.

FLEGT: *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*, sistema regolamentato a livello europeo che prevede il rilascio di licenze per le importazioni di legname nell'unione Europea, Regolamento (CE) n. 2173/2005 del Consiglio del 20 dicembre 2005.

IRAP: Imposta regionale sulle Attività Produttive.

IRPEF: Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche.

L.R. 31/2008: Legge della regione Lombardia del 5 dicembre 2008 n. 31 “Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale” come integrata e modificata, inter alia, dalla Legge Regionale 6 giugno 2019, n. 9, recante “Legge di revisione normativa e di semplificazione” che ha inserito il Capo VII apportando il nuovo art. 31 septies.

Piano di Gestione: è il piano di gestione dei terreni conferiti nel quale sono individuate le migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione degli obiettivi di produzione agricola e forestale nonché di conservazione dell'ambiente e del paesaggio di cui al comma 7 b) dell'art. 31 septies della L.R. 31/08.

PSE o PSEA: Pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali. I PES fanno sì che i beneficiari di un servizio ambientale paghino il fornitore del servizio per assicurarne la continuità.

RUNTS: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali.

s.m. ed i.: “Successive Modificazioni ed Integrazioni”.

TUFF: Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali, Decreto legislativo 3 aprile 2018 n. 34. Rappresenta la Legge Quadro nazionale in materia forestale e selvicolturale, definendo gli indirizzi normativi unitari e il coordinamento di settore per le Regioni e i Ministeri competenti.

TUIR: Testo Unico delle Imposte sui Redditi, DPR n. 917/1986.

TUSP: Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Introduzione - Linee guida e destinatari

Il presente lavoro si inserisce all'interno del progetto LIFE Climate Positive promosso da vari partners pubblici e privati, ivi inclusa la Regione Lombardia, per promuovere il recupero e lo sviluppo di aree agricole abbandonate o incolte anche attraverso lo strumento dell'associazionismo fondiario.

Le Linee Guida descrivono le principali caratteristiche delle associazioni fondiarie alla luce delle principali disposizioni nazionali e regionali applicabili¹ e il loro impiego nell'ambito della tutela dei fondi, delle piccole proprietà terriere e delle unità di coltivazione, al fine di spiegarne le funzionalità e i benefici, tenendo conto anche delle esperienze già maturate in altri contesti territoriali.

L'intento è quello di fornire uno strumento di consultazione e di orientamento che metta in luce il quadro giuridico e fiscale nel quale possono operare tali associazioni, fornendo indicazioni pratiche sulle possibili soluzioni da adottare in tema di scopo dell'associazione, configurazione del rapporto associativo, ruolo degli associati e loro diritti e obblighi nei confronti dell'associazione, governance dell'associazione e regime di responsabilità delle parti.

I destinatari di tali Linee Guida sono quindi sia i partner del Progetto Europeo, sia anche tutti gli enti pubblici e privati, nonché i singoli cittadini, interessati allo sviluppo o all'aggiornamento delle associazioni fondiarie presenti o da creare sul loro territorio. In tale documento gli interessati potranno trovare descrizioni e spunti di riflessione relativi agli aspetti legali legati allo sviluppo ed alla vita di tali associazioni, qui definite come "AsFo".

In particolare, le presenti Linee Guida sono così suddivise:

- il **capitolo 1** introduce la disciplina normativa generale in materia di AsFo;
- il **capitolo 2** è dedicato ai profili civilistici delle AsFo, ossia alla descrizione della natura giuridica delle AsFo, dei requisiti per il riconoscimento della personalità giuridica delle AsFo (ossia la possibilità per le AsFo di divenire associazioni riconosciute) e delle differenze dell'associazione riconosciuta rispetto all'associazione non riconosciuta;
- il **capitolo 3** è invece dedicato alle possibili forme di registrazione delle AsFo, ossia al se e a quali registri le AsFo possono iscriversi (es. registro regionale delle persone giuridiche, il Registro unico del terzo settore ecc.) e a quali condizioni;
- nel **capitolo 4** si trattano le tematiche relative alla Governance delle AsFo, con una descrizione dei principali contenuti dell'Atto Costitutivo e dello Statuto, delle regole generali che disciplinano i rapporti tra l'associazione e gli associati, sia pubblici che privati, nonché con uno specifico approfondimento dedicato al concetto del "conferimento" dei fondi e dei terreni da mettere a fattore comune;
- il **capitolo 5** riguarda la vita delle AsFo e descrive sinteticamente come dovrebbe essere gestita un'AsFo, da quali soggetti, quali possono essere i compiti degli associati;
- il **capitolo 6** si intitola "Le AsFo e altre possibili forme di aggregazione per la gestione dei territori – interrelazioni" e contiene una disamina di altre forme giuridiche, quali ad esempio i consorzi forestali, gli accordi di foresta ecc., che perseguono scopi simili alle AsFo, con una breve valutazione sulle similitudini e differenze tra loro. In tale capitolo sono descritti anche i principali contratti che possono in genere vedere parti le AsFo, tra cui quelli assicurativi;
- il **capitolo 7** è invece dedicato ai profili fiscali delle AsFo, con l'inquadramento dell'istituto delle AsFo ai fini IVA, ai fini delle imposte dirette e con una descrizione dei principali adempimenti contabili

Alla fine di ogni capitolo si trova una scheda riassuntiva dei principali contenuti ivi trattati.

¹ Principalmente, Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali, sopra definito TUFF, e Legge Regionale 5 dicembre 2008, n. 31 "Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale" come modificata dalla Legge della Regione Lombardia del 6 giugno 2019, n. 9 "Legge di revisione normativa e di semplificazione" con l'introduzione dell'art. 31 septies, sopra definita L.R. 31/08.

1. Le Associazioni Fondiarie: normativa di riferimento

1.1. Introduzione: la gestione sostenibile dei territori mediante l'associazionismo fondiario

La Regione Lombardia ritiene che l'associazionismo fondiario sia uno strumento essenziale per superare la polverizzazione e la frammentazione fondiaria che impediscono la gestione attiva delle aree rurali e delle unità di coltivazione in maniera produttiva e sostenibile, con attenzione anche alle aree montane.

L'esistenza di lotti di terreno di dimensioni minime al di sotto di un'adeguata soglia di redditività, la compresenza di più proprietari e l'abbandono delle pratiche colturali hanno determinato nel tempo impatti negativi sull'economia dei sistemi rurali montani, la riduzione e la scomparsa di paesaggi storici e, più in generale, esternalità negative di tipo economico, sociale ed ambientale, che si riverberano anche nei territori limitrofi, in particolare quelli di fondovalle e di pianura rispetto ai territori montani.

Tale politica, di cui le presenti Linee Guida sono una delle concrete espressioni, si inserisce all'interno di un panorama normativo internazionale, europeo e nazionale, di evoluzione e di salvaguardia, orientata verso una gestione ambientale sostenibile del suolo.

Il contesto storico: associazioni e consorzi

Si ricorda che i primi interventi nazionali in tema di associazionismo fondiario di terreni agricoli risale al primo ventennio del 1900, sotto il regime fascista, quando venne emanata la cd. Legge Serpieri recante regole di gestione per territori montani e boschivi. Tale norma introduceva peraltro per la prima volta degli sgravi fiscali ai privati che intendevano effettuare interventi di manutenzione straordinaria ai propri terreni boschivi.

Per completezza di informazione, inoltre, si ricorda che un'altra forma aggregativa della proprietà è rappresentata dai consorzi forestali, che nascono in Italia a partire dalla L. 3917/1877 che, all'art. 13, prevedeva la possibilità per i privati di riunirsi in consorzio al fine di provvedere al rimboschimento dei terreni vincolati. Successivamente, la L. 277/1910 prevedeva la possibilità per i Comuni e altri enti di riunirsi, sotto la direzione dell'Autorità forestale, per lavori di rimboschimento (art. 26), facoltà accordata anche ai privati (art. 28).

Successivamente, il r.d. 3267/1923, entrato in vigore il 1° giugno 1924 e ancora vigente, ha riconosciuto la facoltà all'Amministrazione forestale, alle Province ed ai Comuni, da soli o riuniti in consorzio, di promuovere il rimboschimento dei terreni vincolati e la ricostituzione dei boschi estremamente deteriorati anch'essi sottoposti a vincolo (art. 75).

Per quanto riguarda i privati, tale norma prevede che i proprietari di terreni vincolati possono riunirsi in consorzio al fine di provvedere al rimboschimento dei terreni stessi e detta disposizioni su tali consorzi (art. 79 e seguenti). Inoltre, i privati possono aderire all'iniziativa degli Enti pubblici, eseguendo per proprio conto i lavori, oppure cedere i loro terreni all'Amministrazione forestale, od agli Enti che hanno promosso il rimboschimento, per tutta la durata dei lavori e fino a che non sia assicurato l'esito delle colture (art. 76).

Nel corso degli anni successivi, si sono inoltre avuti molti interventi legislativi volti a promuovere la bonifica di paludi e terre incolte, non solo in terre montane o boschive². Alcune di tali disposizioni sono tuttora presenti all'interno del nostro Codice Civile in tema di compendio unico e di conservazione dell'integrità dell'azienda agricola, nonché nelle norme a tutela delle zone montane³ (le cui comunità risultano istituite dal 1971).

Grazie ad una riflessione, nata in particolar modo in Piemonte e sfociata nella Legge regionale del Piemonte n. 21 del 2 novembre 2016, il dibattito sulla riaggregazione delle terre a contrasto della polverizzazione fondiaria ha approcciato l'Associazionismo Fondiario come una soluzione possibile ed alternativa al tema.

Più recentemente, venendo alla normativa di interesse per le Linee Guida, il Testo Unico delle Foreste e Filiere Forestali (d.lgs. 34/2018 e s.m. ed i., anche definito TUFF) recante norme volte a garantire la salvaguardia

² Ad esempio, il Decreto legislativo 30 dicembre 1923 n. 3256 sulle bonifiche e la Legge del 18 Maggio 1924 n. 753 (nota come nuova Legge Serpieri).

³ Si veda anche la Legge del 31 gennaio 1994 n. 97 recante "Nuove disposizioni per le zone montane".

delle foreste e del patrimonio forestale nazionale, nonché la promozione dell'economia agricola e delle relative filiere produttive, richiama l'associazionismo fondiario tra gli strumenti utili per migliorare la gestione dei terreni e delle attività selvicolturali.

In questa cornice più ampia si iscrive la novella della LR 31/2008 di Regione Lombardia che, con la LR 9/2019, ha introdotto esplicitamente nell'ordinamento lombardo una disciplina specifica per le associazioni fondiarie (art. 31 septies LR 31/2008).

1.2. Gli articoli 10 e 12 del d.lgs. 34/2018 (TUFF)

Tra le varie disposizioni del TUFF vale qui la pena richiamare l'art. 10 e l'art. 12.

L'art. 10 intitolato *“Promozione ed esercizio delle attività selvicolturali di gestione”* prevede infatti al comma 5 che *“Al fine di garantire la tutela e la gestione attiva delle risorse agro-silvo-pastorali, il miglioramento dei fondi abbandonati e la ricostituzione di unità produttive economicamente sostenibili in grado di favorire l'occupazione, la costituzione ed il consolidamento di nuove attività imprenditoriali, le regioni promuovono l'associazionismo fondiario tra i proprietari dei terreni pubblici o privati, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 [in materia di società pubbliche], nonché la costituzione e la partecipazione ai consorzi forestali, a cooperative che operano prevalentemente in campo forestale o ad altre forme associative tra i proprietari e i titolari della gestione dei beni terrieri, valorizzando la gestione associata delle piccole proprietà, i demani, le proprietà collettive e gli usi civici delle popolazioni”*.

Il legislatore nazionale, quindi, nel voler promuovere l'esercizio di attività agricole e pastorali invita espressamente le regioni a promuovere lo strumento dell'associazionismo fondiario aprendo direttamente la possibilità di partecipazione a tali associazioni sia a proprietari privati che pubblici, oltre che a stimolare la creazione di forme diverse di impegno e partecipazione in tale contesto, come ad esempio i consorzi e le cooperative, al fine di valorizzare la gestione associata delle piccole proprietà e dei demani.

Oltre a ciò, l'art. 12, intitolato *“Forme di sostituzione della gestione e di conferimento delle superfici forestali”*, prevede, tra le altre cose, che: *“Per la valorizzazione funzionale del territorio agro-silvo-pastorale, la salvaguardia dell'assetto idrogeologico, la prevenzione e il contenimento del rischio incendi e del degrado ambientale, le regioni provvedono al ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica dei boschi, e promuovono il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati o silenti, anche nel caso vi siano edificazioni anch'esse in stato di abbandono*.

I proprietari e gli aventi titolo di possesso dei terreni di cui al comma 1 provvedono coordinatamente e in accordo con gli enti competenti alla realizzazione degli interventi di gestione necessari per il ripristino o la valorizzazione agro-silvo-pastorale dei propri terreni.

Nel caso in cui non siano stati posti in essere gli interventi di cui al comma 2 o non sia possibile raggiungere un accordo o, ancora, nel caso di terreni silenti, le regioni possono procedere all'attuazione degli interventi di gestione previsti conformemente alla disciplina vigente in materia di contratti pubblici, con forme di sostituzione diretta o affidamento della gestione dei terreni interessati e delle strutture ivi presenti a imprese, consorzi, cooperative [...] ad altri soggetti pubblici o privati ovvero mediante affidamento ad enti delegati dalle stesse per la gestione forestale, privilegiando l'imprenditoria giovanile.

Ai fini dell'attuazione del presente articolo, le regioni provvedono:

a) alla definizione dei criteri e delle modalità per l'individuazione, l'approvazione e l'attuazione degli interventi di gestione necessari al ripristino ed al miglioramento delle condizioni dei boschi e delle loro funzioni protettive, ambientali ed economiche, anche nell'ambito e in attuazione degli strumenti di pianificazione forestale [...];

b) alla definizione degli accordi con i proprietari dei terreni interessati e all'individuazione degli strumenti più idonei per la realizzazione degli interventi di gestione forestale da attuare, nonché alla definizione delle eventuali procedure per la sostituzione diretta o l'affidamento della gestione di cui al

comma 3 al fine di ripristinare e migliorare le condizioni dei boschi e le loro funzioni protettive, ambientali ed economiche;

c) alla definizione dei criteri e delle modalità per il calcolo e il riconoscimento degli eventuali frutti, al netto dei costi sostenuti, derivati dalla realizzazione degli interventi di gestione forestale previsti per i terreni la cui proprietà non sia individuabile o reperibile e godibile come previsto al comma 5.

Le finalità di valorizzazione dei piccoli terreni, quindi, non sono solo mirate al loro miglior sfruttamento agricolo, ma anche al perseguimento di importanti scopi ambientali quali quello di combattere il dissesto idrogeologico, prevenire gli incendi e garantire la valorizzazione dell'area (che diviene così anche fruibile per scopi turistici e ricreativi). Anche tale norma dà un importante ruolo alle regioni che sono chiamate a coordinare le varie iniziative in tal senso.

I criteri generali introdotti dal TUFF sono stati attuati a livello regionale, e in particolare dalla Regione Lombardia, con le norme di seguito riportate; le regioni in particolare hanno voluto prevedere nuovi criteri e finalità per la creazione di AsFo tra i proprietari di aree agricole abbandonate o incolte.

Si noti peraltro che l'art. 12 del TUFF sopra riportato cita nel testo del titolo il termine "conferimento" che è stato poi ripreso dalla maggior parte delle norme regionali in materia di associazionismo fondiario e che rappresenta uno degli aspetti cruciali delle AsFo, come si evidenzia nei paragrafi che seguono (cfr. para. 4.5 di seguito).

1.3. Il vincolo paesaggistico

Per completezza di informazione si ricorda anche che, a livello nazionale, alcuni dei territori ricompresi nel perimetro delle Asfo sono soggetti a vincolo paesaggistico ai sensi del D.lgs. 42/2004 (cfr. art. 142). Tale disciplina riconosce ai territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e a quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento una tutela di legge, in quanto aree di interesse paesaggistico, rinviando espressamente alle definizioni del TUFF sopra richiamate. Inoltre il vincolo paesaggistico si estende, ai sensi del medesimo articolo 142, ad altri territori, in particolare a tutti i territori sull'arco alpino che si trovino a quote superiori a 1600 metri, a tutti i territori sull'arco appenninico a quote superiori a 1200 metri, a tutti i terreni gravati da uso civico, a tutti i terreni in parchi nazionali e naturali, ai terreni presenti nelle fasce entro 300 metri dai laghi e 150 da corsi d'acqua. Si aggiungono poi aree appositamente individuate con specifico provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 42/2004 (la così detta "Dichiarazione di notevole interesse pubblico").

In forza del vincolo paesaggistico introdotto con la suddetta norma nazionale sorgono precise limitazioni per i proprietari dei terreni, mirate a garantirne la conservazione e la tutela da eventuali abusi o utilizzi non conformi alla loro natura. In linea generale, infatti, per poter superare tale vincolo e disporre del terreno, i proprietari devono ottenere un'autorizzazione paesaggistica preventiva, che costituisce atto autonomo rispetto ad altri atti autorizzativi legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio anche riguardanti il medesimo fondo ⁽⁴⁾.

La competenza è regionale, vista la previsione dell'art. 146 c. 5 che prevede una pronuncia da parte della regione sull'istanza di autorizzazione paesaggistica.

La pianificazione paesaggistica, e quindi l'apposizione dei relativi vincoli al libero utilizzo dei terreni vincolati, è obbligatoria e l'autorizzazione paesaggistica è da considerarsi derogatoria per specifici casi ove l'autorità competente riscontri nell'attività autorizzata l'assenza di potenziale rischio per la salvaguardia dei beni tutelati⁵.

Il vincolo peraltro è da considerarsi esistente ai sensi di legge, anche in assenza di eventuali ulteriori provvedimenti legislativi o amministrativi *ad hoc* contenenti limitazioni, poiché, come affermato anche dal

⁴ Cfr. *inter multis*, T.A.R. Campania sez. VIII - Napoli, 05/06/2023, n. 3458.

⁵ Cfr. ad esempio, recentemente, sentenza della Corte costituzionale del 3 giugno 2022, n. 135.

Consiglio di Stato, la definizione di bosco è “una nozione di ordine sostanziale, per la cui operatività in concreto non è necessario un previo atto amministrativo di ricognizione e perimetrazione”⁶.

La normativa nazionale, quindi, impone limiti oggettivi ed assoluti al diritto di libero godimento delle aree vincolate da parte dei legittimi proprietari con il fine di garantirne la preservazione e la salvaguardia ambientale. Tale disciplina però nulla dice in merito alle modalità di manutenzione e gestione di tali aree da parte dei proprietari e/o aventi diritto.

I vincoli sopra descritti sono espressamente richiamati e fatti salvi dalla disciplina della Regione Lombardia sulle AsFo quali elementi di diritto pubblico prevalenti, come di seguito meglio descritto.

1.4. Le norme sulle AsFo di altre Regioni

Focus 1.: alcuni esempi di norme regionali sulle AsFo

Prima di descrivere la disciplina regionale lombarda in materia di AsFo, è utile dare brevemente conto di alcune altre norme regionali in materia di associazionismo fondiario.

Per esempio, la normativa sulle associazioni fondiarie prevista dalla legge regionale di **Regione Piemonte** (Legge regionale Piemonte 2 novembre 2016, n. 21) fornisce la definizione di terreni incolti/abbandonati e di terreni silenti e prevede l'obbligo di iscrizione delle associazioni fondiarie al registro regionale delle persone giuridiche. È previsto che la Regione eroghi finanziamenti alle associazioni riconosciute per il perseguimento degli scopi fissati dalla legge.

La Giunta Regionale è inoltre competente a definire i criteri per l'assegnazione delle terre abbandonate alle associazioni da parte dei Comuni, ai quali è affidata anche un'attività di promozione delle associazioni fondiarie. La Legge contiene anche una specifica clausola valutativa per verificare l'attuazione e, quindi, l'efficacia della legge medesima da parte della Regione, da attuare mediante il monitoraggio periodico delle attività previste.

La Regione **Friuli-Venezia Giulia** ha deciso mediante apposita legge regionale sulle AsFo (Legge regionale Friuli-Venezia Giulia 16 giugno 2010 n. 10, poi modificata dalla legge 21 luglio 2017, n. 28.) di includere tra i soggetti titolati a conferire terreni anche i titolari di altro diritto personale di godimento, oltre a quelli titolari di diritti di proprietà e di altri diritti reali. La particolarità della legge friulana è che essa riconosce un ruolo centrale ai Comuni che sono espressamente individuati come i soggetti “*attuatori*” degli interventi volti al recupero e alla protezione del territorio previsti dalla stessa. La legge regionale citata definisce inoltre il concetto di “*concessione in affido*” dei terreni incolti o abbandonati: quest'ultima consiste appunto nella temporanea attribuzione al Comune attuatore territorialmente competente della cura del terreno incolto e/o abbandonato; tale concessione in affido è priva di effetti reali e non vale a privare il soggetto titolare dei suoi diritti reali o personali di godimento sul bene immobile, essendo esclusivamente finalizzata a consentire al “*soggetto operatore*” l'attuazione materiale degli interventi di cura e conservazione volte alla rivalorizzazione dei terreni e incolti o abbandonati che gli viene delegata dal Comune.

La **Regione Toscana** ha istituito le Comunità del bosco (Legge regionale Toscana 20 marzo 2018, n. 11), strumento di gestione attiva delle aree boschive. Anche in tali regioni vi è un ruolo di controllo e pianificazione da parte degli enti pubblici mediante la presentazione di piani annuali di intervento che devono essere approvati da parte della Giunta Regionale.

Più recentemente, infine, la **Regione Campania** ha introdotto una disciplina regionale (Legge regionale Campania 26 aprile 2023, n. 10) che contiene le definizioni di terreni abbandonati, silenti o insufficientemente coltivati. I Comuni hanno varie funzioni, tra cui quelle di individuare i terreni silenti che necessitano di gestione. Ai terreni boschivi sono espressamente equiparate le aree a rischio idrogeologico o interessate dai percorsi degli incendi. Anche tale legge regionale contiene una clausola valutativa simile a quella prevista dalla legge regionale toscana.

⁶ Consiglio di Stato, sezione VI, 29 marzo 2013.

1.4.1. L'art. 31 septies della L.R. 31/2008 in Lombardia

All'interno di tale contesto si inserisce la disciplina di cui all'art. 31 *septies* introdotto recentemente all'interno del Capo VII ter della legge regionale lombarda recante "Disposizioni per le associazioni fondiarie". Tale disposizione parte dal presupposto che la Regione riconosce nell'associazionismo fondiario uno strumento per migliorare i fondi e ricostituire unità di coltivazione produttive e sostenibili in grado di favorire l'occupazione, la costituzione e il consolidamento di nuove imprese agricole, in attuazione dell'art. 12 del TUFF di cui sopra.

Lo strumento associativo, quindi, viene promosso per scopi espressamente destinati al recupero delle attività imprenditoriali agricole locali, quale strumento per mettere a disposizione delle imprese agricole porzioni di terreno adeguate a lavorazioni che siano redditizie ed economicamente sostenibili. Deve sottolinearsi pertanto che, oltre al generale scopo della tutela e salvaguardia del territorio, l'approccio del legislatore lombardo è quello di legare tale scopo al rilancio di attività produttive su tali aree, volendo imprimere un'utilità sociale all'imprenditoria agro-silvo-pastorale quale volano per la salvaguardia dei territori, per combattere lo spopolamento e la disoccupazione locale, e conseguentemente il degrado e l'abbandono di aree agricole.

Tra gli obiettivi espressamente richiamati da tale articolo vi è anche la valorizzazione del patrimonio dei rispettivi proprietari terrieri che, come tali, quindi, sono invitati a conferire la gestione delle proprietà a gestori comuni, individuati a livello associativo – come si vedrà infra – per effettuare opere di manutenzione, coltivazione e riassetto nel rispetto dei principi della gestione forestale sostenibile (cfr. infra *Focus 7.: le definizioni del TUFF*).

L'art. 31 *septies* affida un compito anche ai Comuni (cfr. comma 3 bis) che, nel rispetto del Codice dei Contratti Pubblici, possono affidare alle associazioni la manutenzione dei terreni abbandonati o incolti, come di seguito meglio descritto (cfr. infra. 4.3.4).

Per lo svolgimento dei loro scopi, di cui si dirà infra, le associazioni fondiarie possono avvalersi di uno o più gestori, preferibilmente impiegando manodopera locale inoccupata o partecipante a corsi di formazione professionalizzante, in ossequio ai principi generali sopra riportati e agli scopi stessi della normativa regionale.

La Regione può comprendere le associazioni fondiarie legalmente costituite tra i soggetti beneficiari di finanziamenti previsti dai bandi regionali; esse sono peraltro supportate dalle comunità montane e dai Comuni con ogni idonea iniziativa finalizzata alla diffusione tra i proprietari di una **cultura associativa**.

Quanto sin qui descritto sul piano pubblicistico trova un suo riscontro civilistico nell'ambito dei diritti e degli interessi dei proprietari dei fondi partecipanti alle associazioni fondiarie. Il paragrafo che segue tratterà quindi **le principali previsioni civilistiche applicabili alle associazioni fondiarie forestali (AsFo) definite dall'art. 31 septies della legge regionale lombarda**.

SCHEDA RIASSUNTIVA DEL CAPITOLO

In questo capitolo è stata esaminata la principale normativa nazionale e regionale in materia di associazionismo fondiario e forestale.

In particolare, per quanto riguarda i terreni boschivi, il Testo Unico in materia di Foreste e Filieri Forestali (d.lgs. 34/2018) stabilisce il riconoscimento del patrimonio forestale nazionale come parte integrante del capitale naturale, riconoscendo boschi e foreste quali beni di interesse pubblico da tutelare per il benessere delle generazioni presenti e future.

In attuazione delle previsioni di cui agli articoli 10 e 12, in materia di recupero dei terreni agricoli incolti per scopi agro-silvo-pastorali e tutela delle zone naturali boschive, molte Regioni hanno introdotto norme regionali di promozione delle aree forestali e boschive, nonché del sistema regionale agro-silvo-pastorale. Tra le varie misure attuative promosse a livello regionale vi è la promozione delle Associazioni Fondiarie Forestali (AsFo), quale strumento per migliorare i fondi e ricostruire realtà produttive agricole e pastorali locali sostenibili in grado di favorire l'occupazione, nonché la costituzione e il consolidamento di nuove imprese agricole, anche in aree montane e/o interessate da boschi e foreste.

2. Profili civilistici delle ASFO

2.1. Introduzione

Bisogna ora guardare più nel dettaglio allo strumento “Associazione fondiaria” ed al suo scopo tipico della **gestione associata delle piccole proprietà terriere**, tenendo in particolare considerazione il punto di vista dei diritti dei proprietari che partecipano all’associazione.

Come detto, la collaborazione tra i proprietari per il conseguimento dello scopo comune si estrinseca **nella partecipazione** all’associazione e **tramite il “conferimento”** della gestione dei loro terreni all’associazione fondiaria e forestale.

È quindi necessario comprendere la natura e le caratteristiche delle associazioni fondiarie.

2.2. La natura giuridica delle associazioni fondiarie

In generale, si deve ricordare che le associazioni sono un raggruppamento di persone organizzato per il perseguimento di uno scopo comune e superindividuale, ossia che supera l’interesse del singolo associato. La Costituzione italiana garantisce la libertà di associazione come diritto fondamentale dell’individuo (art. 18)⁷. Il Codice civile traccia il quadro normativo di riferimento che si applica a tutti i tipi di associazione, tra i quali le associazioni fondiarie.

Le **associazioni fondiarie** sono associazioni che, in generale, si occupano della gestione collettiva dei terreni degli associati allo scopo di ricostituire la proprietà fondiaria e di recuperarne la redditività. Infatti, i proprietari che partecipano all’associazione fondiaria devono delegare la gestione di uno o più tra i propri fondi incolti all’associazione. Ciò non comporta il trasferimento o la rinuncia da parte loro ai diritti di proprietà sui fondi stessi.

L’associazione forestale è, a sua volta, un particolare tipo di associazione fondiaria e prevede ugualmente la gestione collettiva dei fondi degli associati da parte dell’associazione, con la particolarità che i fondi dei quali si occupa l’associazione forestale devono possedere le caratteristiche descritte dalla norma, quale quella di essere in tutto o in parte aree boschive. L’aggettivo “forestale” in questo caso determina una caratterizzazione basata meramente sulla natura dei terreni in gestione senza particolari differenze in ambito civilistico rispetto la più generica associazione fondiaria. Naturalmente la natura “forestale” dei terreni in gestione obbliga al rispetto della normativa di settore per quanto concerne le modalità di gestione diretta dei terreni.

Pertanto, anche nel caso dell’associazione forestale, così come nell’associazione fondiaria, la gestione collettiva dei fondi degli associati non comporta il trasferimento o la rinuncia dei diritti dei proprietari sui fondi stessi. Inoltre, a tutela degli associati, è espressamente esclusa la possibilità di usucapione⁸ di tali diritti da parte dell’associazione.

In particolare, secondo quanto previsto dalla normativa lombarda, oltre ai proprietari privati, alle AsFo possono partecipare sia enti pubblici, a loro volta titolari di diritti sui terreni, sia enti privati o persone aventi titolo diverso sui terreni rispetto ai proprietari, ossia i titolari di altri diritti sui medesimi come, ad esempio, chi è titolare di un diritto di usufrutto o di diritti che derivano da contratti tra i quali i contratti agrari (si veda sul punto para. 4.4 di seguito).

⁷ Art. 18, 1° comma, Costituzione della Repubblica Italiana “*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*”

⁸ L’usucapione è un modo di acquisto della proprietà o della titolarità di un diritto reale per effetto del possesso continuato nel tempo. L’acquisto della proprietà dei fondi rustici si consegue con il possesso continuato di quindici anni (art. 1159 c.c.)

La caratteristica dell'AsFo, come prevista dalla legge regionale lombarda (L.R. 31/2018, modificata dalla L.R. 9/2019) sta poi nel fatto che è la stessa legge a indicare sia lo scopo principale che l'associazione deve perseguire nella gestione dei terreni degli associati, sia le attività da compiere per perseguirli.

2.2.1. Lo scopo di un'AsFo

Lo scopo principale di un'AsFo è quello, già evidenziato, di *“raggruppare terreni agricoli e boschi, in attualità di gestione, incolti o abbandonati, per consentirne un uso economicamente sostenibile e produttivo.”*

Ciò non toglie che l'associazione fondiaria e forestale possa ampliare o precisare il proprio scopo rispetto a quello già indicato dalla legge, oppure aggiungerne altri, preferibilmente nello stesso ambito. Ricordiamo inoltre che, per espressa previsione della normativa nazionale l'associazionismo fondiario è utile anche per salvaguardare l'assetto idrogeologico del territorio, prevenire e contenere i rischi incendi e il degrado ambientale e ripristinare le condizioni di rischio per incolumità pubblica e instabilità ecologica di boschi e territori naturali in generale; peraltro, queste finalità si sovrappongono in gran parte agli obiettivi perseguiti ad un livello più elevato anche dalla legge regionale⁹. Tali scopi possono quindi ben essere indicati tra quelli di un'AsFo nuova o già costituita.

Per il raggiungimento dello scopo indicato dalla legge regionale, la stessa prevede che l'associazione fondiaria si occupi in primo luogo della **gestione associata** dei terreni conferiti dai soci (ivi compresa la facoltà di richiedere le autorizzazioni per gli interventi sui terreni conferiti dagli associati).

Inoltre, la legge regionale in argomento impone che l'associazione predisponga e dia attuazione ad un Piano di Gestione che tenga conto delle migliori soluzioni tecniche ed economiche per la realizzazione della produzione agricola e forestale e per la conservazione dell'ambiente e del paesaggio.

Infine, l'associazione provvede alla **manutenzione straordinaria dei terreni e alle opere di miglioramento fondiario**.

Questo vuol dire che la gestione associata dei terreni dei partecipanti svolta dall'associazione debba avvenire secondo un Piano di Gestione, predisposto ai sensi di legge, e debba comprendere necessariamente anche lo svolgimento delle attività di manutenzione dei fondi. I contenuti del Piano di Gestione dovranno peraltro essere definiti caso per caso tenuto conto dello scopo (e/o scopi) specifico della singola AsFo e delle esigenze che si intendono affrontare tramite l'associazione.

Per una ulteriore disamina dei compiti della AsFo per il raggiungimento del proprio scopo si rinvia al successivo capitolo 5.1.

2.3. Chi deve svolgere le attività necessarie al raggiungimento degli scopi delle Asfo?

Un'altra caratteristica dell'associazione fondiaria prevista da detta legge regionale è che la **“conduzione dei terreni”** conferiti dagli associati, ossia l'attività concreta di produzione agricola e quella di manutenzione dei terreni può essere affidata a un 'gestore' da selezionare, preferibilmente tra soggetti (a loro volta costituiti in forme associative o consortili, come ad esempio i consorzi forestali, di cui si parlerà nel successivo capitolo 6) che impieghino manodopera locale inoccupata o partecipante a corsi di formazione professionalizzanti del settore agrosilvopastorale.

Non è quindi necessario che i “conduttori”, cui vengono affidare le attività di gestione, posseggano le medesime caratteristiche dell'associazione fondiaria e forestale, tra le quali l'assenza di scopo di lucro, potendo anzi essere anche formazioni imprenditoriali di vario genere, quali imprese agricole o altre.

⁹ Art. 31 *septies*, comma 2, L.R. Lombardia n. 31/2008 “2. La Regione, attraverso la gestione associata delle piccole proprietà terriere secondo le buone pratiche agricole, persegue i seguenti obiettivi: a) consentire la valorizzazione del patrimonio dei rispettivi proprietari; b) rispondere alle esigenze di tutela ambientale e paesaggistica; c) concorrere all'applicazione delle misure di lotta obbligatoria agli organismi nocivi ai vegetali; d) prevenire i rischi idrogeologici e d'incendio.”

Nel focus che segue sono evidenziate le affinità e le differenze tra le associazioni fondiarie e le imprese agricole.

Focus 2.: le imprese agricole

Il Codice civile descrive la figura dell'imprenditore agricolo all'art. 2135, comma 1 come *“chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse”* specificando poi che per tali attività si intendono *“le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria di un ciclo stesso, di carattere vegetale o animale che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco e le acque [...]”*. Sono inoltre considerate connesse le attività esercitate dal medesimo imprenditore agricolo dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco e dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge.

L'imprenditore agricolo, in quanto tale, persegue scopi di lucro individualistici mediante l'esercizio delle attività descritte, a differenza delle AsFo che perseguono solo scopi superindividuali non di lucro e che svolgono attività tendenzialmente volte solamente al conseguimento dei medesimi.

Stanti la peculiarità delle AsFo che, come visto, non sono imprese agricole, le prime possono risultare funzionali alle seconde proprio sia perché il loro scopo è quello di riunire terreni a sufficienza per consentire lo svolgimento di attività imprenditoriali agricole profittevoli e sostenibili, sia dal punto di vista economico, che ambientale, sia perché le AsFo possono affidare la conduzione di tali terreni ad un soggetto terzo, appunto un'impresa agricola del territorio.

Gli accordi tra l'Asfo e l'impresa agricola affidataria della conduzione potrebbero essere regolati in modo diverso a seconda del caso concreto e della scelta delle parti. Ad esempio, le parti potrebbero scegliere di affidare la conduzione dei terreni secondo le regole di un contratto agrario, di affitto, oppure a titolo gratuito (comodato), o infine adottando altre tipologie contrattuali, tipiche, atipiche, o miste, come si dirà meglio nei capitoli successivi.

In ogni caso, se la gestione dei fondi generasse ricavi per l'associazione, ad esempio a seguito dell'incasso di canoni di locazione, questi andrebbero a far parte del patrimonio o del fondo dell'associazione, che potrebbe utilizzarli solo per il conseguimento dei propri scopi. Infatti, poiché l'associazione non persegue scopi di lucro, non è ammessa la distribuzione di utili tra gli associati. Si rinvia qui al successivo capitolo 6 per l'analisi dei contratti con terzi che un'AsFo può sottoscrivere per lo svolgimento delle proprie attività.

2.4. Personalità giuridica delle AsFo.

Secondo le disposizioni generali del Codice Civile, le associazioni possono in generale assumere la forma di Associazioni riconosciute o quella di Associazioni non riconosciute. La stessa regola vale per le AsFo: il **comma 12 dell'art 31 septies della L.R. 31/2008**, come modificata dalla L. 9/2019, prevede che *“le associazioni fondiarie possono, se vogliono, acquisire la personalità giuridica ed essere riconosciute con l'iscrizione, autorizzata con provvedimento della struttura regionale competente, nel registro regionale delle persone giuridiche private”*.

Il riconoscimento della personalità giuridica non è quindi un requisito indispensabile per una AsFo.

Spetta dunque ai fondatori dell'associazione scegliere se sia utile o preferibile optare per la forma dell'associazione riconosciuta o meno tenuto conto delle tipicità di ciascuna, anche in relazione ai vantaggi derivanti dai finanziamenti pubblici, sovente riconosciuti solo alle associazioni riconosciute,

ovvero ai vantaggi talora offerti a livello fiscale. A tal fine, nei paragrafi che seguono si tracciano le principali differenze e i punti di contatto tra i due tipi di associazione.

2.5. Le associazioni riconosciute

Con il riconoscimento, l'associazione acquista la **personalità giuridica**.

I requisiti per il riconoscimento della personalità giuridica sono i seguenti:

- a. l'associazione deve essere stata costituita con atto pubblico o scrittura privata autenticata da Notaio contenenti le indicazioni minime di legge (denominazione, scopo, sede, patrimonio e statuto);
- b. lo scopo perseguito dell'associazione deve essere **lecito e possibile**, e, infine,
- c. il **patrimonio** dell'associazione deve essere adeguato alla realizzazione dello scopo; tale adeguatezza deve essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda di riconoscimento¹⁰. Questo vuol dire, dal punto di vista pratico, che all'atto della sua costituzione una AsFo deve poter contare su un patrimonio idoneo al perseguimento dello scopo/i individuati nello specifico.

Di seguito si riporta una sintetica analisi delle suddette principali caratteristiche dell'associazione riconosciuta per meglio comprenderne la portata e la rilevanza per la vita delle AsFo.

2.5.1. In che cosa consiste la personalità giuridica?

L'acquisizione della personalità giuridica comporta che l'associazione diventi un soggetto di diritto autonomo, distinto dall'insieme dei propri partecipanti. Dalla personalità giuridica discende che l'associazione è dotata di capacità giuridica generale, ossia di quella di essere centro diritti e di interessi, e di quella di agire attraverso i propri organi, ossia di compiere atti che producono effetti nella realtà attraverso detti organi.

Dalla personalità giuridica discende anche l'autonomia del patrimonio dell'associazione rispetto a quello degli associati e dei rappresentanti, dato che l'associazione riconosciuta risponde dei propri obblighi nei confronti dei terzi nei limiti di tale patrimonio e solo con esso.

In pratica, il creditore dell'associazione può rivolgersi solo all'associazione e può ottenere ragione del proprio credito solo sul patrimonio di questa; nulla può invece chiedere al singolo associato o a chi ha agito per conto della stessa. Viceversa, il creditore del singolo associato non può far valere alcun diritto sul patrimonio dell'associazione utilizzabile solo per il conseguimento degli scopi associativi.

2.5.2. Come si ottiene la personalità giuridica?

La personalità giuridica si ottiene con un procedimento di carattere amministrativo che si svolge innanzi alle autorità amministrative competenti per territorio in rapporto alla sede dell'associazione. Il procedimento è disciplinato dal DPR 361/2000, che detta anche le norme per la tenuta del registro, per il suo aggiornamento e per l'accessibilità delle relative informazioni.

Il procedimento di riconoscimento ha ad oggetto la verifica della sussistenza dei requisiti sopra indicati (costituzione con atto notarile, scopo lecito e possibile, adeguatezza del patrimonio) e se si conclude con esito positivo dà luogo all'acquisto della personalità giuridica; per questo si dice che il procedimento ha carattere costitutivo. Una problematica riscontrata nella prassi è quella della valutazione di adeguatezza del patrimonio. Infatti, l'assenza di indicazioni normative in questo ambito ha talora generato posizioni incerte e discordanti da parte delle autorità chiamate a esprimersi, compromettendo l'uniformità delle valutazioni e, in parte, la sua

¹⁰ D.p.r. 361/2000, art. 1.

natura di procedimento che dovrebbe essere privo di connotazione concessoria, ma che dovrebbe invece basarsi su meri riscontri amministrativi non discrezionali.

2.5.3. Perché l'atto costitutivo e lo statuto sono stipulati con atto pubblico o con scrittura privata autenticata da notaio per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica dell'associazione?

L'Atto pubblico o la scrittura privata autenticata da notaio sono richiesti per motivi di certezza dei rapporti tra gli associati, ma anche tra l'associazione e i terzi. Infatti, il Notaio certifica la provenienza, il contenuto e la data degli atti e li conserva nei propri registri. Inoltre, tali atti, e le loro successive modificazioni, che devono essere fatte nella stessa forma, vengono riportati negli appositi registri delle persone giuridiche, in modo che siano sempre opponibili e accessibili a coloro che entrano in contatto con l'associazione. Ad esempio, i diritti degli associati saranno conoscibili da chi intende aderire all'associazione, in modo che l'aspirante associato possa scegliere consapevolmente e in totale trasparenza se aderire o meno; sotto altro profilo questi atti danno modo di conoscere l'entità del patrimonio, informazione di evidente interesse dei terzi che forniscano beni o servizi all'associazione o che, in generale entrino in rapporto con l'associazione, e intendano essere informati sulla possibilità di tutelare i propri diritti di credito e/o i propri diritti ed interessi.

2.5.4. Che cosa vuol dire che lo scopo dell'associazione deve essere lecito e possibile?

Gli scopi perseguibili dall'associazione devono essere leciti; questo vuol dire che con l'associazione non si possono perseguire finalità contrarie alla legge, ad esempio, non è ammessa la costituzione di una associazione che intenda dare corso alla messa in circolazione di beni di cui è vietato il commercio, anche se senza scopo di lucro.

Lo scopo dell'associazione deve essere inoltre possibile, ossia non deve trattarsi di uno scopo in assoluto non realizzabile. Ad esempio, non sarebbe possibile lo scopo di vendere beni ontologicamente fuori commercio, come ad esempio l'aria o il mare.

2.5.5. Perché l'associazione riconosciuta deve avere un patrimonio adeguato?

Il requisito di **esistenza** e di **adeguatezza del patrimonio** è strumentale al conseguimento dello scopo; per tale motivo la sua entità deve essere commisurata alle esigenze economico-finanziarie per la sua realizzazione. L'adeguatezza del patrimonio è poi richiesta anche per la tutela dei crediti dei terzi che abbiano rapporti con l'associazione, dato che essi potranno soddisfarsi solo sul suo patrimonio. Come già evidenziato, il DPR 361/2000, a differenza del Codice degli Enti del terzo Settore, non fornisce criteri per determinare la misura del patrimonio adeguato, generando in questo ambito margini di incertezza applicativa.

Occorrerà pertanto effettuare apposite valutazioni caso per caso al fine di valutare quale possa essere il valore del patrimonio di una AsFo ritenuto adeguato per il perseguimento degli obiettivi individuati. Certo è che, quando il patrimonio sia costituito da beni (mobili o immobili), prima che questi vadano a costituire il patrimonio, sarà necessario procedere ad una loro stima giurata parte di un esperto che ne attesti l'effettivo valore.

2.6. Associazioni non riconosciute

A differenza delle associazioni riconosciute, le associazioni non riconosciute (talora definite anche "associazioni di fatto") non sono dotate di personalità giuridica, né di autonomia patrimoniale. Tuttavia, nella prassi, alle associazioni non riconosciute è comunque attribuita la capacità giuridica generale e quindi quella di essere quindi centro di imputazione di diritti e doveri e di agire in persona dei propri rappresentanti. Il codice

civile (art. 36 c.c.) prevede infatti che *“le dette associazioni possono stare in giudizio nelle persone di coloro ai quali, secondo questi accordi è conferita la presidenza o la direzione”*. Ciò vale evidentemente anche per il compimento di altri atti, anche se non è escluso che la rappresentanza possa essere assunta da chi legittimamente spenda il nome dell’associazione.

Da questo punto di vista si ritiene quindi superata la netta distinzione tra associazione riconosciuta e associazione non riconosciuta. A titolo di esempio, si noti che i partiti politici e i sindacati sono in genere costituiti nella forma dell’associazione non riconosciuta, ma ciò non toglie che gli stessi si rapportino con le istituzioni e con ogni altro soggetto giuridico come ente unitariamente inteso che opera in persona dei propri rappresentanti.

2.6.1. Quali sono i requisiti normativi per la costituzione di un’associazione non riconosciuta?

La costituzione delle associazioni non riconosciute non richiede le formalità previste per l’altro tipo; tanto è vero che a tal fine il Codice civile prescrive solo che la nascita e la vita dell’associazione siano regolati semplicemente dagli accordi tra gli associati¹¹. Non è previsto poi che tali accordi debbano assumere una specifica forma, che quindi potrebbe essere anche verbale. Tuttavia, al fine di rendere certi i rapporti tra gli associati ed univoche le regole del suo funzionamento, è opportuno che la costituzione dell’associazione sia fatta in modo che non possa essere messa in discussione la provenienza, il contenuto e la data dell’accordo, utilizzando quanto meno la forma della scrittura privata. Nella prassi si assiste alla costituzione dell’associazione non riconosciuta con i medesimi atti previsti per l’associazione riconosciuta, ossia l’Atto costitutivo e lo Statuto, che vengono appunto redatti in forma scritta, anche se non in forma ‘notarile’, e che sono conservati presso l’Associazione e resi disponibili, in genere, agli associati e, a determinate condizioni, ai terzi.

2.6.2. Quali sono i contenuti dell’atto costitutivo e dello statuto dell’associazione non riconosciuta?

Il Codice civile oltre alla forma, non detta neanche il contenuto specifico degli accordi con cui i partecipanti danno vita ad un’associazione; si deve ritenere però che alcune delle indicazioni previste per l’altro tipo debbano essere previste anche per l’associazione non riconosciuta. Tra queste, sicuramente la denominazione e la sede, ma principalmente l’indicazione dello scopo collettivo perseguito, senza il quale non si sarebbe di fronte ad un’associazione.

Anche in questo caso lo scopo deve essere lecito è possibile; ciò perché la liceità e la possibilità sono requisiti che valgono per tutti i contratti e, quindi, devono valere anche per l’accordo con cui gli associati danno vita all’associazione.

2.6.3. Che cos’è il fondo comune dell’associazione non riconosciuta?

A differenza che per le associazioni riconosciute, per quelle non riconosciute il Codice Civile non richiede che al momento della costituzione esistano già risorse a disposizione per il conseguimento dello scopo comune.

Nel caso delle associazioni si parla solo di fondo comune, anziché di patrimonio, che si forma con le quote versate dagli associati all’atto dell’adesione e poi periodicamente, oppure con le risorse raccolte nel corso della vita dell’associazione, ad esempio tramite atti di liberalità, incentivi o sovvenzioni pubbliche e simili, con le modalità e gli effetti che si vedranno *infra*.

¹¹ Art. 36 c.c. *“L’ordinamento interno e l’amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati”*

Si precisa che in sede giurisprudenziale si è ammessa la possibilità per l'associazione non riconosciuta di essere proprietaria di beni immobili e di beni mobili, tra i quali anche titoli azionari, ciò in considerazione della soggettività giuridica comunque ritenuta esistente anche in capo alle associazioni non riconosciute.

Va però precisato che all'assenza dell'obbligo di formare il patrimonio associativo, fanno da contrappeso, da un lato, le norme che prevedono che l'associazione risponda dei propri obblighi con il fondo comune e, dall'altro, quelle che prevedono che, quando tale fondo non è sufficiente per fare fronte alle obbligazioni assunte, siano responsabili coloro che hanno agito per conto dell'associazione.

Questo vuol dire che per ottenere ragione del proprio credito nei confronti dell'associazione, il creditore potrà rivalersi sul fondo comune e, ove il fondo non sia capiente, potrà aggredire il patrimonio personale di chi ha agito per conto dell'associazione, ad esempio il rappresentante, in persona del presidente o altra figura alla quale è delegata la rappresentanza dell'ente o che ne ha speso il nome. Non sussiste però la responsabilità personale del singolo associato, a meno che questo non abbia assunto appunto la veste di rappresentante dell'associazione. Infine, va da sé che il creditore del singolo associato non potrà far valere i propri diritti sul fondo comune. Per questo si parla di autonomia patrimoniale imperfetta: pure in assenza della personalità giuridica e delle sue conseguenze patrimoniali, il fondo comune potrà essere impiegato solo per il raggiungimento degli scopi associativi senza che possa essere toccato dai creditori del singolo associato.

2.6.4. Qual è la differenza tra partecipazione associativa e partecipazioni o quote sociali di società di capitali?

La partecipazione ad un'associazione si distingue dalla quota di partecipazione o dalle azioni di una società di capitali perché la prima non rappresenta una porzione del capitale sociale, tipico delle seconde. La differenza è sostanziale perché la partecipazione associativa è rappresentativa del diritto a prendere parte appunto alla vita associativa, ma non di diritti patrimoniali. Infatti, oltre a non avere diritto alla distribuzione di utili, al momento dello scioglimento dell'associazione, le eventuali risorse presenti nel patrimonio o nel fondo, andranno devolute secondo quanto stabilito dall'Atto costitutivo e dallo Statuto, ovvero dalla legge, con prevalenza per la destinazione del residuo ad associazioni o enti con scopi analoghi.

SCHEDA RIASSUNTIVA DEL CAPITOLO

In questo capitolo vengono analizzati alcuni degli aspetti principali delle associazioni fondiarie dal punto di vista civilistico.

Le AsFo, infatti, sono associazioni che hanno lo scopo, secondo quanto previsto dalla L.R. 31/08, di occuparsi della gestione associata delle piccole proprietà terriere che vengono conferite alla stessa da parte dei proprietari per consentirne un uso economicamente sostenibile e produttivo. A sua volta l'AsFo, secondo il proprio Piano di Gestione, potrà affidare lo svolgimento delle attività necessarie allo svolgimento dei propri scopi ad enti gestori. Anche in tale caso, la L.R. 31/08 afferma che il gestore deve essere selezionato dando preferenza a soggetti che operino in forma associativa o consortile e che impieghino mano d'opera locale inoccupata o partecipante a corsi di formazione professionalizzante del settore agro-silvo-pastorale.

Occorre tenere in considerazione che l'AsFo rientra all'interno della categoria generale delle associazioni che, secondo quanto previsto dal Codice Civile, possono essere riconosciute o non riconosciute.

Le associazioni riconosciute hanno personalità giuridica, ossia diventano un soggetto di diritto autonomo rispetto ai propri associati, e devono: (i) essere costituite con atto pubblico o scrittura privata autenticata da Notaio, che contenga i contenuti minimi previsti dalla legge; (ii) abbiano scopo lecito e possibile; ed infine (iii) abbiano un patrimonio adeguato alla realizzazione dello scopo.

Le associazioni non riconosciute, dall'altra parte, non sono dotate di personalità giuridica, né di autonomia patrimoniale e, anche se in pratica le differenze con le associazioni riconosciute si sono molto ridotte nel tempo, la loro costituzione non richiede particolari formalità o requisiti, in particolare non è richiesta la presenza preventiva di risorse patrimoniali minime per dare avvio all'associazione.

3. I registri nei quali possono iscriversi le AsFo

I principali registri cui le associazioni possono accedere sono i) il registro delle persone giuridiche; ii) i registri degli enti del terzo settore iii) il registro presso l'agenzia delle entrate; iv) i registri locali o i registri di categoria. L'iscrizione in detti registri ha finalità e determina effetti diversi che verranno di seguito esaminati. Si può sin da ora precisare che l'iscrizione o meno in detti registri non è obbligatoria, ma dipende dalle scelte compiute dai singoli enti e dal posizionamento giuridico, istituzionale, pubblicitario o di coordinamento con altre associazioni che intendono conseguire.

Pertanto, ove ricorrano le condizioni sottoindicate, anche le AsFo possono optare per l'iscrizione o meno in uno dei registri citati con gli effetti che verranno precisati.

3.1. Registro regionale delle persone giuridiche

Il Registro delle persone giuridiche, citato nel precedente capitolo in relazione al riconoscimento della personalità giuridica dell'associazione e ai relativi requisiti, è tenuto a livello regionale, secondo la delega prevista dal DPR 361/2000, che ne ha prevista l'istituzione, e contiene, tra gli altri, l'elenco delle Associazioni riconosciute, oltre a tutte le altre informazioni pertinenti (sede, scopo ecc.).

L'iscrizione in tale registro, a seguito del ridetto procedimento amministrativo, è volto, appunto, all'acquisizione della personalità giuridica che si consegue al termine dello stesso con effetto costitutivo.

In Lombardia è ad esempio istituito il Registro Regionale Persone Giuridiche Private¹²; la domanda di iscrizione a tale registro può essere inviata per via telematica o via posta elettronica certificata (PEC). L'istanza deve contenere (i) la specifica richiesta in relazione alla tipologia di procedimento prescelto, sottoscritta dal Notaio in nome e per conto dell'Ente medesimo in base a specifica delega e (ii) la documentazione contenente tutte le informazioni necessarie al buon fine del procedimento, e la relativa documentazione allegata.

Le istanze possono anche essere presentate direttamente dal Notaio ove sia a ciò delegato dall'associazione.

Anche se detto Registro è gestito a livello regionale, il riconoscimento della personalità giuridica non presenta limitazioni territoriali.

3.2. Registro unico nazionale del terzo settore

Un altro registro di rilievo è quello istituito dal Codice del Terzo Settore (già definito **CTS**), ossia il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (c.d. RUNTS), che prevede l'iscrizione degli enti in possesso degli stringenti requisiti previsti da detto Codice. All'iscrizione in tale registro consegue il riconoscimento della qualifica di Ente del Terzo Settore. Il RUNTS ha sedi operative a livello regionale, ma il Registro è dotato di una apposita piattaforma tramite la quale le operazioni sono effettuate da tutto il territorio nazionale. Al **RUNTS** possono iscriversi, tra gli altri, tutte le associazioni senza scopo di lucro che intendano perseguire **finalità civiche, solidaristiche** e di **utilità sociale** mediante lo svolgimento (in via esclusiva o principale) di **attività di interesse generale** in forma di **azione volontaria** o **erogazione gratuita di danaro, beni o servizi**, o di **mutualità** o di **produzione o scambio di beni o servizi**. Il CTS definisce poi di interesse generale, tra le altre, le attività relative a interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, nonché a quelle riguardanti interventi di tutela e valorizzazione culturale del patrimonio e del territorio ai sensi del D.lgs. 31/2004. Si tratta ad ogni evidenza di attività che potrebbero rientrare tra quelle realizzate per il conseguimento degli scopi delle AsFo.

¹² <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/terzo-settore/registro-regionale-persone-giuridiche-private>

Si deve poi precisare che sono considerate non commerciali le attività di interesse generale svolte a titolo gratuito o in cambio di corrispettivi che non superino il 5 % dei costi effettivi. Nel merito si rinvia al successivo capitolo in tema di fiscalità delle AsFo e delle associazioni iscritte al RUNTS.

3.2.1. L'iscrizione al RUNTS comporta sempre il riconoscimento della personalità giuridica?

Ove l'associazione lo richieda e ne ricorrano i presupposti, essa può conseguire contestualmente all'iscrizione il riconoscimento della personalità giuridica come ente del terzo settore (art. 22 CTS). Tale riconoscimento è distinto da quello che si ottiene con l'iscrizione del registro regionale delle persone giuridiche, tanto che il relativo riconoscimento ottenuto con l'iscrizione in quest'ultimo registro è sospeso durante l'iscrizione al RUNTS. Si tratta, quindi, di riconoscimento di tipo diverso, alternativo e non cumulabile con il primo. Diversi sono infatti i requisiti e le caratteristiche richieste all'associazione per l'iscrizione.

Al RUNTS possono iscriversi infatti anche le associazioni non riconosciute, purché in possesso dei requisiti specifici per l'iscrizione al RUNTS che verrebbero così ad essere qualificati come enti del terzo settore, senza che venga riconosciuta loro la personalità giuridica. In tal caso si parla di iscrizione 'ordinaria' al RUNTS (Art. 47 CTS).

L'iscrizione al RUNTS è presupposto per l'applicabilità della disciplina prevista da CTS, in particolare quella di favore, ma la stessa rimane comunque facoltativa. Ciò vuol dire che le associazioni possono esercitare le attività elencate dal CTS anche le associazioni che non vi sono iscritte.

3.2.2. Quali sono i requisiti per l'iscrizione al RUNTS?

Ai fini dell'iscrizione nel RUNTS è necessario che l'associazione, a prescindere dal riconoscimento o meno, oltre a essere dotata di Atto Costitutivo e Statuto redatti in forma notarile, debba perseguire necessariamente gli scopi di interesse generale, indicati dal Codice, come sopra ricordati, deve essere priva di scopi di lucro ed essere dotata di un patrimonio non inferiore a € 15.000,00. La mancata presenza di tali requisiti, oltre a quelli organizzativi, di gestione e amministrazione, impedisce l'iscrizione al RUNTS.

È infatti altresì richiesto che l'associazione iscritta al RUNTS presenti i rendiconti e i bilanci di esercizio alla stregua di quelli previsti per le società di capitali, che devono essere depositati presso il medesimo registro, del quale si prevede l'accessibilità al pubblico.

Inoltre, al superamento di determinate soglie, oltre all'organo gestorio, l'associazione iscritta al RUNTS deve dotarsi di un organo di controllo interno.

Nel quadro appena delineato si può notare come le AsFo possano aspirare all'iscrizione nel RUNTS per beneficiare dei relativi vantaggi. Infatti, si noti che le AsFo potrebbero possederne i requisiti oggettivi e soggettivi. È certo che quelli perseguiti dalle AsFo possono essere senz'altro qualificati come scopi di utilità sociale o carattere civico o solidaristico; inoltre, le attività delle AsFo possono essere qualificate come attività di interesse generale o caratterizzate dai requisiti previsti dal Codice. Sul punto, come sopra anticipato, si evidenzia che, tra quelle indicate dal CTS, vi sono attività che certamente ricadono nella sfera di operatività delle AsFo, quali quelle volte al miglioramento ambientale, all'utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali, nonché quelle volte alla valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio ai sensi del D.lgs. 42/2004.

3.3. Registro presso l'Agenzia delle entrate

Per le associazioni, inoltre, è possibile registrare l'atto costitutivo e lo Statuto presso un apposito registro dell'Agenzia delle Entrate, anche in una sede diversa da quella in cui l'associazione ha sede legale. Ai fini della registrazione è necessario presentare l'apposita domanda compilata, pagare la tassa di registrazione e allegare le marche da bollo necessarie.

Provvedere alla registrazione degli atti associativi presso l'Agenzia delle Entrate comporta l'attribuzione di un codice fiscale proprio dell'Associazione e la possibilità di ottenere agevolazioni a livello fiscale. Una di queste è la possibilità di poter godere del regime fiscale di favore previsto dall'art. 148 del TUIR ovvero la defiscalizzazione di tutte le attività a pagamento prestate a favore dei soci o associati nello svolgimento delle attività previste dallo statuto dell'associazione.

3.4. Altri registri

Esistono, inoltre, altri registri nei quali le associazioni possono iscriversi; in genere, l'iscrizione è consentita sia alle associazioni riconosciute, che a quelle non riconosciute

Ad esempio, a livello nazionale è istituito il Registro Nazionale delle Associazioni e Società Sportive Dilettantistiche o il Registro Nazionale delle associazioni ed enti che svolgono attività in favore dei migranti, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Sono istituiti, presso la Regione Lombardia, diversi registri per le associazioni, come il Registro Regionale delle Associazioni di solidarietà familiare, il Registro Regionale e i Registri Provinciali delle Associazioni senza scopo di lucro o registri settorializzati come il registro delle associazioni Combattentistiche e d'Arma e delle Forze dell'Ordine, l'elenco regionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti e le associazioni pro loco. Ognuno di questi registri ha una funzionalità sua propria, nella maggior parte dei casi di raggruppamento e di coordinamento ad un più ampio livello territoriale di associazioni con scopi analoghi; le regole di iscrizione in tali registri sono fissate da ciascuno.

SCHEDA RIASSUNTIVA DEL CAPITOLO

In questo capitolo vengono prese in considerazione le varie possibili iscrizioni di una AsFo a registri pubblici. L'iscrizione ad uno o più registri pubblici non è richiesta per legge ma è meramente facoltativa; nella prassi può essere valutata al fine di dare rilevanza esterna e conoscibilità alla AsFo.

Il capitolo in particolare si concentra sui principali registri pubblici dove un'associazione possa iscriversi, i.e. il Registro regionale delle persone giuridiche, il RUNTS (Registro degli Enti del Terzo Settore), il Registro dell'Agenzia delle entrate.

4. La Governance delle ASFO

4.1. Come nasce una AsFo

Come detto, coloro che intendano dare vita ad un'associazione per conseguire uno scopo comune devono stabilirne insieme le caratteristiche principali e darsi poi le regole di funzionamento dell'organizzazione. I patti tra i fondatori dell'associazione vengono solitamente cristallizzati in **due atti, denominati rispettivamente Atto costitutivo e Statuto**.

Nel primo (Atto costitutivo) sono appunto definiti la denominazione dell'associazione, il luogo in cui l'ente avrà la propria sede, lo scopo che si vuole perseguire e, ove presente, il patrimonio (o fondo) e la sua consistenza ed, eventualmente, la durata dell'associazione. Con l'Atto costitutivo vengono inoltre nominati i primi amministratori.

Con lo Statuto si fissano invece le regole organizzative dell'associazione, che devono rispondere a principi di democraticità, di uguaglianza e di trasparenza, come si vedrà meglio nei paragrafi seguenti.

Tali principi devono governare sia le regole di amministrazione e gestione dell'associazione, sia quelle che riguardano i diritti e i doveri degli associati e, infine, quelle che disciplinano la loro partecipazione alla vita associativa (regole di ammissione, di voto, di esclusione e di recesso).

4.2. Quali sono i contenuti dell'Atto Costitutivo e dello Statuto delle AsFo?

Oltre alle altre indicazioni previste dalla legge, l'aspetto primario da indicare nell'Atto Costitutivo e nello Statuto delle Asfo, è quello relativo allo scopo che oltre ad essere **scopo non lucrativo**, deve rispettare il dettato normativo.

La legge regionale già definisce lo scopo primario delle AsFo, ossia quello di *“raggruppare terreni agricoli e boschi, in attualità di gestione, incolti o abbandonati, per consentirne un uso economicamente sostenibile e produttivo.”* Non vi è dubbio però che tale scopo possa essere precisato, articolato o ampliato, ovvero esteso ad altri scopi che risultino compatibili con quello dettato dalla legge.

Ad esempio, lo scopo di raggruppare i terreni degli associati potrà essere precisato in relazione ad un determinato territorio e/o ad un determinato periodo temporale, oppure potrà essere ampliato rispetto a determinate tipologie di terreni o colture; inoltre potrà essere esteso a scopi correlati a quello indicato dalla legge, toccando anche altri aspetti di recupero dello specifico territorio, ovvero prevedendo lo svolgimento di attività ulteriori rispetto alla gestione associata dei terreni, quali quelle volte alla salvaguardia delle tradizioni storiche, culturali ed enogastronomiche del territorio.

Anche gli altri contenuti che è in genere opportuno inserire nell'Atto costitutivo e nello Statuto potranno assumere particolare connotazione nell'ambito dell'organizzazione delle AsFo. Si tratta, tra gli altri, dei temi che riguardano i) i diritti, gli obblighi e i requisiti di ammissione degli associati; ii) l'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'associazione; iii) la nomina e la revoca di amministratori e dei membri dell'organo di controllo; iv) le previsioni sulla devoluzione del patrimonio (o del fondo) in caso di scioglimento; v) la durata dell'associazione. Di questi aspetti si tratta nei paragrafi che seguono.

4.3. Chi può diventare associato di una AsFo e quali sono i suoi diritti/obblighi?

4.3.1. Regole generali

L'Atto costitutivo e lo Statuto definiscono anche le regole di adesione e di partecipazione all'associazione.

Nel caso delle AsFo, la L.R. 31/2008 (art. 31 *septies*, comma 4°) prevede che per partecipare all'associazione fondiaria sia necessario possedere due requisiti. Il primo è quello che prevede che chi voglia aderire alla AsFo debba essere proprietario di un terreno o che ne sia "avente titolo", cioè titolare di un diritto su quel fondo tale da consentirgli di decidere sulla sua gestione. Ciò perché chi partecipa deve potere decidere che la gestione fondo sia affidata all'associazione.

Il secondo requisito è quello che riguarda le caratteristiche del terreno di cui l'aspirante associato voglia affidare la gestione all'associazione; tale terreno deve essere un terreno agricolo od un bosco, in attualità di gestione, incolto o abbandonato. Si ritiene a tale proposito che possa far fede la destinazione urbanistica (agricola o boschiva) del terreno oggetto del conferimento all'AsFo.

Queste regole vogliono assicurare che tutti gli associati siano nella condizione giuridica di poter disporre dei terreni per affidarne la gestione all'associazione e, inoltre, che tali terreni presentino le caratteristiche indicate dalla legge in modo che l'associazione riesca a raggiungere lo scopo di gestirli in modo associato.

Oltre a questi requisiti, lo Statuto dovrà/potrà stabilire altre regole per l'ammissione, aggiungendone altri, oggettivi o soggettivi, qualificabili come necessari per l'accoglimento della domanda di adesione. Inoltre, lo Statuto potrà rimettere agli 'organi' dell'associazione (organo di gestione o all'assemblea) la valutazione di tali domande e la decisione sull'accoglimento o meno delle stesse, mentre i regolamenti interni potranno definire le regole di svolgimento dei relativi procedimenti. L'ammissione dell'associato potrà essere infine subordinata al gradimento dell'associazione, che potrà legittimamente riservarsi tale prerogativa.

Lo Statuto potrà/dovrà prevedere inoltre regole per l'eventuale esclusione degli associati, così come quelle per il recesso dei medesimi. Si noti infatti che la partecipazione all'associazione risponde anche al principio di libertà per il quale l'associato dovrebbe potere recedere liberamente e in qualsiasi momento dall'associazione, mentre l'associazione dovrebbe potere negare l'ammissione anche sulla base del mero gradimento, come già rilevato.

Infine, è discussa la possibilità di trasferire in autonomia il rapporto associativo, per atto tra vivi oppure a causa di morte dell'associato, dato che quest'ultimo è generalmente qualificato come rapporto di natura strettamente personale.

Nelle AsFo questi temi (esclusione, recesso, trasferimento o successione) assumono una particolare valenza se li si considera in rapporto al conferimento della gestione dei terreni; si pensi infatti al venire meno del rapporto per fatto dell'associato o per decisione dell'associazione e agli effetti che questo avrebbe sulla continuità della gestione associata dei terreni.

Analoghe riflessioni suscita il trasferimento dei terreni conferiti in gestione, ad esempio per vendita o successione, e il fatto che in tali circostanze il nuovo proprietario o titolare potrebbe non volere partecipare all'associazione, con inevitabili conseguenze sul conferimento del terreno.

È opportuno, quindi, che tali aspetti siano disciplinati dallo Statuto e/o dagli atti di adesione all'associazione e/o di conferimento dei terreni in modo da preservare il più possibile la gestione raggruppata dei terreni conferiti per un lasso di tempo idoneo al perseguimento degli scopi associativi. Un caso da valutare è, ad esempio, se sia opportuno o meno legare la partecipazione all'associazione al conferimento della gestione dei terreni, ovvero se la seconda possa essere svincolata dalla prima e dipendere unicamente da accordi contrattuali autonomi. Va da sé che laddove tali rapporti siano disciplinati in un'unica soluzione (unico contratto) o in contratti collegati, le vicende dell'uno influenzeranno necessariamente quelle dell'altro.

4.3.2. Associati

Alle AsFo possono partecipare sia proprietari privati, che pubblici. La legge regionale depone in tal senso quando precisa che i terreni da conferire all'associazione possano essere sia pubblici che privati.

È ovvio poi che potrà partecipare all'associazione anche il privato "avente titolo" che possa disporre della gestione di un terreno pubblico sulla base appunto di un legittimo titolo.

Di seguito si riporta una disamina delle principali caratteristiche degli associati, a seconda della loro natura pubblica o privata.

4.3.3. Associati privati

L'art. 31 septies, comma 4°, della L.R. 31/2008, pone due condizioni per la partecipazione ad un'associazione fondiaria: una di carattere soggettivo, l'altra di carattere oggettivo.

La prima è quella che prevede che l'aspirante associato sia proprietario di un terreno o che ne sia "avente titolo" ovvero che sia titolare di un diritto su quel fondo tale da consentirgli di potere disporre della gestione del bene.

La seconda condizione è quella che riguarda le caratteristiche del terreno del quale l'aspirante associato può disporre; deve infatti trattarsi di un terreno agricolo od un bosco, privato o pubblico, attualmente incolto o abbandonato. Tali condizioni vengono quindi imposte, da un lato, per garantire che il proprietario possa conferire la gestione del fondo all'associazione, trasferendo i necessari diritti e, dall'altro, per assicurarsi che il terreno della cui gestione si tratta versi in uno stato tale per cui possa beneficiare delle attività che l'AsFo si propone di perseguire.

4.3.4. Associati pubblici

Innanzitutto, occorre ricordare che l'art. 31 septies L.R. 31/08 accorda ai Comuni la possibilità di affidare alle associazioni fondiarie la manutenzione dei terreni abbandonati o incolti per motivi di pubblica utilità e nel rispetto del Codice dei contratti pubblici, disponendo che la norma fa riferimento ai "... *proprietari o aventi titolo dei terreni pubblici o privati al fine di raggruppare terreni agricoli e boschi....*".

Questo vuol dire che i Comuni, mediante procedure ad evidenza pubblica, possono valutare l'affidamento di servizi di manutenzione dei propri terreni abbandonati ed incolti offerti dalle AsFo. Tale affidamento potrà avvenire nel rispetto delle regole della concorrenza, nonché di quelle espressamente richiamate di cui al Codice dei contratti pubblici: in tal caso l'offerta della AsFo dovrà essere valutata parimenti a quella di altri concorrenti (anche se questi ultimi sono società che non perseguono scopi pubblici bensì fini di lucro), a tutela dell'interesse preminente dell'ente di ricevere un servizio al miglior prezzo offerto dal mercato. Ciò significa, ad esempio, che i bandi per la selezione dei servizi offerti dalle AsFo non potranno contenere criteri premiali per le associazioni che parteciperanno o altri elementi che possano avvantaggiare AsFo o altre forme associative o di volontariato rispetto ad altri partecipanti. Secondo giurisprudenza amministrativa costante, infatti, i Comuni mediante le gare pubbliche devono individuare la miglior offerta disponibile sul mercato, indipendentemente dalle qualità del soggetto offerente (fermo restando il rispetto dei requisiti di legge e i criteri esperienziali richiesti).

Questa sembra essere la forma individuata dal legislatore per la partecipazione dei Comuni alle AsFo. Deve tuttavia rilevarsi che non esiste un divieto espresso da alcuna norma in merito alla partecipazione dei Comuni in qualità di associato ad associazioni fondiarie, sulla base del presupposto che l'associazione persegua scopi di interesse pubblico, senza scopi di lucro. Vi sono però alcuni aspetti da tenere in considerazione al riguardo.

Innanzitutto, il Comune potrà valutare l'adesione (o anche la promozione) ad una AsFo se conforme ai principi del proprio Statuto e dei propri Regolamenti, e previa analisi dello Statuto ed atto costitutivo della AsFo stessa, dando adeguata pubblicità e trasparenza al processo di adesione e di decisione finale (che dovrà essere presa dagli organi competenti di ciascuna amministrazione) ai sensi e per gli effetti della Legge 241/1990 sull'azione amministrativa.

Vale la pena specificare ulteriormente che il legislatore nazionale nel TUFF intende favorire la partecipazione di enti pubblici al fenomeno associativo in quanto compatibile con gli scopi super partes di tutela del territorio e sviluppo di aree incolte o abbandonate. Il favor è dato dalla possibilità di derogare alle previsioni di legge in materia di società pubbliche; tale deroga è da intendersi sia in termini di forma (ossia di procedure per la selezione di AsFo/associati privati con i quali dare vita ad un nuovo ente; tali procedure possono essere evidentemente meno stringenti rispetto a quelle previste dal d.lgs. 175/2016 richiamato dalla legge, anche se non dovrebbero mai comunque derogare ai generali principi di trasparenza e imparzialità), sia in termini di sostanza. Da ciò può ulteriormente dedursi anche che le AsFo a partecipazione pubblica non assumono connotazioni la connotazione di enti pubblici (es. società pubbliche o a partecipazione pubblica).

4.3.5. Nel caso di AsFo iscritte al RUNTS

Nel caso in cui un'AsFo sia registrata nel RUNTS e si qualifichi come associazione del terzo settore, si deve evidenziare che, ai sensi dell'art. 55¹³ del Codice del Terzo Settore¹⁴ – secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza recente¹⁵ – gli enti pubblici, “in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare”, possono prevedere forme di “co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 241/1990, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona”.

Come anche chiarito dalle Linee Guida sul partenariato sociale emanate dal Ministro del lavoro nel 2021, gli enti pubblici possono coinvolgere gli enti del terzo settore per il perseguimento di scopi di interesse pubblico quali, come nel caso delle AsFo, interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle

¹³ Art. 55 - Coinvolgimento degli enti del Terzo settore. “1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.”

¹⁴ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

¹⁵ Cfr. sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale secondo cui: “Lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 [del Codice del terzo Settore, CTS] è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, «senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale 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», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

Agli enti che fuoriescono da tale perimetro legale non possono essere riferibili le medesime forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica.

Infatti, la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano.”

condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, ovvero interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio (cfr. art. 5 Codice).

Nel merito però la Corte Costituzionale afferma chiaramente che le previsioni di coinvolgimento e co-programmazione (ivi incluso il partenariato) sono riservate esclusivamente ad enti del terzo settore in quanto unici detentori di garanzia di effettivo volontario perseguimento degli interessi generali elencati dal richiamato art. 5 del Codice. Ciò comporta però, nel caso delle AsFo, che debba esservi una componente volontaristica predominante nello svolgimento dei servizi e delle attività preordinate agli scopi dell'associazione. Bisogna quindi attentamente valutare, caso per caso, la coerenza di tale vocazione volontaristica nei rapporti con soggetti terzi (ad esempio il gestore dei terreni) per evitare che gli (eventuali) scopi di lucro di questi ultimi (es. proventi derivanti dalla vendita di legname o prodotti agricoli) contrastino con gli obiettivi volontaristici che dovrebbero connotare la AsFo che si iscriva al RUNTS.

Nel valutare l'opportunità di iscrizione al RUNTS, quindi, un'AsFo potrà tenere in considerazione l'agevolazione garantita agli enti iscritti di poter sottoscrivere convenzioni o altre forme di partecipazione con il Comune/i interessati e proprietari di terreni incolti o abbandonati da conferire, tenendo tuttavia in considerazione il venir meno di alcune delle prerogative tipiche delle AsFo.

4.3.6. Nel caso di AsFo non riconosciute

Al contrario, esistono elementi di sfavore alla partecipazione dei Comuni ad associazioni non riconosciute, come possono essere le AsFo, per il potenziale difetto di tracciabilità e pubblicità che potrebbe connotarne l'attività. Se è vero che l'ente in qualità di semplice associato non risponderebbe con il proprio patrimonio per i debiti dell'associazione.

È vero invece che la partecipazione dell'ente ad un'associazione non riconosciuta non in grado di rispettare i propri impegni per difetto di risorse potrebbe compromettere la reputazione e/o l'immagine dell'ente. Diverso è il caso dell'amministratore pubblico (Sindaco o altri) che partecipa alla gestione dell'associazione e che agisca in suo nome e conto, poiché questo risponderebbe con il proprio patrimonio personale (e non con quello dell'ente) delle obbligazioni dell'associazione, laddove la stessa fosse priva di fondi.

Nel caso di AsFo non riconosciute, quindi, la partecipazione dei Comuni dovrà essere valutata e verificata anche dal punto di vista reputazionale e di immagine, per garantire che la partecipazione del Comune sia trasparente e tracciabile, onde evitargli il coinvolgimento in situazioni che potrebbero sfuggire ad una corretta gestione della cosa pubblica e ad un suo pieno controllo.

Per completezza a tale riguardo si riporta dunque un'interpretazione della giurisprudenza¹⁶ che, anche se sviluppata nell'ambito di applicazione del Testo Unico delle Società Pubbliche¹⁷, ha spesso ribadito la sostanziale incompatibilità dell'assunzione di posizioni di responsabilità illimitata con le regole e la funzione autorizzatoria del bilancio di previsione degli enti in regime di contabilità finanziaria.

Nel merito si rileva inoltre una recente posizione della Corte dei Conti¹⁸ che, a domanda sulla legittimità di remunerazione di un amministratore unico pubblico di un'associazione non riconosciuta costituita solo da enti locali per supportare politiche attive del lavoro a livello locale, si è espressa richiamando le previsioni di cui al D.L. 78/2010¹⁹ secondo cui la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica, ed anche che agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti.

¹⁶ Cfr. inter multis, Corte di Cassazione, sez. III, n. 455/2005.

¹⁷ Cfr. Dlgs. 175/2016.

¹⁸ Corte dei conti-Lombardia, Sez. contr., Delib., (ud. 10 settembre 2019) 24 settembre 2019, n. 355

¹⁹ Decreto legge recante Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

In caso di partecipazione di un Comune ad un'Asfo non riconosciuta, quindi, occorrerà prevedere misure che rendano tale partecipazione coerente con la disciplina inderogabile che deve governare l'azione della pubblica amministrazione, verificando le modalità di partecipazione dei rappresentanti pubblici (ivi inclusi gli aspetti remunerativi).

In conclusione, quindi, nulla vieta che Comuni e altri enti pubblici promuovano o prendano parte ad AsFo, tenendo in considerazione gli elementi sopra considerati.

4.4. Diritti e obblighi degli associati

Agli associati (ossia i proprietari terrieri che hanno conferito i propri terreni) è sempre riservato il diritto di partecipare alla vita associativa esercitando il diritto di voto nell'assemblea che decide sulle materie che lo Statuto demanda alla sua competenza. Tra gli obblighi dei soci vi è senz'altro quello di rispettare gli impegni assunti con l'adesione allo Statuto, tra i quali quello di provvedere a versare la quota associativa periodica (di solito annuale) uguale per tutti gli associati.

Qui si deve notare che il diritto di voto è paritario e viene calcolato 'per teste', dunque, nel caso delle AsFo, a prescindere dalla consistenza dei terreni conferiti. Per quanto lo Statuto potrebbe riconoscere diritti di voto diversificati per categorie di soci, tali ipotesi dovrebbero essere comunque espressamente previste dallo Statuto e dovrebbero sempre e in ogni caso rispondere ad una logica di parità e democraticità del voto.

Sempre con riguardo agli obblighi degli associati è esperienza comune che l'adesione ad un'associazione preveda il versamento periodico di una quota associativa. Tale versamento è una fonte di autofinanziamento; le risorse raccolte in tal modo compongono il patrimonio dell'associazione riconosciuta o il fondo comune dell'associazione non riconosciuta.

L'obbligo di versamento della quota è in genere stabilita dallo Statuto, mentre la sua entità, che può variare di anno in anno, è determinata dall'organo di gestione.

Si ribadisce che la quota associativa altro non è che un contributo a sostegno della vita associativa e del perseguimento degli scopi sociali; essa, tuttavia, non costituisce la sottoscrizione di un'equivalente del patrimonio o del fondo e non potrà dunque essere restituita in alcuna forma al versante, né essergli attribuita in rapporto al patrimonio *pro quota* rispetto a tale versamento.

Ad ogni modo, dal mancato rispetto degli obblighi derivanti dallo Statuto, tra i quali il mancato versamento della quota associativa potrebbero derivare conseguenze a carico dell'associato purché queste siano preventivamente stabilite dallo Statuto. Tra le prime conseguenze si annoverano quelle della cessazione del rapporto associativo, ossia l'esclusione dell'associato, o altre.

Anche tali ipotesi vanno definite e contestualizzate in relazione al caso concreto. Per le AsFo, per esempio, la cessazione automatica del rapporto associativo a causa del mancato pagamento della quota potrebbe produrre l'effetto indesiderato di porre termine al conferimento del terreno. In un caso del genere l'esclusione dell'associato potrebbe quindi apparire sproporzionata e rendere preferibili altri tipi di sanzioni.

4.5. In che cosa consiste il c.d. conferimento del terreno?

La Legge Regionale attribuisce alle AsFo uno strumento ulteriore per il conseguimento degli scopi associativi, ossia la **gestione associata delle piccole proprietà terriere** (art. 31 septies, comma 2°).

A tal fine la legge prevede che al momento della propria iscrizione, ciascun proprietario, o chi ne abbia giuridico titolo, deve affidare la gestione del proprio terreno all'associazione che lo inserisce nell'apposito elenco "**delle proprietà associate**" in cui sono indicati anche i nomi dei titolari dei diritti reali di godimento e dei rapporti contrattuali (art. 31 septies, comma 10°, L.R. 31/08) ai fini appunto della gestione associata.

La norma prevede poi al comma 7° (art. 31 septies, L.R. 31/08) che la **gestione associata dei terreni conferiti**

dai soci comprenda la facoltà di richiedere le autorizzazioni per gli interventi su tali terreni.

Alla luce di queste norme si chiarisce il significato del termine conferimento. Questo non va inteso nel senso di trasferimento della proprietà o di altri diritti sui terreni, ma comporta unicamente l'**affidamento della gestione degli stessi all'associazione**.

Inoltre, la legge precisa che ogni **associato conserva la proprietà dei propri beni ed esclude** espressamente che i terreni gestiti dall'associazione possano essere oggetto di usucapione, ossia che l'associazione ne possa divenire proprietaria o acquistare qualsiasi altro diritto reale sugli stessi per il loro possesso continuato nel tempo.

Ciò a maggior ragione esclude anche che i terreni conferiti possano divenire parte del patrimonio o del fondo comune dell'associazione e, quindi, che possano essere aggrediti dai creditori dell'associazione stessa o dai creditori degli altri associati.

Rimane, invece, aperta la possibilità che i creditori dell'associato che conferisce il terreno tentino di soddisfare le proprie ragioni su tali beni, sottraendoli alla gestione associata.

Allo stato attuale della normativa, infatti, il conferimento della gestione dei terreni da parte degli associati non produce effetti nei confronti di terzi (siano essi creditori, eredi ecc.). Le AsFo dovranno quindi valutare caso per caso se e quali vincoli o meccanismi potranno essere utilizzati per proteggere il conferimento e la gestione collettiva dei terreni nei confronti dei terzi.

È un passaggio questo che deve essere definito fin dalla costituzione dell'associazione e, quindi, essere inserito nello Statuto o in specifici accordi con gli associati per regolare in modo coerente il conferimento della gestione dei terreni. In tutti i casi la logica che dovrebbe sovrintendere al **conferimento della gestione dei terreni** dovrebbe sempre essere quella di mantenere l'uniformità di trattamento degli associati e l'uguaglianza dei rispettivi diritti.

L'opportunità di vincolare i terreni conferiti agli scopi associativi con effetti che valgano anche nei confronti dei terzi è più difficilmente risolvibile sul piano privatistico. Infatti, mentre i rapporti tra gli associati e l'associazione possono essere definiti a livello negoziale, con l'adesione allo Statuto o con altri accordi, per evitare l'azione di terzi sui terreni conferiti, sarebbe opportuno un intervento legislativo che preveda tali vincoli, che potrebbero essere delineati sulla scorta dei vincoli paesaggistici o ambientali. Sul punto la L.R. 31/2008 non fornisce indicazioni, ma prevede l'istituzione dell'elenco dei terreni conferiti. Si tratta però di un elenco che pare avere una mera rilevanza interna all'associazione e, pertanto, al momento appare inidoneo a produrre effetti nei confronti dei terzi.

Si pone pertanto un tema di opponibilità ai terzi della destinazione dei terreni alla gestione associata e, più in generale, agli scopi associativi, che, però non è prevista dalla legge come vincolo in sé e che, pertanto, può essere compromessa dalle naturali vicende delle AsFo (es. successione, aggressione da parte di un creditore di un proprietario associato ecc.).

4.6. Valutazioni giuridiche inerenti al conferimento

Il conferimento della gestione dei terreni all'associazione da parte degli associati richiede un approfondimento sui possibili strumenti giuridici per realizzarlo in conformità al dettato normativo.

Come si anticipava, la disciplina del conferimento potrebbe essere prevista sia dall'adesione all'associazione e, quindi al suo Statuto, sia in altri atti negoziali, che dovranno sempre tenere conto dell'intreccio tra la disciplina della partecipazione all'associazione e quella del conferimento della gestione.

In tutti i casi, il conferimento avrà fonte contrattuale, con effetti tra i soli partecipanti all'accordo.

Infatti, l'adesione all'associazione e allo Statuto altro non sono che la conclusione di un contratto plurilaterale con il quale le parti pattuiscono la partecipazione all'ente dell'associato e le relative regole di ingaggio, tra le quali sono comprese anche quelle relative al funzionamento dell'associazione.

Lo Statuto, quindi, oltre a dovere prevedere che la persona che desidera aderire deve conferire la gestione almeno di un proprio terreno incolto o abbandonato, quale requisito soggettivo previsto dalla legge per la partecipazione alla AsFo, potrebbe definire le ulteriori regole di realizzazione del conferimento stesso, tra le quali, ad esempio, la durata, le modalità di attuazione, la cessazione del conferimento, etc.

In tal caso, alle ordinarie regole di partecipazione all'associazione dovrebbero aggiungersi quelle relative al conferimento.

Tale soluzione presenterebbe il vantaggio di impiegare un unico strumento (Statuto e il relativo modulo di adesione) sia per la disciplina del rapporto associativo, che per quella del conferimento, con l'unica variabile dei dati dei terreni conferiti da ciascun associato che potrebbero essere indicati nel modulo di adesione. L'altro vantaggio di questa soluzione potrebbe essere quella che le eventuali modifiche dello Statuto che riguardino il conferimento potrebbero produrre effetti nei confronti di tutti i soci in un'unica soluzione a condizione che siano state oggetto di approvazione secondo le regole per la modifica dei contratti plurilaterali.

Per contro, l'adozione di questa opzione potrebbe comportare alcune rigidità dovute alla staticità dello Statuto e delle sue previsioni sulle quali sarebbe difficile intervenire con facilità in ipotesi particolari non previste dallo stesso.

Si deve peraltro tenere conto che laddove si adottasse un unico strumento, sul piano giuridico questo andrebbe trattato come contratto associativo atipico o come contratto a causa mista, prevedendo oltre alla partecipazione all'associazione, anche quello del conferimento della gestione dei terreni, ciascuno con una connotazione sua propria, ma con un evidente e inscindibile connessione sul piano negoziale.

In alternativa, oltre all'adesione all'associazione e, quindi, al suo Statuto, con il necessario impegno a conferire i terreni, quale requisito soggettivo per la partecipazione imposto dalla legge, il conferimento in sé potrebbe essere oggetto di altri contratti tipici o atipici. Il confronto tra alcuni schemi contrattuali tipici e il conferimento della gestione dei terreni previsto dalla legge ha consentito di mettere in luce i pro e i contro del loro impiego nell'ambito che ci occupa.

Una prima possibilità potrebbe essere quella di impiegare il contratto di **comodato d'uso**. Si tratta di un contratto reale con il quale il proprietario consentirebbe all'associazione l'uso gratuito del terreno. In tal caso, sarebbe opportuno che il contratto definisse qual è l'uso dei terreni consentito all'associazione, che, verosimilmente, dovrebbe quanto meno coincidere con le attività necessarie per il conseguimento degli scopi associativi da realizzare mediante la gestione raggruppata appunto dei terreni. Il contratto di comodato deve essere registrato anche ai fini della sua efficacia e deve essere corrisposta l'imposta di registrazione.

Si tenga però conto che la legge regionale prevede espressamente che "*le associazioni fondiarie, legalmente costituite, svolgono le seguenti attività: a) gestione associata dei terreni conferiti dai soci, **ivi compresa la facoltà di richiedere le autorizzazioni per gli interventi sui terreni conferiti dagli associati;** ...*" [art. 31 *septies*, comma 7, lett. a)], oltre alle altre attività ivi elencate. Questa disposizione implica necessariamente il conferimento di un mandato da parte dei proprietari dei terreni, i quali all'atto del conferimento delegano all'associazione legalmente costituita anche il compimento di atti giuridici, ciò che ricade nell'ipotesi del **contratto di mandato**. Le previsioni della norma citata andrebbero quindi necessariamente riprese anche nel contratto di comodato, in particolare per il caso di associazioni non riconosciute, con la conseguenza che detto contratto diventerebbe **un contratto a causa mista di comodato e di mandato**, da cui discenderebbe l'applicazione delle disposizioni codicistiche che rispettivamente li disciplinano secondo regole di prevalenza (definite in sede giurisprudenziale).

Il contratto di comodato dovrebbe inoltre prevedere espressamente la facoltà dell'associazione di affidare la conduzione del fondo a terzi, anche a titolo oneroso, per evitare la violazione del generale divieto di subcomodato previsto dalla legge. Non va peraltro trascurato che anche la facoltà di conferire la conduzione raggruppata dei terreni a terzi potrebbe costituire a sua volta oggetto di un **contratto di mandato** che andrebbe coordinato con il contratto di comodato come sopra descritto.

Inoltre, rispetto allo schema tipico del comodato sarebbe necessario prevedere che le attività di manutenzione ordinaria, straordinaria e di bonifica sono realizzate in attuazione della legge regionale, con la precisazione tuttavia di chi sostiene le relative spese per evidenti motivi di trasparenza. Infatti, la previsione della legge regionale che affida lo svolgimento delle attività all'associazione non implica necessariamente che le relative spese siano a suo carico.

Infine, sarebbe necessario indicare la durata del contratto di comodato, per evitare che il comodatario ne possa pretendere la restituzione a sua semplice richiesta, prevedendo inoltre analoga o coerente durata per l'eventuale mandato. Va da ultimo sottolineato che il contratto di comodato è opponibile agli eredi per tutta la sua durata (inclusi eventuali rinnovi taciti), mentre il contratto di mandato ha carattere personale e cessa con la morte del mandante.

Focus 3: il contratto di mandato

Il mandato è un contratto previsto dal Codice Civile (art. 1703 e ss.) con il quale una parte (il mandatario) si obbliga a compiere atti giuridici per conto dell'altra parte (il mandante). Nella sostanza, il mandante delega al mandatario il compimento di uno o più atti giuridici che quest'ultimo deve svolgere secondo le indicazioni ricevute e nell'interesse del mandatario. Tale contratto ha tre caratteristiche principali: (i) la sostituzione, perché il mandatario compie gli atti sostituendosi al mandante ma gli effetti degli atti giuridici compiuti per conto dal mandatario si producono nella sfera del mandante; (ii) l'autonomia, perché il mandatario non ha nessun rapporto di subordinazione nei confronti del mandante (ad esempio non è un suo dipendente) ed infine (iii) l'attività giuridica, ossia i contratti e gli atti che il mandatario dovrà realizzare sulla base del contratto di mandato sottoscritto.

Riveste particolare importanza la forma del mandato che si ritiene debba essere la stessa dell'atto o del negozio da compiere.

Nel caso della disposizione della LR 31/2008 sopra richiamata, le AsFo potranno agire in rappresentanza dei proprietari conferenti per chiedere agli enti le autorizzazioni necessarie alla realizzazione di interventi sui terreni stessi in virtù della norma stessa, senza che sia conferito un mandato apposito da parte dei proprietari, essendo sufficiente quello già previsto ex lege.

Infine, il mandato può essere sia gratuito, che oneroso, ciò che lo rende a maggior ragione uno strumento compatibile con le AsFo.

Altra ipotesi considerata è quella dell'impiego del **contratto di affitto di fondi rustici**. Il primo rilievo emerso è che il versamento del canone di locazione ai singoli proprietari, inevitabile nel contratto di affitto, potrebbe configurare uno scopo individuale del socio confliggente con lo scopo superindividuale intrinseco alla partecipazione associativa. D'altra parte, laddove si superasse l'ostacolo del pagamento del canone di affitto da parte dell'associazione (ad esempio pattuendone uno di entità simbolica), il contratto di affitto di fondi rustici potrebbe consentire alla stessa di conseguire i vantaggi connessi ai contratti di affitto di fondi rustici, ossia quelli connessi alla loro durata minima (sempre ultrannuale) e alle tutele accordate all'affittuario dalle disposizioni di diritto agrario. Per contro, queste ultime norme richiedono che il contratto si perfezioni con l'assistenza delle associazioni sindacali, cui le parti possono comunque rinunciare.

Come per il contratto di comodato, rimarrebbero in ogni caso da definire in modo specifico il tema del sub-affitto, quello delle spese straordinarie, le modalità di affido della conduzione dei terreni a terzi e, infine, quello del mandato all'associazione compiere atti per conto dei proprietari dei terreni conferiti ai sensi dell'art. 31 *septies*, comma 7 della Legge regionale. Anche in questo caso si potrebbe accedere a forme contrattuali atipiche o miste.

Infine, anche il contratto di affitto di fondi rustici è opponibile agli eredi, mentre per il mandato valgono le medesime considerazioni espresse in relazione al comodato.

Un'altra ipotesi tipica è quella dell'**usufrutto temporaneo** che consisterebbe nella costituzione di un diritto reale a favore dell'associazione sul terreno oggetto di conferimento di durata limitata. È un diritto che solo il proprietario può concedere; sono quindi esclusi coloro che hanno mero titolo alla gestione o all'uso del bene, ad esempio, l'affittuario o il comodatario.

In questo caso, il proprietario diverrebbe nudo proprietario del terreno fino alla scadenza dell'usufrutto, mentre l'associazione, in qualità di usufruttuaria, avrebbe pieno diritto per il medesimo periodo a gestire il terreno. Il vantaggio di questa soluzione è che, in quanto diritto reale, l'usufrutto a favore dell'associazione sarebbe opponibile ai terzi per tutta la sua durata; viceversa, il suo svantaggio sarebbe quello che per la costituzione di tali diritti è sempre necessario l'intervento del notaio e la trascrizione del relativo atto nei registri immobiliari, con i conseguenti costi e tempistiche che potrebbero risultare dissuasivi o proibitivi, tanto per l'associazione, che per gli associati.

Qualora si potessero superare gli svantaggi su indicati, anche nel caso dell'usufrutto andrebbe disciplinato il tema delle spese straordinarie, che normalmente resterebbero in capo al proprietario, e quello del mandato all'associazione a compiere atti per conto dei proprietari dei terreni conferiti ai sensi dell'art. 31 *septies*, comma 7 della Legge regionale che con l'usufrutto resterebbero comunque a capo dell'usufruttuario, in particolare quando si è in presenza di associazioni non riconosciute.

Infine, anche l'usufrutto è opponibile agli eredi, mentre per il mandato valgono le medesime considerazioni esposte in relazione al comodato.

Si è presa in considerazione anche l'ipotesi del **contratto di mandato**, ma come anticipato si tratta di uno strumento che può valere solo qualora l'associazione compia atti giuridici per conto del proprietario e non anche la gestione in senso lato del fondo, che richiederebbe quindi accordi di altro tipo ad esso collegati.

Va pure negata la possibilità del contratto di affitto di azienda, ipotesi preclusa dalla previsione normativa che i terreni oggetto di conferimento devono essere incolti o abbandonati, che pare inconciliabile con il concetto stesso di azienda, e ancor meno di azienda agricola, quale complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa (anche se agricola).

Al fine, poi, di individuare una soluzione consona al singolo caso concreto, gli aspetti civilistici sopra delineati devono essere letti alla luce della disciplina fiscale che riguarda le associazioni descritte al capitolo 7 delle presenti Linee Guida (cfr. cap. 7 di seguito).

4.7. Quali soluzioni in prospettiva?

Come sopra descritto, il conferimento non può configurarsi come trasferimento della proprietà di un bene immobile, quanto piuttosto **l'affidamento della gestione "vincolata" dei terreni alle previsioni di legge in materia di AsFo e dalle conseguenti previsioni di cui allo Statuto, Atto Costitutivo e Piano di Gestione.**

Il tema del conferimento e della tutela di tale affidamento di gestione dei terreni rappresentano quindi uno degli aspetti giuridici più complessi e al tempo stesso più delicato rispetto allo sviluppo delle AsFo nel perseguimento dei propri obiettivi nel corso del tempo.

Un aspetto che andrebbe quindi senz'altro valutato, anche in un'ottica di future regolamentazioni regionali e/o nazionali, potrebbe essere quello di affiancare al conferimento l'apposizione di un vincolo di natura pubblicistica (ad esempio un onere reale o un vincolo simile per sua natura ai vincoli ambientali) che possa garantire idonea visibilità e legittima conoscibilità nei confronti di terzi dell'esistenza del conferimento della gestione e al tempo stesso proteggere tale gestione dalle sorti del terreno (es. successioni, aggressioni da parte di creditori, spossessamento ecc.).

Al momento, infatti, il conferimento non è garantito da alcuno strumento giuridico pubblicistico e la oggettiva impossibilità di proteggere e garantire la gestione raggruppata dei terreni conferita alle AsFo potrebbe rappresentare nel lungo periodo una loro intrinseca debolezza compromettendo l'efficacia degli sforzi impiegati per il raggiungimento del loro scopo, come sopra meglio descritto.

Deve notarsi peraltro che gli scopi delle AsFo sono di sostanziale natura pubblicistica e generale, quindi, perfettamente compatibili con la natura dei principali vincoli pubblicistici sopra citati esistenti nel panorama normativo nazionale. Tuttavia, rileviamo come non sia possibile apporre un vincolo ove ciò non sia previsto a livello legislativo, trattandosi di ambito coperto da assoluta riserva di legge.

Di seguito un focus dedicato agli oneri reali, ove rilevanti per l'argomento trattato nelle presenti Linee Guida.

Focus 4.: oneri reali

Gli oneri reali costituiscono un lascito di ordinamenti risalenti e sono generalmente configurati come prestazioni accessorie e periodiche poste a carico del titolare di un diritto reale. Possono trovare fonte solo nella legge e possono consistere anche in un obbligo di fare, oltre che di dare. Ancorché visti con disfavore dall'ordinamento recente, hanno trovato nuovo spazio nelle disposizioni *infra* ricordate che ne esemplificano la funzionalità, prevalentemente destinata alla realizzazione/protezione di esigenze a carattere collettivo e/o cooperativo.

Sono varie le tipologie di oneri e/o vincoli ad oggi vigenti imposti ai proprietari di terreni e beni immobili a tutela di interessi collettivi. Esempi ne sono l'onere reale a garanzia dei costi per la bonifica ambientale di siti inquinati introdotto dal D.lgs. 152/2006 e s.m. ed i. ovvero i domini collettivi (cfr. Legge 168/2017) e zone gravate da usi civici ovvero assoggettate alla vincolistica di cui al d.lgs. 42/2004 (cfr. *infra* 2.4.1.). Scopo di tali istituti è garantire l'interesse della collettività generale alla conservazione dei territori gravati dagli stessi per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (nel caso dei beni collettivi e degli usi civici), ovvero proteggere le risorse pubbliche utilizzate in terreni privati (nel caso dell'onere reale previsto per le bonifiche ambientali effettuate da enti pubblici su aree private).

SCHEDA RIASSUNTIVA DEL CAPITOLO

In questo capitolo vengono illustrate le modalità con cui viene istituita un'associazione fondiaria, gli atti che la compongono, lo scopo perseguito e la regolamentazione alla sua base. Il capitolo contiene una descrizione dei principali contenuti dell'Atto costitutivo e dello Statuto dell'associazione e le regole generali del suo funzionamento.

Il capitolo analizza anche i profili dedicati ai criteri necessari per partecipare come associato alla AsFo, distinguendo e descrivendo le due principali qualifiche di associati: gli associati privati e quelli pubblici. Vengono inoltre esplicitati quelli che sono i loro diritti ed obblighi scaturenti dal rapporto con l'associazione, come il diritto al voto o l'obbligo di versare la quota d'iscrizione.

Il capitolo si chiude con una descrizione del tema del conferimento, elemento fondante della AsFo.

5. La vita delle AsFo.

5.1. I compiti principali delle AsFo

Come sopra anticipato (cfr. capitolo 2.2.1), le AsFo devono avere ad oggetto la realizzazione delle attività indicate dalla L.R. 31/2008 (art. 31 *septies*, comma 7).

In particolare, le AsFo devono occuparsi della:

- a) **gestione associata** dei terreni conferiti dai soci, ivi compresa la facoltà di richiedere le autorizzazioni per gli interventi sui terreni conferiti dagli associati;
- b) **redazione e attuazione del Piano di Gestione dei terreni conferiti** nel quale sono individuate le migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione degli obiettivi di produzione agricola e forestale nonché di conservazione dell'ambiente e del paesaggio;
- c) **manutenzione ordinaria e straordinaria dei terreni e opere di miglioramento fondiario.**

Tali attività devono avere come obiettivi quelli indicati dal comma 2° di tale disposizione, ossia:

- a) consentire la valorizzazione del patrimonio dei rispettivi proprietari;
- b) rispondere alle esigenze di tutela ambientale e paesaggistica;
- c) concorrere all'applicazione delle misure di lotta obbligatoria agli organismi nocivi ai vegetali;
- d) prevenire i rischi idrogeologici e d'incendio;
- d bis) favorire la ricomposizione fondiaria anche per contrastare il fenomeno dei terreni abbandonati.

Il funzionamento dell'associazione, retto dallo Statuto, deve quindi essere organizzato in modo da consentire l'attuazione di tutto quanto sopra definendo i ruoli e i compiti necessari.

5.2. Chi gestisce i terreni conferiti?

Il tema di primario interesse è certamente quello del soggetto che si occupa della gestione dei terreni conferiti.

La norma prevede a tal fine che le associazioni fondiarie possano avvalersi di uno o più gestori, privilegiando le forme associative e consortili, con l'impiego preferibilmente di manodopera locale inoccupata o partecipante a corsi di formazione professionalizzanti del settore agrosilvopastorale. La gestione potrebbe quindi essere affidata ad uno o più proprietari dei terreni conferiti, oppure a consorzi o ad altre aggregazioni in grado di provvedere a svolgere le attività necessarie in concreto.

Le forme negoziali con le quali conferire la gestione dei terreni possono essere diverse e dipenderanno dal contenuto degli accordi e dalle scelte delle parti, che potranno optare, ad esempio, per contratti di affitto, per contratti agrari o per altre forme contrattuali tipiche o atipiche.

La norma non esclude altre soluzioni, che quindi sono ugualmente percorribili, tra le quali quella che l'attività di gestione dei terreni conferiti sia svolta direttamente dalla AsFo mediante l'intervento diretto di uno o più associati.

5.3. Governance interna

Al fine di operare, l'Associazione si dota di propri 'organi' (o articolazioni interne), il cui funzionamento è definito dallo Statuto che deve prevederne il ruolo e il funzionamento. Sono organi obbligatori dell'associazione l'organo amministrativo e di gestione (in genere definito Consiglio direttivo) e l'assemblea degli associati (Assemblea); nella prassi si trova poi anche l'organo di controllo (in genere definito Collegio dei probiviri).

Si deve quindi esaminare come sia opportuno organizzare le AsFo in rapporto alle loro caratteristiche e tenuto conto che all'associazione spetta: a) la **gestione associata** dei terreni conferiti dai soci, ivi compresa la facoltà di richiedere le autorizzazioni per gli interventi sui terreni conferiti dagli associati e b) la **redazione e attuazione del piano di gestione dei terreni conferiti** nel quale sono individuate le migliori soluzioni tecniche ed

economiche in funzione degli obiettivi di produzione agricola e forestale nonché di conservazione dell'ambiente e del paesaggio.

5.4. Gli Associati (Assemblea degli associati con relative prerogative, compiti e responsabilità): diritti e doveri

Gli associati sono coloro che hanno fondato o successivamente aderito all'associazione per il conseguimento dello scopo collettivo stabilito. Gli associati partecipano alla vita associativa

L'assemblea è l'organo che riunisce gli associati, siano essi pubblici o privati (come esaminato al precedente capitolo 4), ai quali spetta il diritto di parteciparvi e di esercitare il diritto di voto.

Sono prerogative dell'assemblea:

- le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto;
- la nomina o la revoca degli amministratori;
- l'approvazione del bilancio;
- le decisioni sull'esclusione degli associati.

Questo vuol dire che su queste materie può decidere solo l'assemblea. Lo Statuto può poi prevedere che, oltre a quelle sopra indicate, all'assemblea sia riservata la decisione anche su altre materie, tra le quali, a titolo di esempio, quelle relative alle azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori e dei componenti degli altri organi associativi, allo scioglimento o alla trasformazione dell'associazione etc.

Per quanto riguarda le AsFo si potrebbe valutare l'opportunità di fare approvare all'assemblea, anche solo a fini consultivi, il **Piano di Gestione** che deve essere redatto e poi attuato dall'organo di gestione e amministrazione.

Altro tema che, ad esempio, potrebbe essere sottoposto al parere motivato dell'assemblea è la scelta sulle modalità di conduzione associata dei terreni o sui soggetti ai quali affidarla.

Vi è da dire che la rimessione all'assemblea di materie come quelle sopra indicate andrà valutata anche in rapporto al caso concreto. A tal fine, valutazioni di opportunità dipenderanno dalla volontà e/o dalla necessità di garantire o meno agli associati una maggiore e più penetrante partecipazione, oppure dalla necessità di snellire la gestione associativa dando maggiore autonomia all'organo a ciò destinato.

L'assemblea deve essere convocata dall'organo amministrativo/gestorio almeno una volta all'anno per l'approvazione del bilancio, oppure tutte le volte che detto organo lo ritenga opportuno o necessario.

L'assemblea può inoltre essere convocata da uno o più associati che ne facciano richiesta motivata e che rappresentino almeno un decimo dei partecipanti.

L'assemblea assume le proprie decisioni con delibere approvate con le maggioranze previste ai sensi dell'art. 21 del codice civile, ossia, in prima convocazione, con la maggioranza dei voti se è presente la metà degli associati; mentre in seconda convocazione è invece sufficiente la maggioranza dei presenti quale ne sia il numero. Lo Statuto può intervenire al riguardo fissando *quorum* diversi come sopra precisato.

È importante ricordare che, qualora gli amministratori siano anche associati, essi non possono partecipare alle decisioni di approvazione del bilancio e a quelle che riguardano la loro responsabilità, promuovendo le relative azioni o deliberandone la revoca. La decisione su quest'ultima materia è assai significativa perché permette agli associati di esercitare un controllo sull'attività degli amministratori, adottando le opportune delibere tutte le volte che questi operino *contra legem*, contro lo Statuto e in contrasto con gli interessi dell'associazione.

Nel caso delle AsFo il controllo sull'attività degli amministratori potrà consentire agli associati che hanno conferito la gestione dei terreni di far sentire la propria voce, ad esempio, come sopra anticipato, sul piano di gestione dei terreni conferiti, oppure sulle modalità di conduzione degli stessi, ancora di più se tali materie siano rimesse al parere e/o all'approvazione dell'assemblea.

5.5. Il Diritto di recesso

Altro importante diritto degli associati, oltre a quello di voto, è quello di recesso, poiché la partecipazione all'associazione deve essere sempre libera e incondizionata in ottemperanza al dettato costituzionale. È quindi opportuno che lo Statuto preveda un'apposita disciplina nell'interesse di entrambe le parti.

Nel caso delle AsFo, il diritto di recesso e quello del suo esercizio si incrociano infatti con la regolamentazione del conferimento dei terreni. Infatti, l'esercizio del diritto di recesso potrebbe incidere anche sul conferimento dei terreni, dato che la cessazione del rapporto associativo comporterebbe, o potrebbe comportare, anche la revoca del conferimento stesso.

È dunque opportuno individuare meccanismi di contemperamento tra il diritto di recesso dell'associato e l'aspettativa dell'associazione alla gestione raggruppata dei terreni conferiti per un determinato periodo di tempo, in particolare individuando le possibili tutele per quest'ultima volta ad evitare di compromettere o pregiudicare il conseguimento degli scopi associativi.

Vale la pena sottolineare anche che il tema del diritto di recesso, insieme alla durata delle AsFo è decisivo per il raggiungimento degli scopi dalle stesse perseguiti e per la corretta e completa attuazione del Piano di Gestione. Sul punto si rinvia quindi al successivo capitolo 5.9.

5.6. Presidenza e Direzione dell'Associazione: prerogative, compiti e responsabilità degli Amministratori nei confronti dei terzi e degli associati.

L'amministrazione degli enti è affidata agli amministratori, costituiti in un organo solitamente definito "collegio/consiglio direttivo". Gli amministratori rispondono verso l'ente secondo le norme di legge sul mandato e/o secondo le regole stabilite con l'atto di nomina nel rispetto dello Statuto e della relativa delibera assembleare. Gli amministratori delle associazioni riconosciute che agiscono senza rispettare i poteri conferiti possono essere chiamati a rispondere anche nei confronti dei terzi a determinate condizioni secondo le norme che disciplinano la rappresentanza; mentre, come già evidenziato, gli amministratori delle associazioni non riconosciute che compiono atti per conto delle stesse rispondono anche per le obbligazioni che derivano da tali atti anche con il proprio patrimonio laddove il fondo comune non sia capiente.

Sono però esonerati da responsabilità gli amministratori assenti o dissenzienti che abbiano fatto constare il proprio dissenso al compimento di determinati atti.

Agli amministratori spetta la rappresentanza dell'Associazione sia nei confronti dei terzi, sia in giudizio.

Gli amministratori sono tenuti a convocare l'assemblea degli associati almeno annualmente o quando necessario; in mancanza può provvedere il Tribunale su istanza di uno o più associati che non raggiungano il decimo dei partecipanti.

Nel caso delle AsFo, spettano certamente all'organo gestorio le attività di carattere, appunto, gestorio e amministrativo, tra le quali quelle di provvedere alla **gestione associata** dei terreni conferiti dai soci, anche tramite gli atti di affidamento della conduzione ai gestori, e ivi compresa lo svolgimento delle attività volte a richiedere le autorizzazioni per gli interventi sui terreni conferiti dagli associati.

Altra attività certamente di competenza dell'organo gestorio è quella di **redigere e dare attuazione al Piano di Gestione dei terreni conferiti**, previa sua eventuale approvazione assembleare, ove prevista (si veda al riguardo, il successivo punto 5.10).

Infine, spetta all'organo gestorio porre in essere le attività volte a organizzare la manutenzione straordinaria dei terreni e le opere di miglioramento fondiario, ad esempio valutando le eventuali opzioni e conferendo i relativi incarichi, ad esempio delegando la medesima ai conduttori dei fondi con appositi contratti.

Nella prassi, si assiste alla presenza di un organo denominato "Collegio dei Probiviri" che dovrebbe svolgere il ruolo di organo *super partes* competente a gestire internamente i conflitti tra l'associazione e gli associati

5.7. Responsabilità dell'Associazione (polizze di responsabilità civile a copertura di eventuali danni).

Le associazioni, come qualunque altro soggetto, possono sottoscrivere polizze per assicurarsi spontaneamente rispetto alla responsabilità civile nei confronti dei terzi, così come nei confronti dei proprietari dei terreni conferiti.

Quest'ultimo aspetto potrebbe essere meglio definito anche nell'ambito della regolamentazione dei rapporti tra associati a livello Statutario o con altri atti negoziali che disciplinano il conferimento. Nel merito alla stipula di contratti di assicurazione si rinvia anche al successivo capitolo 6.3.

5.8. Il ruolo dei gestori dei terreni conferiti

L'art. 31 *septies*, comma 8°, della L.R. 31/2008 prevede la facoltà per le associazioni fondiarie di avvalersi di uno o più gestori per la conduzione delle proprietà fondiarie conferite. A tal fine la norma suggerisce che in tal caso siano privilegiate le realtà associative e consortili, con l'impiego preferibilmente di manodopera locale inoccupata o partecipante a corsi di formazione professionalizzanti del settore agrosilvopastorale.

Sembra, quindi, che questa disposizione consenta all'associazione di delegare a terzi lo svolgimento delle attività operative di gestione dei terreni (coltivazione, manutenzione, interventi straordinari, bonifica etc.) anche a titolo oneroso. I relativi ricavi verrebbero necessariamente acquisiti dall'associazione per essere destinati al patrimonio o al fondo comune, oppure per essere dalla stessa reinvestiti in attività volte al perseguimento degli scopi associativi. L'Associazione, infatti, non può distribuire utili agli associati.

5.9. La durata dell'associazione, lo scioglimento e la destinazione dei fondi

L'Atto costitutivo può prevedere la durata dell'associazione, ma tale previsione non è indispensabile. È ben possibile che la durata dell'associazione sia a tempo indeterminato, ovvero che la stessa sia rapportata al conseguimento dell'oggetto sociale, oppure che sia fissata ad una certa data.

Nel caso delle AsFo, la previsione della durata dovrà essere necessariamente valutata anche alla luce del periodo di conferimento dei terreni.

Come sopra anticipato, la durata dell'AsFo, così come anche il diritto di recesso da parte degli associati, possono fortemente influenzare il perseguimento degli scopi dell'AsFo dal momento che una durata troppo breve o un diritto di recesso incondizionato potrebbero compromettere il programma di recupero congiunto dei fondi conferiti stabilito nel Piano di Gestione. D'altro canto, introdurre vincoli stringenti per il recesso o una durata molto lunga dell'associazione, specie in sede di costituzione, potrebbe rappresentare un ostacolo alla diffusione e all'adesione alla AsFo medesima.

Tale aspetto, insieme a quello dell'impegno al conferimento, rappresentano elementi molto importanti da valutare in sede di costituzione della AsFo, al fine di calibrare al meglio tra loro, nel rispetto delle specifiche esigenze di ciascuna realtà, le esigenze di adesione e diffusione, da una parte, e quelle di garanzia di continuità dell'associazione dall'altra. Non esistendo regole in merito alla durata minima o al numero minimo di associati possibili per la creazione di una AsFo, nei limiti della ragionevolezza, dovrà essere effettuata una valutazione caso per caso.

5.10. Il Piano di Gestione

Merita un capitolo dedicato il Piano di Gestione, altro elemento fondante delle AsFo previsto dalla L.R. 31/2008, in particolare di quelle legalmente costituite. Innanzitutto, occorre ricordare che tale strumento è espressamente previsto dal comma 7 della norma regionale, che elenca tra le attività delle AsFo, appunto, la

redazione e attuazione di un Piano di Gestione. I contenuti di tale importante documento programmatico sono indicati dalla stessa legge regionale che prevede che il “*piano di gestione dei terreni conferiti*” deve individuare le “*migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione degli obiettivi di produzione agricola e forestale, nonché di conservazione dell’ambiente e del paesaggio*”. Il Piano di Gestione prescrive, almeno in via generale, gli strumenti e le modalità con le quali devono essere perseguiti gli scopi associativi. È evidente poi che ogni associazione possa e debba declinarne l’impegno e l’adozione secondo le esigenze e le particolarità del caso concreto.

Si ricorda peraltro che, sempre per espressa previsione normativa, la gestione dei terreni conferiti deve essere effettuata nel rispetto “*delle buone pratiche agricole, degli equilibri idrogeologici, della salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio nonché dell’economicità ed efficienza della gestione stessa*”. Il legislatore regionale indica quindi anche le modalità cui, nello specifico, deve ispirarsi la gestione, lasciando chiaramente intendere che il gestore (o i gestori) della AsFo dovranno basare le loro attività su quanto previsto dal Piano di Gestione, che sarà elemento fondante del loro affidamento.

La legge, come sopra specificato, non indica quale organo (i.e. se l’assemblea o consiglio direttivo) dovrà redigere, approvare ed attuare il Piano di Gestione, lasciando quindi tale scelta alla volontà dei fondatori.

Si segnala per completezza di informazione che in alcuni casi la redazione stessa del Piano di Gestione è oggetto di finanziamenti pubblici; alcune Regioni, come ad esempio l’Umbria o l’Emilia-Romagna, hanno ammesso al sostegno economico pubblico attività connesse al suddetto Piano. In particolare, l’Emilia-Romagna ha così dettagliato i contenuti di un Piano di Gestione:

“le verifiche sulle proprietà, i rilievi di campagna (rilievi dendrometrici e descrizioni particellari), l’informatizzazione del Piano, l’eventuale realizzazione di aree campione, la produzione delle bozze dei documenti di Piano da sottoporre ad istruttoria tecnica, la produzione degli elaborati finali del Piano da sottoporre ad autorizzazione riportanti le eventuali correzioni, modifiche ed integrazioni a recepimento di quanto emerso in fase istruttoria”.

Da ciò può dedursi quindi che un Piano di Gestione può contenere anche elementi di dettaglio (es. rilievi di campagna), ovvero essere redatto in forma informatica, nonché composto da più elaborati tecnici, divenendo così non solamente un documento programmatico ma anche conoscitivo e di ricognizione tecnica dei terreni conferiti in gestione alla AsFo e, in definitiva, dello stato di quel determinato territorio.

In sintesi, lo scopo ultimo del piano di gestione è quello di acquisire un livello adeguato di conoscenza sulle caratteristiche ed attitudini dei terreni in gestione promuovendo contemporaneamente una gestione ordinata e consapevole dei terreni, in un’ottica di programmazione e pianificazione.

5.11. L’elenco delle proprietà

Un altro elemento previsto dalla normativa regionale lombarda è rappresentato dall’elenco delle proprietà associate, che deve essere istituito presso ciascuna AsFo in relazione ai vari terreni conferiti in gestione, sono registrati tutti i titolari dei diritti reali di godimento e i relativi rapporti contrattuali.

La norma precisa, inoltre, che le superfici inserite in tale elenco devono essere classificate “*in funzione delle caratteristiche del suolo, del soprassuolo, dello stato delle opere di miglioramento fondiario presenti ovvero della redditività esistente al momento dell’adesione all’associazione fondiaria*”, al fine di definire il loro effettivo valore agronomico o forestale.

Tale elenco ricopre quindi un particolare valore anche in termini di conoscenza economica dei fondi conferiti alle AsFo, da utilizzarsi per la richiesta di eventuali finanziamenti o comunque ai fini fiscali (si veda al riguardo il capitolo 7). Si ritiene che tale elenco possa ovviamente essere del tutto informatizzato, oltre che sicuramente soggetto ad aggiornamento e revisione. Si potrebbe peraltro ipotizzare, al pari dell’iscrizione dell’AsFo in un pubblico registro (cfr. cap. 3 sopra), di dare adeguata pubblicità a tale elenco anche nell’ottica di rendere noti i conferimenti (a protezione della gestione unitaria dei terreni conferiti della AsFo avverso vicende di spossessamento del terreno da parte di terzi, come sopra fatto presente).

5.12. I sistemi informativi pubblici per l'accesso a contributi

Un punto di attenzione particolare merita la registrazione delle proprietà in gestione nel c.d. "Fascicolo aziendale", presente nei sistemi informativi che le pubbliche amministrazioni utilizzano a supporto dell'erogazione dei fondi europei, nazionali e regionali.

Ai soggetti che accedono a contributi pubblici in campo agricolo è richiesta la registrazione a tali sistemi (ad esempio SisCo in Regione Lombardia, SIAN per altri enti), l'indicazione dei terreni in loro gestione, per i quali viene richiesto un eventuale contributo, e la dichiarazione del titolo di conduzione degli stessi (proprietà, affitto, usufrutto, ecc.).

Non vi è un obbligo esplicito e sempre valido per le Associazioni Fondiarie relativo all'iscrizione dei terreni in tali sistemi informativi. Tale obbligo potrebbe però determinarsi per l'accesso ad alcune forme di contributo.

In funzione del fatto che un singolo terreno può essere iscritto ad un unico "Fascicolo aziendale", saranno gli accordi tra soggetti proprietari e Associazioni fondiarie a dover regolare tale registrazione e, pertanto, allargando o restringendo le possibilità per le Associazioni di accedere a talune forme di contributo pubblico.

È possibile, per le associazioni fondiarie, accedere ad il c.d. "fascicolo aziendale semplificato".

SCHEDA RIASSUNTIVA DEL CAPITOLO

In questo capitolo si forniscono informazioni di base sulla Governance interna delle AsFo. In primis, vengono evidenziati l'oggetto e gli obiettivi che devono perseguire le AsFo, così come indicati dall'art. 31 *septies*, commi 2 e 7 della Legge Regionale, per poi passare al ruolo e al funzionamento dei suoi organi interni, ossia l'organo amministrativo e l'assemblea degli associati, il cui funzionamento è definito dallo statuto. Viene offerto, quindi, un approfondimento sull'assemblea degli associati, sulle sue prerogative (approvazione del bilancio, nomina amministratori ecc.) e sulle possibili competenze ad essa demandabili dallo Statuto. Un'apposita disamina è riservata ai diritti degli associati che la compongono e che, esercitando tali diritti attraverso essa, partecipano alla vita associativa. L'organo amministrativo invece, detto anche consiglio direttivo, è titolare di compiti gestori, amministrativi e rappresentativi, che esercita secondo le norme sul mandato e sulla rappresentanza, secondo le altre disposizioni specifiche del codice civile e, infine, secondo quelle dello Statuto. Ai componenti dell'organo associativo sono di conseguenza attribuite specifiche responsabilità che possono variare a seconda dei casi. Ad esempio, tutti gli amministratori rispondono nei confronti dell'associazione per violazione del mandato (atti eccedenti l'incarico) e/o nei confronti dei terzi in base alle norme sulla rappresentanza. Solo gli amministratori delle associazioni non riconosciute che abbiano compiuto atti per conto della stessa rispondono con il proprio patrimonio delle obbligazioni dell'associazione per effetto di tali atti in caso di incapacità del fondo comune. Particolare attenzione è poi dedicata in questo capitolo al diritto di recesso degli associati e alla durata dell'associazione stessa, in relazione all'aspettativa dell'associazione di gestire i terreni conferiti per un determinato periodo di tempo. Infine, il capitolo contiene un approfondimento specifico sul Piano di Gestione e sull'elenco delle proprietà conferite quali strumenti previsti per legge.

6. Le AsFo e altre possibili forme di aggregazione per la gestione dei territori - interrelazioni

6.1. Differenze e analogie con altre forme di aggregazione della proprietà.

Le presenti Linee Guida prendono in considerazione le AsFo anche con riferimento alle loro differenze, ed eventuali analogie, con istituti simili, quali ad esempio i consorzi, gli accordi di foresta etc. Si specifica a tale riguardo che alcune forme di collaborazione, come ad esempio le cooperative di lavoratori, non sono prese in considerazione in quanto troppo distanti dalle caratteristiche fondanti delle AsFo, quali in particolare il conferimento dei terreni. Di seguito quindi si riportano delle brevi descrizioni di tali istituti e una comparazione con la disciplina delle AsFo.

6.1.1. I contratti di consorzio e speciali tipologie di consorzi

I **consorzi** sono disciplinati dal Codice Civile agli art. 2602 e seguenti. Con il contratto di consorzio più imprenditori decidono di istituire un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese. I consorzi hanno tipicamente finalità mutualistiche a supporto delle imprese consorziate e hanno specifiche finalità di lucro, trattandosi di forme contrattuali che agevolano l'attività imprenditoriale dei partecipanti.

Il Codice Civile riconosce espressamente forme consortili tra proprietà rurali finalizzate al loro riordino ed alla ricomposizione fondiaria (cfr. artt. 849 e ss. sui **consorzi di ricomposizione fondiaria**). Anche tali istituti, quindi mirano a raggiungere una gestione unitaria dei terreni per consentirne una migliore utilizzazione e valorizzazione, come per le Asfo. Tuttavia, deve notarsi che tali consorzi di ricomposizione fondiaria divengono proprietari dei fondi interessati, acquisendoli anche mediante espropriazione e trasferimento coattivo, con relativa trascrizione del piano di riordinamento presso i registri immobiliari, oltre che notifica agli interessati.

Al contrario, le AsFo come abbiamo visto sopra non divengono proprietarie, né titolari di diritti reali, sui terreni che i singoli proprietari conferiscono volontariamente e temporaneamente all'associazione al solo scopo di garantirne la gestione comune.

Ancora, per quanto riguarda nello specifico i **consorzi forestali**, si ricorda che tali istituti furono istituiti dal Regio Decreto-legge 1723/1921, successivamente integrato dal Regio decreto-legge 3267/23 e poi abrogato, che prevedeva che i comuni e gli enti morali, isolatamente o in consorzio, avessero la facoltà di affidare il governo e la gestione tecnica dei boschi e dei pascoli, comunque loro appartenenti, ad apposito personale tecnico. I consorzi così formati avevano una gestione autonoma e separata, venendo amministrati da apposite commissioni gestorie.

La Regione Lombardia ha istituito un apposito elenco regionale di tali enti²⁰; i consorzi forestali in Lombardia possono essere costituiti da proprietari di boschi e altri terreni, enti e imprese forestali, nonché imprese e persone fisiche o giuridiche che svolgono lavori attinenti alle attività del consorzio stesso. I consorzi forestali gestiscono direttamente il patrimonio silvo-pastorale conferito, curandone la valorizzazione e la difesa dal dissesto idrogeologico (cfr. art. 56 L.R. 31/08). I consorzi forestali lombardi hanno personalità giuridica di diritto privato e sono equiparati ad imprenditori agricoli (cfr. *Focus 2: le imprese agricole*), e, ove riconosciuti, possono ottenere contributi pubblici.

Le AsFo non possono essere equiparate ad imprenditori agricoli dal momento che non hanno scopo di lucro ed hanno nel loro scopo obiettivi più ampi e generali rispetto alla gestione diretta del patrimonio silvo-pastorale, come sopra evidenziato.

²⁰ <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/agricoltura/boschi-e-foreste/consorzi-forestali/consorzi-forestali>

Nulla vieta però che una AsFo affidi la gestione dei terreni conferiti ad un consorzio forestale, o altro imprenditore agricolo, come già notato e come meglio specificato di seguito (cfr. tra gli altri cap. 7.4, *infra*).

6.2. Gli accordi di foresta.

Gli accordi di foresta sono strumenti introdotti dal Decreto-legge n. 77/2021 recante la Governance per il piano di ripresa e resilienza, poi convertito con Legge n. 5 del 2009, poi convertito con L. 33/2009.

Questa legge promuove la stipulazione di accordi di foresta nel territorio nazionale, quali strumenti per lo sviluppo di **reti di imprese nel settore forestale**, al fine di valorizzare le superfici pubbliche e private a vocazione agro-silvo-pastorale nonché per la conservazione e per l'erogazione dei servizi ecosistemici forniti dai boschi.

Ai sensi di tale legge, gli accordi di foresta sono stipulati tra due o più soggetti, di cui *“almeno la metà deve essere titolare del diritto di proprietà o di un altro diritto reale o personale di godimento su beni agro-silvo-pastorali o almeno un contraente deve rappresentare, in forma consortile o associativa o ad altro titolo, soggetti titolari dei diritti di proprietà o di un altro diritto reale o personale di godimento su beni agro-silvo-pastorali”*. Gli scopi evidenziati dal legislatore quali scopi tipici di tali contratti sono:

- “a) individuare e mettere in atto le migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione degli obiettivi condivisi e sottoscritti dai contraenti con gli accordi medesimi;*
- b) promuovere la gestione associata e sostenibile delle proprietà agro-silvo-pastorali per il recupero funzionale e produttivo delle proprietà fondiari pubbliche e private, singole e associate, nonché dei terreni di cui alle lettere g) e h) del comma 2 dell'articolo 3 del testo unico in materia di foreste e filiere forestali [di cui al TUFF];*
- c) prevedere la realizzazione di interventi volti alla riduzione dei rischi naturali, del rischio idrogeologico e di incendio boschivo;*
- d) prevedere la realizzazione di interventi e di progetti volti allo sviluppo di filiere forestali e alla valorizzazione ambientale e socio-culturale dei contesti in cui operano;*
- e) promuovere sinergie tra coloro che operano nelle aree interne sia in qualità di proprietari o di titolari di altri diritti reali o personali sulle superfici agro-silvo-pastorali sia in qualità di esercenti attività di gestione forestale e di carattere ambientale, educativo, sportivo, ricreativo, turistico o culturale.”*

Per espressa previsione normativa, gli accordi di foresta sono equiparati a reti di imprese agricole.

Alla luce delle previsioni normative istitutive, gli accordi di foresta sono forme di contratti di rete di imprese, ossia quei contratti con cui due o più imprenditori perseguono lo scopo di migliorare la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato. A tal fine gli stessi stabiliscono un programma comune di impegni “facendo rete” tra di loro, collaborando in forme ed ambiti pertinenti all’esercizio delle proprie imprese, sviluppando iniziative comuni ovvero scambiandosi informazioni o prestazioni di natura commerciale o tecnica.

Anche in tal caso, quindi, le divergenze tra le AsFo e gli accordi di foresta appaiono sostanziali, dal momento che questi ultimi sono sostanzialmente contratti a scopo di lucro, con fini mutualistici paragonabili a quelli dei consorzi forestali oggetto del precedente paragrafo, e come tali assoggettati a specifici obblighi di forma e di sostanza (quali ad esempio l’iscrizione al Registro delle imprese).

6.2.1. L'ERSAF e i contratti di foresta

In Regione Lombardia, l'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF²¹) promuove strumenti partecipativi delle proprietà forestali. Insieme alla Regione Lombardia, l'ERSAF ha sottoscritto la “Carta delle Foreste di Lombardia – per una gestione sostenibile e durevole delle Foreste e degli Alpeggi Demaniali Regionali “, che rappresenta un “documento di orientamento e d’ispirazione per un modello di sviluppo e di gestione che assume, tra gli altri principi, anche quello della collaborazione e partecipazione delle

²¹ <https://www.ersaf.lombardia.it/>

comunità locali nei processi di sviluppo e valorizzazione territoriale”. La nuova versione della Carta è stata sottoscritta il 17 Novembre 2020 e contiene dei principi di gestione dei territori forestali regionali. Tra i vari strumenti contemplati dalla Carta ci sono i Contratti di foresta, la cui sottoscrizione è promossa dall'ERSAF a livello locale. I Contratti di Foresta altro non sono però che accordi di programma sottoscritti tra autorità pubbliche locali interessate ai sensi e per gli effetti dell'art. 34 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (recante Testo Unico degli Enti locali) e della L.R. 14 marzo 2003 n. 2 sulla programmazione negoziata regionale.

Anche tale forma di aggregazione, quindi, pur se presenta obiettivi *latu sensu* vicini a quelli previsti dalle AsFo (es. tutela del patrimonio forestale, promozione delle imprese agricole locali, adozione di modelli di gestione collettivi ecc.), presenta differenze sostanziali, in primis quelle dovute al fatto che i Contratti di foresta sono sottoscrivibili solamente da pubbliche amministrazioni, in quanto accordi di programmazione pubblica con effetti territoriali locali.

6.3. Contratti delle ASFO

Come detto, le AsFo in quanto enti senza scopo di lucro non possono distribuire, neanche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione comunque denominati, nonché fondi, riserve e capitale agli associati durante la loro vita, salvo imposizioni di legge. Anche in caso di estinzione dell'ente, la devoluzione del patrimonio o del fondo eventualmente residui è disciplinata dalla legge e/o dallo Statuto.

Le AsFo hanno quindi sono quindi obbligate a impiegare gli utili o avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse, quali quelle già indicate a titolo esemplificativo.

Ciò detto, le AsFo potranno quindi stipulare tutti i contratti necessari alla gestione delle relative attività. Ciò trova conferma e regolamentazione al comma 8 dell'art. 37 *septies* secondo cui “*Le associazioni fondiarie, per la conduzione delle proprietà fondiarie conferite, possono avvalersi di uno o più gestori, privilegiando forme associative e consortili, con l'impiego preferibilmente di manodopera locali e inoccupata o partecipanti a corsi di formazione professionalizzanti nel settore agrosilvopastorale*”.

Le AsFo (nelle persone dei propri rappresentanti) potranno, quindi, sottoscrivere contratti di lavoro, di servizi e forniture per garantire gli scopi dell'associazione stessa, già ricordati, e lo svolgimento di tutti quei lavori di coltivazione, manutenzione, pulizia e gestione delle terre conferite, tenendo conto dei criteri di priorità indicati dalla legge. È importante ricordare che tra le finalità correlate alla promozione delle associazioni fondiarie indicate dalla legge regionale c'è proprio quello di favorire l'occupazione locale, nonché la crescita e il consolidamento di nuove imprese agricole che possano ottenere incarichi di gestione di piccole proprietà terriere raggruppate e riunite all'interno di una gestione unitaria (grazie appunto alle AsFo), con l'intento di garantire in tal modo una migliore produttività e un miglior rendimento economico. Il recupero dell'attività agricola a livello locale supporta peraltro processi di sviluppo paralleli di carattere sociale e culturale (es. ripopolamento paesi di montagna, recupero di antichi mestieri e artigianato, contrasto alla disoccupazione locale ecc.).

Le AsFo potranno quindi far gestire i terreni conferiti dai proprietari a consorzi, ivi incluso consorzi forestali (cfr. *supra* 6.1.1), nonché imprese agricole o altre forme associative che, come chiede il legislatore regionale, privilegino manodopera locale. Ove tali preferenze non siano utilizzabili per ragioni specifiche, si potrà procedere anche in altro modo (es. selezionando imprese o consorzi non residenti sul territorio ecc.), ma in tal caso potrebbe essere opportuno dare atto della scelta effettuata in atti assembleari e/o nella corrispondenza con candidati da selezionare o ancora direttamente nei singoli contratti, al fine di dare evidenza del pieno rispetto delle regole regionali.

In ultimo, vale la pena segnalare che gli stessi proprietari associati potranno chiedere di occuparsi direttamente della gestione del proprio e/o degli altri fondi conferiti. In tal caso, oltre a dover rispettare i criteri stabiliti per la gestione comune e condivisa dal Piano di Gestione, i proprietari assumeranno la veste di terzi gestori divenendo parte di appositi accordi che l'AsFo potrà sottoscrivere con gli stessi in tale veste.

In generale, può affermarsi che ogni contratto finalizzato o comunque utile al perseguimento dello scopo associativo potrà essere sottoscritto dalle AsFo, nel rispetto dei criteri regionali di cui sopra e secondo le procedure previste da ciascuna nei rispettivi Statuti ed Atti costitutivi.

6.3.1. I contratti assicurativi

Le associazioni possono stipulare contratti assicurativi a protezione dei propri associati, volontari e a copertura dei rischi derivanti da eventuali danni causati a terzi dallo svolgimento delle relative attività per cui esse sono costituite. Esistono peraltro polizze dedicate alle associazioni.

Tale principio è da ritenersi applicabile anche alle AsFo, indipendentemente dal fatto che siano iscritte a registri (ivi incluso il RUNTS) o meno.

Tenendo in considerazione la specifica attività delle AsFo, però, è possibile che le principali attività potenzialmente fonte di pericolo per terzi (tipicamente, il taglio del bosco, la manutenzione della viabilità, la pulizia, la coltivazione dei campi ecc.) e, quindi, oggetto di contratto assicurativo, sono svolte dal gestore (o gestori) incaricato dalla AsFo. Altre ipotesi oggetto di assicurazione potrebbero essere quelle relative al danno da incendi o simili.

Pertanto, potrebbe sostenersi anche l'ipotesi in cui la copertura assicurativa venga garantita dal gestore incaricato dei servizi e non dalla AsFo stessa; a tale riguardo, l'AsFo potrebbe indicare l'obbligo di stipula di un contratto di assicurazione in sede di scelta del gestore ovvero all'interno delle clausole contrattuali. Tale richiesta risulta giustificata dalle circostanze di fatto, come sopra accennato, e permetterebbe alla AsFo di risparmiare le proprie risorse pur potendo godere di una copertura assicurativa senz'altro utile per le attività di gestione dei fondi da svolgere.

Nel merito di tale aspetto, si segnala che alle medesime conclusioni si arriva anche nel caso in cui partecipi alla AsFo uno o più enti pubblici (Comuni ecc.), alla luce di una importante decisione della Corte dei Conti, sezione delle autonomie, che ha riconosciuto la possibilità per i Comuni di stipulare polizze assicurative a copertura dai rischi derivanti da attività di volontariato offerte da privati cittadini in attività di comune interesse²².

6.4. Le Asfo e i PSE (pagamenti di servizi ecosistemici ed ambientali)

L'art. 7 del TUFF prevede che le Regioni, coerentemente con quanto previsto dalla Strategia forestale dell'Unione Europea (cfr. Allegato 1) promuovano sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSE o PSEA) generati dalle attività di gestione forestale sostenibile e dall'assunzione di specifici impegni silvo-ambientali informando e sostenendo i proprietari, gestori e beneficiari dei servizi nella definizione, nel monitoraggio e nel controllo dei relativi accordi contrattuali.

E' quindi da ritenersi che i sistemi di PSE siano compatibili con le Asfo nei termini che seguono.

I PSE/PSEA si definiscono in dottrina come una *“transazione volontaria in cui un servizio ambientale ben definito, o una forma di uso del terreno che possa garantire tale servizio è acquistato da almeno un fruitore e venduto da almeno un fornitore, se e solo se il fornitore garantisce la continuità del servizio stesso (condizionalità)”*²³.

In Italia, la L. 221/2015 (cfr. art. 70) recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali” ha delegato il Governo a introdurre mediante decreti legislativi attuativi tali meccanismi di finanza sostenibile nel nostro Paese. Questi meccanismi si compongono, in buona sostanza, di una remunerazione, oggetto di specifica negoziazione tra le parti, derivante dalla trasformazione dei servizi ecosistemici ed ambientali in prodotti di mercato, ferma restando la salvaguardia nel tempo della funzione collettiva del bene.

I servizi oggetto di tale disciplina si sostanziano, ad esempio, in attività di manutenzione e mantenimento della biodiversità a livello locale, alla riduzione dell'inquinamento delle pratiche agricole, alla manutenzione dei boschi e al mantenimento delle condizioni di qualità ambientale delle acque sotterranee e dei terreni.

²² Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/SEZAUT/2017/QMIG.

²³ “Revisiting the concept of payments for environmental services” by S. Wunder, CIFOR in Ecological Economics Journal 2005.

Il TUFF a tale riguardo specifica che la promozione di sistemi PSE/PSEA deve avvenire anche nel rispetto dei seguenti principi e criteri generali:

- volontarietà dell'accordo, che dovrà definire le modalità di fornitura e di pagamento dei servizi;
- addizionalità degli interventi oggetto di PSE rispetto alle condizioni ordinarie di offerta dei servizi;
- permanenza delle diverse funzioni di tutela ambientali presenti prima dell'accordo.

Alla luce di tale espressa previsione normativa è da ritenersi quindi innanzitutto che le AsFo possono essere parte di sistemi di PSE/PSEA nel rispetto delle condizioni e dei principi indicati dal TUF.

Inoltre, vale la pena specificare che i pagamenti per la prestazione di servizi ecosistemici possono avvenire da fonti pubbliche²⁴ (mediante finanziamenti pubblici a gestori di terreni o risorse), fonti private (tramite accordi di privati in cui i beneficiari di tali servizi negoziano direttamente con i fornitori dei servizi, quali i gestori di terreni), ovvero fonti miste pubbliche/private.

Nel nostro Paese si sono avuti casi di sistemi PSE/PSEA sviluppati a livello locale per la salvaguardia di risorse idriche e/o ambientali²⁵; ad oggi nessuno di essi ha però visto il coinvolgimento di AsFo la cui partecipazione sarebbe, nel caso, soggetta alle regole definite dagli atti istitutivi (Atto costitutivo e Statuto) nonché ai limiti previsti per l'azione delle associazioni sopra meglio descritti (cfr. supra 4.2).

Per completezza di informazione, si ricorda che in Regione Lombardia i servizi ecosistemici del territorio lombardo sono anche assoggettati alla disciplina di cui alla Legge Regionale 17 novembre 2016, n. 28 recante *“Riorganizzazione del sistema lombardo di gestione e tutela delle aree regionali protette e delle altre forme di tutela presenti sul territorio”*, e successive regole attuative.

6.5. Le AsFo e i Regolamenti FLEGT e EUTR – cenni di coordinamento

Per completezza si forniscono informazioni relative all'eventuale coordinamento tra i regolamenti europei di cui sopra e le AsFo.

Il FLEGT (acronimo di *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) è un sistema regolamentato a livello europeo²⁶ che prevede il rilascio di licenze per le importazioni di legname nell'unione Europea. Le licenze FLEGT sono rilasciate dai paesi d'origine, che aderiscono a tale regolamentazione su base di accordi volontari con l'Unione Europea, e devono certificare che il legname sia stato ottenuto legalmente e che il prodotto sia conforme ai requisiti richiesti dall'Unione Europea.

Tale regolamentazione non ha un impatto diretto sulle attività delle AsFo in quanto mira a certificare la qualità e la sostenibilità del legname importato dall'UE.

L'EUTR è un altro regolamento europeo del 2010²⁷, successivamente integrato ed attuato, che mira a contrastare il commercio di legname e di prodotti del legno tagliati illegalmente vietandone l'immissione sul mercato europeo, obbligando gli operatori ad osservare la “dovuta diligenza” adottando misure di verifica di legittimità e obbligando i commercianti a tenere un registro con i nomi dei fornitori e dei clienti per garantire la completa tracciabilità dei prodotti.

²⁴ Ad esempio, l' *“Environmental Stewardship”*, uno schema di gestione ambientale finanziato dal governo inglese in cui sono pagate circa 400 milioni di sterline all'anno agli agricoltori e ai gestori di terreni per sviluppare pratiche agronomiche e gestionali rispettose dell'ambiente

²⁵ Si richiama ad esempio il caso della Diga di Ridragoli (FC) di Romagna Acque (www.romagnacque.it), il caso del Bosco Limite a Carmignano di Brenta (PD) finanziato con fondi pubblici e privati (www.boscolimite) ovvero il caso degli Agricoltori Custodi della Valle del Serchio (LU) sviluppato in territorio montano (www.bonificavalleserchio.it). A livello internazionale, il caso forse più noto di PSE è rappresentato dal caso della Nestlé Mineral Waters per la salvaguardia della fonte dell'acqua minerale Vittel in Francia (finanziamento privato).

²⁶ Regolamento (CE) n. 2173/2005 del Consiglio del 20 dicembre 2005 relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità Europea.

²⁷ Regolamento (UE) 995/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.

Tale Regolamento, diversamente che il FLEGT, si applica al legname e prodotti derivati, sia fabbricati che importati nell'Unione Europea. Esso impone a tutti gli operatori e commercianti di legno e derivati di verificare che il legno non derivi da tagli illegali mediante processi di diligenza commerciale obbligatori per coloro che aderiscono al sistema. Gli operatori aderenti devono iscriversi ad un apposito registro²⁸ gestito dal Ministero dell'Agricoltura, Sovranità Alimentare e Foreste, con indicazioni disponibili a livello regionale, come sopra richiamate (cfr. supra 1.4.1).

È pertanto necessario, per le AsFo che intendano affidarsi a soggetti che, gestendo/lavorando i terreni dell'associazione ed immettendo nel mercato prodotti legnosi derivanti da questi (ad es. legna da ardere), accertarsi tali soggetti siano iscritti al Registro delle imprese del Legno e che rispettino le regole imposte a livello nazionale e regionale.

SCHEDA RIASSUNTIVA DEL CAPITOLO

In questo capitolo viene offerta una panoramica di forme associative simili alle AsFo, come ad esempio i consorzi forestali o gli accordi di foresta, evidenziandone similitudini e differenze principali. Vengono anche descritti i possibili contratti e accordi che una AsFo può sottoscrivere per raggiungere il proprio scopo, primo fra tutti il contratto con il gestore/i e poi altre forme contrattuali utili o comunque opportune come, ad esempio, il contratto di assicurazione.

²⁸ <https://mipaaf.sian.it/portale-mipaaf/dettaglioNotizia.jsp?iid=1282&categoria=N#:~:text=L'accesso%20al%20servizio%20potr%C3%A0,'area%20riservata%20%2Discrizione%20utente.>

7. Profili fiscali delle ASFO

7.1. Qualificazione delle AsFo come enti non commerciali

Gli enti diversi dalle società, nel novero dei quali rientrano le associazioni fondiarie, vengono distinte dalla disciplina tributaria in due categorie di enti:

- gli enti non commerciali di cui alla lettera c) dell'art. 73 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR n. 917/1986, di seguito "TUIR");
- gli enti commerciali di cui alla lettera b) del medesimo articolo.

L'elemento che distingue le due tipologie di enti è legato alla commercialità dell'attività svolta:

- gli enti che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale sono enti non commerciali e calcolano la propria base imponibile come sommatoria dei singoli redditi prodotti dall'ente; quindi, gli stessi non vengono automaticamente attratti tutti nella categoria del reddito d'impresa, come avviene per le società commerciali;
- gli enti che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale sono enti commerciali equiparati alle società di capitali e sono assoggettati alla medesima disciplina fiscale di queste ultime.

Si rende pertanto necessario, per ciascun ente, procedere a valutare l'attività complessiva esercitata al fine di verificare se l'oggetto esclusivo o principale consiste nell'esercizio di attività commerciale oppure no.

Il quarto comma dell'art. 73 del TUIR dispone che per oggetto principale si intende l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari dell'ente, indicati dalla legge, dall'Atto costitutivo e dallo Statuto. Pertanto, al fine di individuare la natura commerciale o non commerciale dell'ente, è necessario avere riguardo alle previsioni contenute nello Statuto e nell'Atto costitutivo, se esistenti in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata o registrata. In mancanza di atti redatti nelle predette forme, l'oggetto principale è da individuarsi nell'attività effettivamente esercitata.

Nel caso in cui nello Statuto e nell'Atto costitutivo sia previsto lo svolgimento di più attività, di cui alcune di natura commerciale ed altre di natura non commerciale, occorre fare riferimento all'attività che risulta essere essenziale per il raggiungimento degli scopi primari dell'ente e che tipizza l'ente medesimo.

L'art. 149 co. 1 del TUIR stabilisce che, indipendentemente dalle previsioni statutarie, l'ente perde la qualifica di ente non commerciale se esercita prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta. Il secondo comma del medesimo articolo fornisce peraltro un elenco di parametri che devono essere presi in considerazione insieme ad altri elementi per valutare la potenziale natura commerciale dell'ente:

- a) prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale, al netto degli ammortamenti, rispetto alle restanti attività;
- b) prevalenza dei ricavi derivanti da attività commerciali rispetto al valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti alle attività istituzionali;
- c) prevalenza dei redditi derivanti da attività commerciali rispetto alle entrate istituzionali, intendendo per queste ultime i contributi, le sovvenzioni, le liberalità e le quote associative;
- d) prevalenza delle componenti negative inerenti all'attività commerciale rispetto alle restanti spese.

Ad ogni modo, il verificarsi di tali indicatori non comporta, per presunzione assoluta, la perdita della qualifica di ente non commerciale, rimane infatti necessario un giudizio complessivo che tenga conto anche di ulteriori elementi connessi all'attività effettivamente svolta dall'ente.

La perdita della qualifica di ente non commerciale implica che l'ente venga riqualficato come ente commerciale con efficacia retroattiva, cioè a decorrere dall'inizio dello stesso periodo d'imposta in cui vengono meno le

condizioni che consentono di fruire delle agevolazioni, e di conseguenza venga assoggettato all'ordinaria disciplina del reddito d'impresa. La perdita della qualifica rileva anche ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

Per capire in che cosa consiste effettivamente l'attività commerciale, è utile fare riferimento all'articolo 55 del TUIR, il quale fornisce una definizione di "imprese commerciali". In particolare, un'impresa si configura come "commerciale" nel caso in cui svolga:

- le attività indicate all'art. 2195 c.c., quali:
 - attività industriali dirette alla produzione di beni e servizi;
 - attività intermedie nella circolazione dei beni;
 - attività di trasporto per terra, per acqua o per aria;
 - attività bancarie o assicurative;
 - altre attività ausiliarie delle precedenti;
- le attività di prestazione di servizi diverse da quelle indicate nel precedente articolo, purché organizzate in forma d'impresa;
- le attività agricole eccedenti i limiti per il reddito agrario;
- specifiche attività di sfruttamento del suolo e del sottosuolo.

Al contempo, è da evidenziare che il codice del Terzo settore, approvato con D.lgs. n. 117/2017 (d'ora innanzi anche "CTS"), ha fornito una definizione specifica di "attività non commerciale", applicabile agli enti del Terzo settore. In particolare, l'art. 79 del CTS stabilisce che le attività di interesse generale svolte dagli ETS si considerano di natura non commerciale quando sono svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi, tenendo conto anche degli apporti economici delle pubbliche amministrazioni in caso di attività convenzionata con queste ultime. Le attività di interesse generale si considerano non commerciali qualora i ricavi non superino di oltre il 6% i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre tre periodi d'imposta consecutivi.

Il medesimo articolo del CTS prevede tuttavia che gli ETS acquisiscano fiscalmente la qualifica di enti commerciali se i proventi derivanti dalle attività di interesse generale, svolte in forma d'impresa a titolo gratuito o verso pagamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi, superano nel medesimo periodo d'imposta le entrate derivanti da attività non commerciali, quali quote associative, liberalità, contributi, sovvenzioni, etc.

Se si analizza il caso specifico delle associazioni fondiarie, emerge che l'oggetto principale consiste generalmente in attività volte al miglioramento delle potenzialità produttive dei terreni e della fruibilità dei fondi, per esempio attraverso la prevenzione degli incendi boschivi e la tutela della sicurezza idrogeologica. Si tratta evidentemente di attività volte a perseguire quello che è generalmente lo scopo primario delle associazioni in esame, cioè la valorizzazione del territorio per proteggere l'ambiente ed evitare il progressivo abbandono dei terreni.

Per questo motivo, le AsFo tendono a qualificarsi come enti non commerciali. Tuttavia, resta fondamentale verificare per ogni singolo ente che si identifichi come AsFo l'oggetto principale, analizzandone l'atto costitutivo e lo statuto e valutandone l'attività effettivamente esercitata.

7.2. Inquadramento dell'istituto ai fini delle imposte dirette: i) attività istituzionale non commerciale ii) eventuale attività commerciale.

Alle associazioni fondiarie si possono applicare:

- le regole "generali" previste per gli enti non commerciali (artt. 143-150 del TUIR);
- le disposizioni previste con specifico riferimento agli enti di tipo associativo (art. 148 del TUIR);

- per i soli enti del Terzo settore, le nuove disposizioni previste dal codice del Terzo settore (artt. 79-89 del D.lgs. 117/2017).

Secondo quanto disposto dall'art. 143 co. 1 del TUIR, gli enti non commerciali, ivi comprese le associazioni fondiarie e forestali, determinano il proprio reddito complessivo in base a regole analoghe a quelle previste per le persone fisiche, calcolando la base imponibile come sommatoria dei singoli redditi prodotti dall'ente (redditi fondiari, redditi di capitale, reddito d'impresa, redditi diversi), al netto delle perdite derivanti dall'attività commerciale esercitata.

Ne consegue che qualsiasi provento non riconducibile ad alcuna categoria reddituale non è soggetto a tassazione. **È pertanto irrilevante ai fini delle imposte sui redditi qualsiasi liberalità ricevuta dall'ente non commerciale nell'ambito della propria attività istituzionale.**

Il secondo comma del medesimo articolo precisa che per tali enti non si considerano attività commerciali le prestazioni di servizi che non rientrano tra le attività elencate all'art. 2195 c.c. (vedi paragrafo 8.1) se ricorrono le seguenti condizioni:

- a) assenza di specifica organizzazione;
- b) conformità delle prestazioni rese alle finalità istituzionali dell'ente;
- c) il corrispettivo richiesto non eccede i costi diretti, con esclusione quindi delle spese generali in quanto costi indiretti.

Con riguardo al requisito dell'assenza di specifica organizzazione, l'Amministrazione Finanziaria ritiene soddisfatto tale requisito nel caso in cui i servizi vengano resi utilizzando le medesime strutture impiegate per il raggiungimento dei fini istituzionali stessi (R.M. n. 102/E del 1996).

Il legislatore ha anche previsto espressamente che non concorrono alla formazione del reddito imponibile i fondi pervenuti agli enti non commerciali a seguito di raccolte pubbliche effettuate occasionalmente, anche mediante offerte di beni di modico valore o di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione (art. 143 c. 3 lett. a) del TUIR).

A ben guardare, la portata agevolativa di tale disposizione risulta in parte limitata dalla circostanza che la raccolta fondi è da considerarsi già di per sé fiscalmente irrilevante per l'ente non commerciale destinatario delle liberalità; tuttavia, i benefici vengono in questo modo estesi a quelle raccolte pubbliche di fondi caratterizzate da una concomitante controprestazione, ancorché di modico valore o solamente simbolica, da parte dell'ente beneficiario. Pertanto, le condizioni per poter applicare i benefici fiscali sono essenzialmente due:

- l'oggetto della controprestazione deve consistere in beni di modico valore;
- le iniziative devono avere carattere occasionale.

Il requisito dell'occasionalità si ritiene che debba essere correlato sia alla frequenza (abitudine) che all'arco temporale coperto dall'iniziativa (continuità).

Non concorrono inoltre alla formazione del reddito i contributi corrisposti agli enti non commerciali da parte di Amministrazioni Pubbliche per lo svolgimento convenzionato, o in regime di accreditamento, di attività aventi finalità sociali esercitate in conformità ai fini istituzionali degli enti stessi (art. 143 co. 3 lett. b) del TUIR).

Con riguardo alle disposizioni applicabili alle AsFo in quanto specificamente dedicate agli enti di tipo associativo, si evidenzia innanzitutto che la normativa prevede la "decommercializzazione" di talune attività. Non viene in particolare considerata commerciale l'attività svolta dalle associazioni nei confronti degli associati o partecipanti in conformità alle finalità istituzionali. Non concorrono, quindi, a formare il reddito dell'associazione le somme versate dagli associati o partecipanti a titolo di quote o contributi associativi (art. 148 co. 1 del TUIR).

Si considerano invece commerciali le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti di associati o partecipanti, verso pagamento di corrispettivi specifici, compresi i contributi e le quote supplementari determinati in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali danno diritto (art. 148 co.

2 del TUIR). Tali corrispettivi concorrono alla formazione del reddito complessivo dell'associazione come componenti del reddito d'impresa, se hanno carattere di abitualità, o dei redditi diversi, se sono occasionali.

Focus 5.: Il modello EAS

Al fine di beneficiare della non imponibilità dei corrispettivi, delle quote e dei contributi percepiti, le associazioni devono trasmettere in via telematica all'Agenzia delle Entrate i dati e le notizie fiscalmente rilevanti mediante l'apposito modello EAS (art. 30 del D.L. 185/2008).

Sono interessate alla presentazione del modello EAS tutte le associazioni fondiarie, con o senza personalità giuridica, anche quelle che si limitano a riscuotere quote associative oppure contributi versati dagli associati o partecipanti a fronte dell'attività istituzionale svolta dalle medesime (Circ. Agenzia delle Entrate n. 5 del 11/12/2009).

Le associazioni iscritte nel registro delle persone giuridiche tenuto dalle prefetture, dalle regioni o dalle province autonome ai sensi del DPR 361/2000 possono presentare il modello EAS con modalità semplificate.

N.B. Il modello EAS è unico, composto da due riquadri. Non esiste quindi un modello semplificato. Tuttavia, per evitare la duplicazione di informazioni già in possesso dello Stato, ad alcuni soggetti è consentita la compilazione parziale del modello. La compilazione parziale (i.e. semplificata) attiene al secondo riquadro che potrà essere valorizzato nei righe n. 4, 5, 6, 25, 26, 3 nel caso delle associazioni riconosciute, mentre il primo riquadro dovrà comunque essere compilato per intero in quanto in esso sono evidenziati i dati identificativi dell'ente.

ESONERO PER GLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Il modello EAS non è obbligatorio per gli enti del Terzo settore iscritti nel RUNTS, considerato il disposto dell'art. 94 co. 4 D.lgs. 117/2017, in quanto il RUNTS contiene tutte le informazioni dell'ente iscritto, comprese le variazioni intervenute nel corso del tempo. Pertanto, dato che lo stesso è pubblico e accessibile a tutti, risulta superata la necessità di monitoraggio.

N.B. Il RUNTS è diventato operativo il 23 novembre 2021, per effetto del decreto direttoriale n. 561 del 26 ottobre 2021. Tale operatività è indipendente dall'autorizzazione della Commissione europea, necessaria invece per la piena efficacia delle norme di cui al Titolo X del Codice del Terzo settore. Pertanto, l'esonero dal modello EAS è valido per il solo fatto di essere efficacemente iscritti nel RUNTS, ossia con la procedura di iscrizione perfezionata.

MODALITA' E TERMINI DI PRESENTAZIONE

Il modello EAS, approvato con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 15896 del 2 settembre 2009, deve essere trasmesso esclusivamente in via telematica, al fine di consentire gli opportuni controlli e di "mappare" la platea degli enti associativi non commerciali, direttamente dal contribuente interessato tramite Fisconline o Entratel oppure tramite intermediari abilitati a Entratel. La trasmissione deve avvenire entro 60 giorni dalla data di costituzione degli enti. Inoltre, il modello deve essere nuovamente presentato quando cambiano i dati precedentemente comunicati entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello in cui si è verificata la variazione.

N.B. Non tutte le variazioni necessitano di un nuovo modello EAS. Si pensi, ad esempio, al mutamento del legale rappresentante dell'ente o di alcuni dati identificativi (come la denominazione o la sede legale). Come chiarito dalla prassi, non occorrerà presentare un nuovo modello EAS, bensì la dichiarazione AA5/6 o AA7/10 che varia a seconda che l'ente sia titolare o meno di partita IVA (provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 15896 del 2 settembre 2009).

TARDIVA PRESENTAZIONE

Con riferimento alla decorrenza del termine di presentazione dalla data di costituzione dell'ente, l'Agenzia delle Entrate ha evidenziato che il termine fissato per la presentazione del modello EAS non ha carattere perentorio. La presentazione oltre i termini fissati non preclude definitivamente all'ente di avvalersi del regime agevolativo, ma esclude l'applicazione del regime di favore per le sole attività precedenti la data di presentazione del modello stesso (Interrogazione parlamentare n. 5-09617 del 29 settembre 2016).

Inoltre, gli enti che non abbiano presentato il modello EAS nei termini previsti possono avvalersi dell'istituto della "remissione in bonis" (art. 2 co. 1 del DL 16/2012) per poter fruire dei benefici fiscali fin dalla data di

costituzione dell'ente. Per avere accesso alla sanatoria, la violazione non deve essere già stata constatata e non devono essere iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento delle quali il contribuente abbia avuto formale conoscenza.

Inoltre, è necessario che l'ente:

- sia in possesso dei requisiti sostanziali richiesti dalle norme alla data originaria di scadenza del termine previsto per la trasmissione della comunicazione (31 marzo);
- effettui l'adempimento entro il termine di presentazione della prima dichiarazione utile (30 novembre);
- versi contestualmente l'importo di 250 euro a titolo di sanzione con F24 non compensabile.

Si evidenzia che l'eventuale svolgimento di attività commerciale, in ogni caso, non fa automaticamente perdere all'associazione la qualifica di ente non commerciale, purché la stessa non costituisca l'oggetto principale dell'ente e non risulti prevalente rispetto all'attività non commerciale.

Per avere un quadro completo delle norme applicabili alle associazioni fondiarie ai fini delle imposte dirette, si rende necessario trattare anche la normativa specificamente dedicata agli enti del Terzo settore.

Alle associazioni che sono enti del Terzo settore si applicano le disposizioni *ad hoc* previste dal Codice del Terzo Settore al Titolo X (artt. 79-89 del D.lgs. 117/2017) insieme alle norme del TUIR in materia di IRES dedicate agli enti non commerciali, in quanto compatibili con le prime.

La normativa applicabile alle AsFo ETS è assimilabile in larga parte quanto previsto per le AsFo non del Terzo settore.

Innanzitutto, si evidenzia che anche agli enti del Terzo settore non commerciali si applica la stessa modalità di tassazione attualmente prevista dal TUIR per tutti gli altri enti non commerciali precedentemente descritta, in base alla quale il reddito complessivo viene determinato sommando redditi fondiari, di capitale, d'impresa e diversi.

Inoltre, analogamente a quanto accade per gli altri enti non commerciali, per gli enti del Terzo settore non commerciali:

- non concorrono alla formazione del reddito dell'ente le raccolte pubbliche di fondi e gli apporti erogati da parte delle amministrazioni pubbliche (art. 79 co. 4 del CTS);
- si considerano entrate derivanti da attività non commerciali i contributi, le sovvenzioni, le liberalità, le quote associative (art. 79 co. 5-bis del CTS);

Con particolare riguardo agli enti di tipo associativo (art. 79 co. 6 del CTS):

- si considera non commerciale l'attività svolta dalle associazioni del Terzo settore nei confronti dei propri associati e dei familiari conviventi degli stessi in conformità alle finalità istituzionali dell'associazione;
- non concorrono alla formazione del reddito delle associazioni del Terzo settore le somme versate dagli associati a titolo di quote o contributi associativi.

Si considerano invece attività di natura commerciale le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti degli associati e dei familiari conviventi degli stessi verso pagamento di corrispettivi specifici, compresi i contributi e le quote supplementari determinati in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali danno diritto, salvo che i corrispettivi non superino i costi effettivi e i ricavi non superino di oltre il 6% i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre tre periodi d'imposta consecutivi. Detti corrispettivi, se concorrono alla formazione del reddito dell'ente, rientrano tra i componenti del reddito di impresa se sono abituali oppure tra i redditi diversi se occasionali.

Pertanto, la normativa prevista per gli enti non commerciali nel TUIR e la nuova normativa per gli ETS iscritti nel RUNTS è sostanzialmente identica, quest'ultima di fatto ispirata dalla vecchia normativa.

Con riguardo all'IRAP, si evidenzia che gli enti non commerciali rientrano nell'ambito dei soggetti passivi IRAP, indipendentemente dalla natura dell'attività svolta. La determinazione della base imponibile IRAP segue regole diverse a seconda dell'attività esercitata, in particolare:

- se l'ente esercita unicamente l'attività istituzionale, la base imponibile è calcolata con il metodo c.d. "retributivo";
- se l'ente esercita anche attività commerciale (in via non prevalente), la base imponibile è calcolata con il metodo c.d. "misto".

Il metodo retributivo, applicato agli enti che esercitano esclusivamente l'attività istituzionale, prevede che la base imponibile venga calcolata come somma delle seguenti componenti (art. 10 co. 1 del D.lgs. 446/1997): retribuzioni spettanti al personale dipendente; compensi erogati per collaborazione coordinata e continuativa; altri redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente; compensi erogati per attività di lavoro autonomo occasionale; compensi per l'assunzione di obblighi di fare, non fare, permettere. Al valore della produzione così ottenuto si sottraggono le eventuali deduzioni spettanti (art. 11).

Il metodo misto (art. 10 co. 2 del D.lgs. 446/1997), applicato agli enti che a latere dell'attività istituzionale svolgono altresì un'attività commerciale, diverge a seconda della modalità di determinazione del reddito imponibile ai fini IRES (vedi paragrafo 8.5):

- il sistema misto applicato agli enti che determinano il reddito imponibile IRES in maniera forfetaria;
- il sistema misto applicato agli enti che determinano il reddito imponibile IRES in maniera ordinaria.

Il primo sistema prevede che la base imponibile IRAP venga calcolata come somma delle seguenti componenti reddituali (art. 17 co. 2 del D.lgs. 446/1997): ammontare del reddito d'impresa determinato forfetariamente; retribuzioni sostenute per il personale dipendente; compensi spettanti per collaborazioni coordinate e continuative; compensi spettanti per prestazioni di lavoro autonomo occasionale; compensi per l'assunzione di obblighi di fare, non fare, permettere; interessi passivi. Al valore della produzione così ottenuto si sottraggono le eventuali deduzioni spettanti (art. 11). È fatta salva la possibilità di optare per il secondo sistema.

Il secondo sistema prevede che la base imponibile IRAP venga calcolata come somma di due differenti basi imponibili IRAP calcolate separatamente, una per l'attività istituzionale e l'altra per l'attività commerciale. La base imponibile relativa all'attività istituzionale viene determinata applicando il metodo retributivo precedentemente descritto, non conteggiando l'importo dei compensi relativi all'attività commerciale. La base imponibile relativa all'attività commerciale viene invece calcolata applicando le regole ordinarie previste per le società di capitali (art. 5 del D.lgs. 446/1997). Al valore della produzione così ottenuto si sottraggono le eventuali deduzioni spettanti (art. 11).

Non è prevista una disciplina IRAP specifica per gli enti del Terzo settore, che continuano pertanto ad applicare le disposizioni riferite a tutti gli enti non commerciali.

7.3. Inquadramento dell'istituto ai fini IVA: i) assenza del requisito oggettivo in presenza della sola attività istituzionale non commerciale ii) soggettività IVA in presenza di attività commerciale.

Poiché le associazioni fondiarie si qualificano in linea generale come enti non commerciali, alle stesse si applicano le disposizioni di cui all'art. 4 co. 4 del DPR 633/1972, ammesso che svolgano attività commerciale in via non prevalente.

Quindi, le AsFo:

- applicano l'IVA limitatamente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate nell'ambito dell'attività commerciale o agricola, mentre restano escluse da IVA le operazioni effettuate nell'ambito dell'attività non commerciale;
- esercitano la detrazione IVA nei limiti previsti dall'art. 19-ter del DPR 633/1972, limitatamente all'imposta assolta sugli acquisti e le importazioni inerenti all'attività commerciale o agricola, posto che quest'ultima sia gestita con contabilità separata.

Da evidenziare che il legislatore considera in ogni caso commerciali le operazioni di cui all'art. 4 co. 5 del DPR 633/1972, tra cui, ad esempio, le cessioni di beni prodotti per la vendita (es: vino o prodotti agricoli).

Con riguardo ai contributi versati dagli associati nei confronti dell'ente, essi sono esclusi da IVA in quanto non costituiscono corrispettivo di una cessione di beni o di una prestazione di servizi (R.M. 431143/1991). Sono invece da assoggettare ad IVA le cessioni di beni e prestazioni di servizi rese nei confronti degli associati verso corrispettivi specifici o contributi supplementari. In questi ultimi casi, l'imposta diviene esigibile all'atto del passaggio di proprietà del bene o del pagamento dei corrispettivi in caso di prestazione di servizi (art. 6 co. 5 del DPR 633/1972), ovvero al momento dell'emissione della fattura se antecedente all'incasso.

Per gli enti del Terzo settore non è prevista una specifica disciplina ai fini dell'IVA. Pertanto, tali enti continuano ad applicare le disposizioni contenute nel DPR 633/1972 e applicabili a tutti gli enti non commerciali.

7.4. Adempimenti contabili e di bilancio delle AsFo.

Le AsFo, in quanto enti non commerciali, sono tenute ad applicare, relativamente alle attività commerciali eventualmente esercitate, le disposizioni di cui agli artt. 14, 15, 16 e 18 del DPR 600/1973, concernenti gli adempimenti contabili previsti per gli enti commerciali. L'associazione può scegliere di optare per il regime contabile ordinario o per il regime contabile semplificato.

È obbligatorio l'utilizzo della contabilità ordinaria se i ricavi conseguiti dall'attività commerciale eccedono:

- 500.000 euro, in caso di attività consistenti nella prestazione di servizi;
- 800.000 euro, in caso di svolgimento di altre attività.

Se i ricavi non eccedono tali limiti, gli enti applicano naturalmente il regime di contabilità semplificata, ferma restando la possibilità di optare per la contabilità ordinaria (fattispecie suggerita, quale modalità migliore per la redazione del rendiconto obbligatorio di cui al periodo successivo).

La tenuta delle scritture contabili da parte degli enti non commerciali che esercitano attività commerciale rilevante ai fini IVA e IRES comporta l'adempimento degli obblighi dichiarativi.

Come chiarito dalla Circolare n. 124 del 12 maggio 1998, l'art. 20 co. 2 del DPR n. 600/1973 prevede, per gli enti non commerciali, la redazione di due distinti documenti:

1. un rendiconto annuale economico e finanziario;
2. uno specifico rendiconto in relazione alle raccolte pubbliche di fondi effettuate occasionalmente in concomitanza di ricorrenze, celebrazioni e campagne di sensibilizzazione.

Il rendiconto annuale economico e finanziario è richiesto a prescindere dalle modalità gestionali ed organizzative dell'ente non commerciale ed indipendentemente dalla qualificazione giuridica dell'attività esercitata dall'ente stesso.

Inoltre, gli enti non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi hanno l'obbligo di redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito rendiconto dal quale risultino in modo chiaro e trasparente, anche a mezzo di una relazione illustrativa, le entrate e le spese relative a ciascun evento di raccolta fondi.

Con riferimento alle AsFo ETS, si evidenzia che l'art. 13 del Codice del Terzo settore disciplina il contenuto del bilancio degli enti del Terzo settore che non esercitano attività commerciale in via esclusiva o principale. In particolare:

- gli enti con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate non inferiori a 220.000,00 euro devono redigere un bilancio di esercizio formato da Stato patrimoniale, Rendiconto gestionale e Relazione di missione;
- gli enti con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate inferiori a 220.000,00 euro possono predisporre un bilancio in forma di Rendiconto per cassa.

Il bilancio degli ETS deve essere redatto in conformità alla modulistica definita col decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 5 marzo 2020, con il quale sono stati adottati i seguenti modelli:

- Stato patrimoniale (modello A);
- Rendiconto gestionale (modello B);
- Relazione di missione (modello C);
- Rendiconto per cassa (modello D).

Gli ETS non commerciali devono depositare il bilancio presso il RUNTS entro il 30 giugno di ogni anno.

7.5. Fiscalità delle AsFo con evidenziazione del regime differenziale previsto per gli ETS.

Ai fini della determinazione dell'IRES dovuta dalle associazioni fondiarie, occorre applicare al reddito complessivo, decurtato degli oneri deducibili, l'aliquota proporzionale vigente pari al 24%. È possibile poi detrarre dall'IRES lorda, fino a concorrenza del suo ammontare, un importo pari al 19% di taluni oneri e, al fine di determinare l'imposta da versare, occorre scomputare eventuali ritenute d'acconto subite, crediti d'imposta spettanti e acconti versati.

La normativa prevede alcuni regimi forfetari di determinazione del reddito applicabili, a determinate condizioni, alle AsFo. In particolare, ne possiamo individuare due:

REGIME FORFETARIO PER GLI ENTI NON COMMERCIALI (NON ETS)

Ai sensi dell'art. 145 del TUIR, gli enti non commerciali che adottano il regime di contabilità semplificata possono determinare forfetariamente il reddito, applicando i seguenti coefficienti di redditività, differenziati per tipologia di attività e per scaglioni, al totale dei ricavi conseguiti nell'esercizio di attività commerciali, aggiungendo alcuni componenti positivi di reddito:

Tipo di attività	Coefficienti di redditività	Scaglioni
Prestazioni di servizi	15%	Ricavi fino a € 15.493,70
	25%	Ricavi da € 15.493,71 a € 309.874,14
Altre attività	10%	Ricavi fino a € 25.822,84
	15%	Ricavi da € 25.822,85 a € 516.456,90

REGIME FORFETARIO PER GLI ENTI DEL TERZO SETTORE NON COMMERCIALI (ETS)

Ai sensi dell'art. 80 del D.lgs. 117/2017, gli enti del Terzo settore non commerciali possono optare per la determinazione forfetaria del reddito d'impresa, applicando i seguenti coefficienti di redditività all'ammontare dei ricavi conseguiti nell'esercizio delle attività di interesse generale e delle attività diverse, svolte con modalità commerciali, aggiungendo alcuni componenti positivi di reddito:

Tipo di attività	Coefficienti di redditività	Scaglioni
Prestazioni di servizi	7%	Ricavi fino a € 130.000
	10%	Ricavi da € 130.001 a € 300.000
	17%	Ricavi oltre € 300.000
Altre attività	5%	Ricavi fino a € 130.000
	7%	Ricavi da € 130.001 a € 300.000
	14%	Ricavi oltre € 300.000

Per gli enti che esercitano contemporaneamente prestazioni di servizi ed altre attività, il coefficiente si determina con riferimento all'ammontare dei ricavi relativi all'attività prevalente (in mancanza di distinta annotazione dei ricavi, si considerano prevalenti le attività di prestazioni di servizi).

7.6. Adempimenti fiscali (in particolare dichiarazioni annuali).

Di seguito le principali dichiarazioni annuali che le Asfo sono tenute a presentare:

- Modello REDDITI ENC: costituisce la dichiarazione dei redditi dell'ente non commerciale, deve essere presentato in via telematica entro l'ultimo giorno dell'undicesimo mese successivo a quello di chiusura del periodo d'imposta (30 novembre, se l'esercizio coincide con l'anno solare);
- Modello IRAP: deve essere presentato in via telematica entro l'ultimo giorno dell'undicesimo mese successivo a quello di chiusura del periodo d'imposta (30 novembre, se l'esercizio coincide con l'anno solare);
- Modello IVA: se l'ente svolge esclusivamente attività istituzionale non commerciale non vi è nessun obbligo relativamente agli adempimenti IVA, se invece l'ente svolge anche attività commerciale, lo stesso deve presentare la dichiarazione IVA in via telematica entro il 30 aprile dell'anno successivo al periodo d'imposta di riferimento.

Focus 6.: Il Registro dei titolari effettivi

Dal 9 ottobre 2023 è ufficialmente operativo il Registro dei titolari effettivi.

Tra i soggetti obbligati a comunicare i dati dei titolari effettivi, cioè i dati delle persone fisiche alle quali è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo, rientrano anche le persone giuridiche private, nelle quali rientrano le AsFo dotate di personalità giuridica.

Nel caso specifico delle associazioni, **il titolare effettivo è da individuare nell'organo amministrativo della stessa e in particolare in quei componenti che hanno anche la rappresentanza legale.**

MODALITÀ DI COMUNICAZIONE

Le informazioni relative alla titolarità effettiva delle AsFo devono essere comunicate attraverso il modulo TE al Registro delle imprese della Camera di Commercio territorialmente competente, in via telematica e in esenzione da imposta di bollo, ai fini della conservazione nella cd. "sezione autonoma", riservata alle imprese e alle persone giuridiche private.

La pratica di comunicazione della titolarità effettiva deve essere firmata digitalmente dall'obbligato (nelle AsFo, dall'amministratore) e può essere trasmessa dall'obbligato stesso o da un intermediario abilitato.

TERMINI PER LA TRASMISSIONE

Le comunicazioni dei dati sulla titolarità effettiva dovevano inizialmente essere effettuate entro i sessanta giorni successivi alla pubblicazione del provvedimento attestante l'operatività del sistema, cioè entro lunedì 11 dicembre 2023 (in quanto l'8 dicembre è un giorno festivo, seguito da un sabato e una domenica).

Tuttavia, il TAR del Lazio con l'ordinanza n. 8083 del 7 dicembre 2023, accogliendo l'istanza cautelare di sospensione dell'operatività del Registro dei titolari effettivi presentata da alcune società fiduciarie, ha di fatto **sospeso la scadenza dell'11 dicembre 2023** per tutti i soggetti tenuti alla comunicazione.

SANZIONI PER OMESSA COMUNICAZIONE

L'omessa comunicazione delle informazioni sul titolare effettivo al Registro delle Imprese è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 103 a 1.032 euro in capo a ciascun soggetto obbligato. Se la comunicazione avviene nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine, la sanzione è ridotta ad un terzo.

ADEMPIMENTI A REGIME

Dovranno essere comunicate anche le eventuali variazioni di dati e informazioni, entro trenta giorni dal compimento dell'atto che dà luogo alla variazione.

Inoltre, i dati comunicati dovranno essere confermati annualmente, entro dodici mesi dalla data della prima comunicazione o dell'ultima comunicazione di variazione o dell'ultima conferma.

7.7. Regime fiscale dell'apporto (conferimento) di immobili alle associazioni.

Come già rappresentato al paragrafo 4.5, l'atto iniziale attraverso il quale i proprietari dei fondi mettono a disposizione i propri terreni per il conseguimento dello scopo comune si attua attraverso il cosiddetto "**conferimento**", termine utilizzato in ambito AsFo in senso atecnico. Infatti, il termine "conferimento" è stato mutuato dalla normativa societaria, in cui viene utilizzato per definire un'operazione attraverso la quale il titolare di un bene o di un insieme di beni li conferisce in un'altra entità giuridica (normalmente una società commerciale), ricevendone in cambio una partecipazione rappresentativa del capitale sociale della stessa.

Nell'accezione utilizzata nella normativa regionale di riferimento, e/o dalla principale dottrina, il "conferimento" sottintende qualsiasi modalità di messa a disposizione dell'associazione del bene, da parte dei proprietari.

Procediamo quindi a delineare dal punto di vista fiscale i principali strumenti giuridici utilizzabili per realizzare il "conferimento" dei terreni all'associazione in conformità al dettato normativo. Gli atti presi in considerazione, già analizzati a livello civilistico nel paragrafo 4.6, sono i seguenti:

- 1) Comodato gratuito ovvero contratto misto di comodato e mandato;

- 2) Contratto di locazione di terreno agricolo;
- 3) Diritto di usufrutto temporaneo.

Di seguito si riepilogano i **trattamenti fiscali** sottostanti ciascuna operazione:

- 1) Comodato gratuito ovvero contratto misto di comodato e mandato:
 - Imposta di registro in misura fissa (200 euro) dovuta in sede di registrazione in termine fisso (30 giorni) presso gli uffici dell'Agenzia delle Entrate;
- 2) Contratto di locazione di terreno agricolo:
 - a. Tassazione ai fini delle imposte indirette (IVA / Registro)
 - Se il locatore è soggetto passivo IVA:
 - Esente IVA ex art. 10 co. 1 n. 8 del DPR 633/1972;
 - Imposta di registro in misura proporzionale (aliquota 0,50% per i fondi rustici);
 - Se il locatore non è soggetto passivo IVA:
 - Fuori campo IVA per assenza del requisito soggettivo;
 - Imposta di registro in misura proporzionale (aliquota 0,50% per i fondi rustici);
 - b. Tassazione ai fini delle imposte dirette (IRPEF)
 - Tassazione attratta nella categoria dei redditi fondiari:
 - Reddito dominicale in capo al proprietario (come risultante da registro catastale e attestato in visura catastale);
 - Reddito agrario in capo all'affittuario (associazione, come risultante da registro catastale e attestato in visura catastale);
- 3) Diritto di usufrutto temporaneo:
 - a. Tassazione ai fini delle imposte indirette (IVA / Registro)
 - Fuori campo IVA (terreni agricoli);
 - Imposta di registro nella misura proporzionale del 15% (art. 1 della Tariffa, parte I, allegata al DPR 131/86), non trova applicazione l'agevolazione per la piccola proprietà contadina (imposta fissa 200 euro)
 - Imposta ipotecaria (50 euro);
 - Imposta catastale (50 euro);
 - b. Tassazione ai fini delle imposte dirette (IRPEF)
 - Tassazione attratta nella categoria dei redditi fondiari, si evidenzia che per ottenere il valore dell'usufrutto è necessario determinare preliminarmente il valore dell'annualità, moltiplicando il valore della piena proprietà per il saggio legale di interesse (5% al 1/1/2023):
 - Reddito dominicale in capo al proprietario (come risultante da registro catastale e attestato in visura catastale);
 - Reddito agrario in capo all'affittuario (associazione, come risultante da registro catastale e attestato in visura catastale).

7.8. Profili fiscali in ambito di imposta sulle donazioni in relazione alle erogazioni liberali effettuate all'associazione.

Per avere un quadro fiscale completo della realtà delle associazioni fondiarie e forestali, diventa fondamentale affrontare il tema del trattamento fiscale riservato alle erogazioni liberali effettuate nei confronti delle stesse. Le erogazioni liberali, innanzitutto, possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'imposta sulle donazioni.

In linea generale, la donazione deve essere fatta per atto pubblico, sotto pena di nullità. Tuttavia, la donazione di **modico valore** che ha per oggetto **beni mobili o denaro** è **valida anche in mancanza di atto pubblico**. La modicità della donazione deve essere valutata anche in rapporto alle **condizioni economiche del donante all'associazione** (artt. 782-783 c.c.).

L'imposta sulle donazioni si applica in misura pari all'8% del valore netto della donazione per i soggetti non legati da vincoli di parentela. A tal proposito, la circolare dell'Amministrazione finanziaria n. 17 del 15/3/1991, nel commentare l'imposta sulle donazioni, nella definizione della materialità ha ribadito il collegamento funzionale "alle condizioni economiche del donante", senza aggiungere di fatto nulla al dettato normativo.

Altresì, la Cassazione ha più volte ribadito che la modicità del valore debba essere verificata sia in senso oggettivo, cioè in relazione al valore effettivo della donazione, senza tuttavia identificare alcun valore soglia, sia in senso soggettivo, cioè in rapporto al patrimonio del soggetto donante (Cass. n. 16348 del 2008).

Alla luce di queste considerazioni, la questione della modicità del valore della donazione rimane pertanto controversa. Una possibile chiave d'interpretazione può essere fornita dall'art. 12 del D.L. n. 91/2013 che definisce le donazioni di modico valore destinate ai beni e alle attività culturali quelle con valore effettivo non superiore a 10.000 euro e dispone per esse la "massima semplificazione ed esclusione di qualsiasi onere amministrativo a carico del privato".

È altresì necessario distinguere le erogazioni liberali e il relativo trattamento tributario tra quelle attuate nei confronti di enti riconosciuti ovvero di enti non riconosciuti.

Infatti, **il Testo unico dell'imposta sulle successioni e donazioni (art. 3 del D.lgs. 346/1990) introduce una clausola speciale di esclusione dall'imposta per tutte le erogazioni gratuite fatte nei confronti di soggetti riconosciuti no profit, in particolare dispone che non sono soggetti all'imposta i trasferimenti a favore di enti pubblici e di fondazioni o associazioni legalmente riconosciute, se hanno finalità di pubblica utilità come scopo esclusivo**, oppure se i trasferimenti stesso sono stati disposti per tali finalità, purché venga dimostrato entro cinque anni dalla donazione l'impiego per il conseguimento di tali finalità (in mancanza di tale dimostrazione deve essere pagata l'imposta con gli interessi legali dalla data in cui avrebbe dovuto essere pagata).

Nel caso in cui invece il soggetto beneficiario dell'erogazione liberale non abbia personalità giuridica, non opera l'esenzione dall'applicazione dell'imposta sulle donazioni, a meno che la donazione stessa non sia di modico valore.

7.9. Regime delle deduzioni e/o detrazioni fiscali (IRES/IRPEF) riconosciute sulle erogazioni liberali fatte alle associazioni.

La normativa tributaria prevede anche agevolazioni a livello di imposizione dei redditi per i contribuenti che effettuano erogazioni liberali a favore di determinate categorie di enti non commerciali. Sia i soggetti IRES sia i soggetti IRPEF, infatti, possono beneficiare di agevolazioni fiscali sotto forma di detrazioni d'imposta oppure di deduzioni dal reddito imponibile.

Con riguardo ai soggetti IRES, si evidenzia che sono deducibili dal reddito d'impresa le erogazioni liberali in denaro e/o in natura indicate nell'art. 100 co. 2 del TUIR. Tale disposizione vuole consentire la deducibilità di erogazioni liberali e spese sostenute per esclusivi fini di utilità sociale che ordinariamente non sono deducibili dal reddito d'impresa per mancanza del requisito di inerenza. Le erogazioni liberali sono deducibili in base al

principio di cassa, in relazione al periodo d'imposta in cui sono sostenuti (Ris. Agenzia delle Entrate n. 147 del 1° luglio 2003).

Si evidenzia che le AsFo rientrano potenzialmente nella categoria di cui all'art. 100 co. 2 lett. n) del TUIR, che contempla la deducibilità integrale delle erogazioni liberali in denaro effettuate in favore di organismi di gestione di parchi e riserve naturali, statali e regionali, e di ogni altra zona di tutela speciale paesistico-ambientale individuata dalla vigente disciplina statale e regionale nonché gestita dalle associazioni e fondazioni private legalmente riconosciute che, senza scopo di lucro, svolgono o promuovono attività dirette alla tutela del patrimonio ambientale, individuate periodicamente con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, effettuate per sostenere attività di conservazione, valorizzazione, studio, ricerca e sviluppo dirette al conseguimento delle finalità di interesse generale cui corrispondono tali ambiti protetti.

Tuttavia, vi sono altre disposizioni con riguardo alle erogazioni liberali deducibili dal reddito d'impresa potenzialmente applicabili alle associazioni fondiarie e forestali. In particolare, è applicabile alle AsFo che sono anche enti del Terzo settore la disposizione di cui all'art. 83 co. 2 del D.lgs. 117/2017, in base a cui le erogazioni liberali effettuate a favore degli enti del Terzo settore non commerciali sono deducibili dal reddito complessivo netto del soggetto erogatore nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato. L'eventuale eccedenza può essere computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito complessivo dei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto, fino a concorrenza del suo ammontare. **La deduzione di cui all'art. 100 co. 2 del TUIR e la deduzione prevista per gli ETS sono alternative tra loro.**

Con riguardo ai soggetti IRES si evidenzia una specifica agevolazione prevista per le ONLUS. In particolare, sono deducibili dal reddito d'impresa le spese relative all'impiego di lavoratori dipendenti, assunti a tempo indeterminato, utilizzati per prestazioni di servizi erogate a favore di ONLUS, nel limite del 5‰ dell'ammontare complessivo delle spese per prestazioni di lavoro dipendente.

Anche i soggetti IRPEF che effettuano erogazioni liberali a favore di determinate categorie di enti non commerciali hanno diritto ad agevolazioni fiscali sotto forma di detrazioni d'imposta o di deduzioni dal reddito imponibile. L'agevolazione relativa alle erogazioni liberali può essere fatta valere dalle persone fisiche non imprenditori in sede di dichiarazione dei redditi (modello 730 o modello REDDITI PF) secondo il principio di cassa. Alcune delle agevolazioni, tuttavia, sono fruibili anche da altri soggetti, ad esempio, dagli imprenditori individuali o dai soci di società semplici.

Ai soggetti IRPEF è applicabile la medesima agevolazione per le erogazioni liberali effettuate nei confronti degli enti del Terzo settore non commerciali prevista per i soggetti IRES ossia la deducibilità dal reddito complessivo netto del soggetto erogatore nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato.

Il CTS prevede anche un'altra agevolazione per le persone fisiche, in particolare la detraibilità dall'IRPEF degli oneri sostenuti dal contribuente per le erogazioni liberali in denaro o in natura a favore degli ETS non commerciali nella misura del 30% e per un importo complessivo in ciascun periodo d'imposta non superiore a 30.000 euro (art. 83 co. 1).

Sia la detrazione ex art. 83 co. 1 sia la deduzione ex art. 83 co. 2 sono riconosciute se le erogazioni:

- sono destinate ad enti del Terzo settore non commerciali;
- sono utilizzate per lo svolgimento dell'attività statutaria, ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Le due agevolazioni, cioè la detrazione e la deduzione previste rispettivamente dai co. 1 e 2 dell'art. 83, non sono cumulabili tra loro, né sono cumulabili con altre analoghe agevolazioni fiscali previste a fronte delle medesime erogazioni liberali.

Ai sensi dell'art. 104 co. 1 del CTS, le disposizioni richiamate si applicano, a decorrere dall'operatività del RUNTS (23 novembre 2021), agli enti del Terzo settore iscritti nel medesimo Registro.

Una particolare forma di erogazione liberale che può essere effettuata a favore delle ASFO è il cd. "payroll giving", che consiste nella donazione da parte del dipendente di una o più ore dello stipendio mensile a un ente benefico, che avviene attraverso la trattenuta dell'importo dalla busta paga operata dal datore di lavoro. In sostanza, la donazione viene autorizzata dal dipendente, che decide di corrispondere un importo stabilito o

un arrotondamento della retribuzione all'ente, mentre l'azienda deve stipulare una convenzione con l'ente stesso, trattenere dal cedolino la cifra prestabilita e versare attraverso bonifico.

Dal punto di vista fiscale, si evidenzia che la risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 441 del 2008 ha dato la possibilità alle imprese di riconoscere ai dipendenti, in sede di conguaglio, la detrazione d'imposta pari al 19% dell'importo trattenuto a titolo di erogazione liberale ai sensi dell'art. 15 co. 1 lett. i-bis) del TUIR, mentre la successiva risoluzione n. 160 del 2009 ha riconosciuto, in alternativa, la deducibilità dell'intero ammontare della donazione in sede di dichiarazione dei redditi.

In ogni caso, si evidenzia che rimane applicabile al payroll giving la disciplina specificamente dedicata alle erogazioni liberali effettuate a favore degli ETS non commerciali (detrazione pari al 30% per un importo complessivo annuale di 30.000 euro ex art. 83 del CTS).

SCHEDA RIASSUNTIVA DEL CAPITOLO

In questo capitolo viene fornita un'analisi dell'istituto delle AsFo dal punto di vista fiscale.

Dopo aver collocato le associazioni fondiarie e forestali nel novero degli enti non commerciali, vengono analizzate le principali implicazioni a livello fiscale di tale collocazione. In particolare, le AsFo vengono inquadrare sia dal punto di vista delle imposte dirette, con particolare focus sulla non commercialità dell'attività istituzionale svolta, sia dal punto di vista dell'Imposta sul Valore Aggiunto, in relazione alla quale si evidenzia l'assenza di soggettività IVA con riguardo all'attività istituzionale.

Vengono inoltre trattati i principali adempimenti contabili e fiscali cui le AsFo sono chiamate, che divergono a seconda che le associazioni si qualificano come Enti del Terzo settore o come associazioni non ETS.

Viene dedicata particolare attenzione anche al trattamento fiscale applicabile ai principali strumenti giuridici attraverso i quali realizzare il cd. "conferimento" dei terreni.

Infine, viene approfondito il regime fiscale delle erogazioni liberali effettuate a favore delle AsFo, sia dal punto di vista dell'imposta sulle donazioni, sia dal punto di vista delle agevolazioni fruibili in termini di deduzioni e/o detrazioni IRES/IRPEF.

8. Bibliografia, sitografia e giurisprudenza

Bibliografia

“*Manuale delle Associazioni – Guida civilistico fiscale*”, XII Edizione, Maggioli Editore, 2023, Santarcangelo di Romagna, S. Beretta.

“*Diritto Forestale e Ambientale – profili di diritto nazionale ed europeo*”, Terza edizione, Giappichelli Editore, 2020, Torino, N. Ferrucci.

“*Accordo di Foresta*”, a cura di R. Romano.

“*Fossili giuridici viventi*”. Alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. Civ. Sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460; Da Europa e Diritto Privato, fasc.2, 1° GIUGNO 2023, pag. 413, G. Agrifoglio.

“*Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*”; Da: Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.3, 1° SETTEMBRE 2022, pag. 665, F. Marinelli.

“*Regime circolatorio dei beni di soggetti privati gravati da uso civico. Problematiche di costituzionalità della norma. Soluzioni interpretative*”; Da: Rivista del Notariato, fasc.3, 1° GIUGNO 2023, pag. 745, F. Clericò.

“*Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*”; Da: Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.4, 1 AGOSTO 2017, pag. 177, A. Crosetti.

“*Indicazioni agli Operatori forestali per l'applicazione del Regolamento (UE) n. 995/2010*”, E. Guidot, V. Motta Fre, L. Cagelli, R. Tonetti, C. Cremonini, R. Zanutti, T. Stangoni e G. Zanetti.

“*Linee guida per l'implementazione di forme di gestione associata di proprietà forestali pubbliche e/o private, sulla base di esperienze già realizzate, evidenziando le best practices e le criticità: il caso delle Valli di Lanzo*” S. Blanc, F. Brun, F. Giorda e A. Mosso, 2020, Torino.

Sitografia

<https://www.un.org/esa/forests/documents/un-strategic-plan-for-forests-2030/index.html>

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/184/62/PDF/N1718462.pdf?OpenElement>

[https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)#:~:text=The%20United%20Nations%20Millennium%20Declaration,degradation%2C%20and%20discrimination%20against%20women.](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs)#:~:text=The%20United%20Nations%20Millennium%20Declaration,degradation%2C%20and%20discrimination%20against%20women.)

<https://unric.org/it/agenda-2030/>

<https://unric.org/it/obiettivo-15-proteggere-ripristinare-e-favorire-un-uso-sostenibile-dellecosistema-terrestre/>

<https://foresteurope.org/>

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/agricoltura/boschi-e-foreste/consorzi-forestali/consorzi-forestali>

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:21b27c38-21fb-11e3-8d1c01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1&format=PDF

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1d5a7da-ad30-11e9-9d01-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17813>

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/agricoltura/banca-della-terra/banca-della->



Seguici su www.lifeclimatepositive.it

[#LIFEClimatePositive](https://twitter.com/LIFEClimatePositive)

