



consiglio italiano
per le
scienze sociali

Lecture

**Le grandi fondazioni.
Una speciale responsabilità sociale**

di **Sergio Ristuccia**
Presidente CSS

Assemblea annuale dei Soci CSS
4 aprile 2007, Roma



Signore e Signori,
Colleghi del CSS,
Autorità e amici,

è consuetudine che si è andata instaurando negli ultimi anni far precedere l'Assemblea annuale dei Soci del CSS da una sessione pubblica dedicata alla lettura o lezione di uno dei Soci su temi che sono di interesse del Consiglio. Ricordo nel 2004 la *lecture* di Arnaldo Bagnasco sulla questione del ceto medio che è stata l'inizio di un importante filone di indagine promosso dal CSS, ricordo l'anno scorso la lezione di Alberto Zuliani sulla valutazione della ricerca che è servita da premessa al Libro bianco omonimo che molto interesse ha suscitato negli ambienti della ricerca e universitari come testimoniano le molteplici iniziative di presentazione e dibattito. Tocca quest'anno a me di parlare di fondazioni, le grandi fondazioni. Oggetto, il fenomeno delle fondazioni, di un Libro bianco del CSS nel 2002, è ora di nuovo campo di indagine e riflessione da parte dell'apposita Commissione di studio.

Le grandi fondazioni. Con questa espressione si fa riferimento innanzitutto all'elemento "dimensione patrimoniale". In verità, si tratterebbe di definire, rispetto all'elemento patrimoniale, la soglia di ingresso in questa categoria. L'indagine ad hoc dell'ISTAT sulle fondazioni e sulle altre organizzazioni non profit che è in fase di conclusione dovrebbe anche rendere possibile una risposta, nella realtà italiana, a questa domanda. Certo, rientrano in questa categoria le fondazioni di origine bancaria. Come pure potrebbero rientrarvi le fondazioni create negli ultimi dieci anni da grandi imprese o multinazionali, e fra queste dagli stessi gruppi bancari nati dalle varie operazioni di aggregazione. Nella logica delle



fondazioni d'impresa o *corporate foundations*. Ci saranno al riguardo varie differenze con riferimento alla consistenza patrimoniale ovvero con riferimento agli eventuali contributi all'esercizio dati dalle imprese fondatrici. Siamo probabilmente di fronte a possibili "grandi fondazioni" almeno in quanto espressione della propensione che si sta dimostrando, anche nel nostro paese, verso la cd. *corporate philanthropy*. Ovviamente, altro tipo di fondazioni potranno essere qualificate come "grandi" in relazione a vari altri parametri. In ogni caso, dovranno essere fondazioni vere rispetto agli elementi costitutivi che sono rilevanti sul piano storico-comparativo: non solo l'autonomia patrimoniale, ma anche le finalità di filantropia o di interesse sociale o collettivo. L'ampiezza di queste finalità serve a stabilire la misura in cui rientrano nella categoria "grandi fondazioni" quelle dedicate alla gestione di beni culturali o alla promozione di programmi culturali di ampio significato sul territorio. Penso, da una parte, alla Fondazione "Musica per Roma", la quale ha consentito, attraverso i frutti di un rilevante patrimonio mobiliare, che il nuovo Auditorium si affermasse in questa città come centro di una multiforme attività culturale; penso al FAI, Fondo per l'Ambiente italiano, e al suo ruolo di salvaguardia e sviluppo del patrimonio storico-ambientale del paese; penso alla Fondazione "Museo delle Antichità Egizie" di Torino che ha sta attuando la valorizzazione di un prezioso ed unico compendio di beni artistico-archeologici. E così via. Beninteso, questi esempi introducono una molteplicità di questioni e profili diversi che non è qui il caso neppure di accennare. Mi interessava soltanto delineare alcuni elementi di contesto entro i quali il discorso sulle grandi fondazioni va collocato. Con un'avvertenza, tuttavia: una cosa è il significato e la valenza della fondazione come "figura di diritto" realizzabile, dati certi presupposti costitutivi, per diverse finalità non lucrative. Altra cosa è la fondazione come soggetto ricavato dall'esperienza sociale, prima ancora che giuridica, di molti paesi nel mondo, che opera sì con propria autonomia patrimoniale, ma per funzioni di filantropia e di interesse collettivo. La mancanza



di lucro non vuol dire, di per sé, filantropia, come non significa – sempre - interesse collettivo.

Fatte queste avvertenze, veniamo al tema di queste riflessioni che è quello delle fondazioni di origine bancaria. Fondazioni di cui chi parla ha seguito il processo di formazione come conoscitore di fondazioni in questo paese fin dai tempi in cui la stessa parola “fondazione” poco significava (mi riferisco al periodo dagli anni Sessanta agli anni Ottanta del Novecento durante il quale ho vissuto la realtà della Fondazione “Adriano Olivetti” avendone per oltre un decennio la responsabilità di direzione come Segretario generale), poi come partecipe, in quanto “esperto”, della prima fase di elaborazione della legislazione del 1997-99, poi ancora come membro dell’organo di indirizzo della Compagnia di San Paolo, ed infine come socio fondatore e poi sostenitore del CSS, libera associazione di studiosi di discipline sociali – associazione con personalità giuridica - che dall’incontro con alcune fondazioni di origine bancaria ha tratto impulso per una nuova, intensa fase di lavoro. Dunque, le riflessioni che seguono partono, certamente, da una presa di posizione favorevole alle fondazioni di origine bancaria (le cui ragioni sono state sostenute, anni fa, davanti alla Corte Costituzionale anche da me e non su mandato di una fondazione ma per iniziativa personale, avendo allora l’“interesse ad agire” per farlo). Ma, proprio in ragione di questa partecipazione alla loro storia e alla loro ragion d’essere, le riflessioni che seguono sono ispirate alla libertà di giudizio necessaria per parlare di fondazioni con franchezza e, vorrei dire, con spirito di verità. E non coinvolgendo, al momento, le opinioni del CSS che rappresento.

L’INSEGNAMENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Avendo appena citato la Corte costituzionale, credo che convenga partire proprio da qui. Ad essere molto sintetici, sono tre i punti fermi fissati dalle sentenze n. 300 e 301 del 2003.



Il *primo* punto, che certo va ricordato ma sul quale non è il caso di soffermarsi, è la natura di diritto privato delle fondazioni.

Il *secondo* è il carattere di norme di base che è stato dato alle parti fondamentali della legislazione 1998-1999 ed in particolare a quelle che costituivano il disegno originario proprio della proposta legislativa del febbraio 1997 che poi diventò la legge di delega 21 dicembre 1998 n. 461. Si deve appena ricordare, al proposito, che le norme abrogate dalla Corte sul potere di normazione secondaria dell'Autorità di Vigilanza erano estranee al disegno originario e furono il portato del dibattito parlamentare.

Il *terzo* punto che qui, invece, merita di essere sottolineato, è l'apporto dato dalla Corte alla qualificazione delle fondazioni. Esse vengono identificate come "*soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali*", nozione già usata in altra occasione dall'Alta Corte, ma qui portata a pienezza di significato. È una qualificazione che fa delle fondazioni di origine bancaria i prototipi di quel "privato sociale" che da tempo è oggetto di attenzione anche da parte della dottrina giuridica e che può essere ben concettualizzato al di fuori di ogni ibridazione con logiche e funzioni pubbliche. In un convegno dell'Accademia dei Lincei del 2005, il Professor Gustavo Zagrebelsky, nel 2003 giudice costituzionale, estensore della sentenza n.300, ha avuto modo di spiegare che (cito) "*abbiamo fatto riferimento a quella espressione [la libertà sociale] per dire che c'è oramai, non solo nella sensibilità culturale del nostro paese e dei paesi di tradizione simile al nostro, ma anche nella Costituzione, una sfera di attività, di funzioni, di interessi che non appartengono né a quella pubblica che fa capo allo Stato e agli enti pubblici e nemmeno alla sfera privata del mercato e dell'iniziativa economica, dei diritti soggettivi di matrice individualistica*". E ciò è avvenuto da quando in Costituzione è stato sancito il principio della sussidiarietà, non solo verticale ma anche orizzontale, come sancisce l'art.118 Cost.: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province,



Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. (...) Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà." Ha quindi ragione chi al proposito ha osservato: *"Se sino ad oggi i riflettori sono stati puntati sul capitale finanziario delle fondazioni occorre ora (...) dare visibilità e progetto al capitale sociale"*. Insomma, il patrimonio finanziario, *"frutto di accumulazioni secolari delle comunità locali"* è da trasformare in "capitale sociale" (così Aldo Bonomi, "A proposito di libertà sociali e fondazioni bancarie", in *Communitas*, febbraio 2005) dove quest'ultimo va inteso nel senso che un'ampia letteratura ha illustrato in termini di accumulazione e riproduzione di conoscenza, di valori civici, di spirito di innovazione, di capacità di fare sistema.

In connessione a questa qualificazione delle fondazioni, vale raccogliere alcune indicazioni provenienti dalla stessa Corte in termini di regole per la condotta di governo e gestione.

Nell'ambito di quella rilettura delle norme portate al suo esame per interpretarle in modo adeguato alla Costituzione, la Corte ha ritenuto che, al di fuori di ogni *"impropria ed illegittima eterodirezione"*, vanno fatte salve sia l'esigenza della *programmazione* pluriennale delle attività sia quella del *coordinamento fra fondazioni*. Esigenze, vale aggiungere, che paiono del tutto coerenti non solo con la natura delle fondazioni ma anche con la consistenza della loro presenza nella società italiana. Al riguardo, si possono immaginare forme varie di organizzazione della consultazione e del lavoro in comune. L'esperienza offre già, del resto, esempi importanti di collaborazione e coordinamento fra fondazioni che possono essere oggetto di ulteriori sviluppi per quanto riguarda le aree di attività e, soprattutto, la qualità della realizzazione delle intese. Una certa tendenza, sempre riscontrata in tutte le fondazioni, di qualsiasi tipo siano, a "lavorare in proprio" (meglio: *solo* in



proprio) va contrastata. L'invito alla collaborazione è stato varie volte rivolto alle fondazioni americane dal *Council on Foundations*. E la collaborazione fra fondazioni è fra i principali compiti che si sono date le forme associative fra fondazioni a livello europeo come, soprattutto, l'*European Foundation Center*.

QUESTIONI DI STRATEGIA

Il tema porta alla questione del *se* e del *come* si debba parlare di una strategia per il lavoro delle fondazioni, considerate sia singolarmente sia nelle forme di coordinamento appena citate. Sulla strategia delle fondazioni qualche dibattito si è svolto anni addietro negli Stati Uniti ed ho avuto modo di riferirne nell'introduzione al libro del 2000 *Il capitale altruistico*. Nel dibattito di alcuni anni addietro, Michael E. Porter e Mark R. Kramer, illustri studiosi di economia e organizzazione aziendale (il primo ben noto per il suo lavoro sulla "catena del valore") - nell'applicarsi al tema di come la filantropia possa creare valore sociale - affrontarono la materia del significato della strategia del dare. Ironicamente, di fronte ad un certo abuso dell'espressione, essi annotarono che si rischia di applicare il concetto "a qualsiasi grant che sia fatto avendo qualche proposito in testa". Invece - come i due autori si premuravano di precisare - si tratta di definire, attraverso una strategia efficace, i caratteri distintivi della missione della fondazione nel tempo e di definire, di conseguenza, la scelta delle priorità. "Nessuna organizzazione – ammonirono – può raggiungere una superiore capacità di operare e ottenere risultati se prova ad essere tutto per tutti". Sicché, suggerivano, decidere cosa non fare è il primo passo per avere una linea d'azione che possa qualificarsi come strategica. Linea intorno alla quale coinvolgere, all'interno e all'esterno della fondazione, volontà, passioni, intelligenza, esperienze. Quello che allora i due autori trascuravano di dire è proprio l'importanza del lavoro di coordinamento e collaborazione fra fondazioni, di una parziale e ragionevole divisione del lavoro e così via. Di fatto, forme di collaborazione e sinergia si sono



realizzate fra varie fondazioni. Tali forme di coordinamento sono destinate a razionalizzare l'impegno delle persone, le competenze, le esperienze e le conoscenze, oltretutto le risorse economiche. Assistere i beneficiari dei grants nella realizzazione dei risultati è un suggerimento forte di Porter ma non può prescindere da efficaci collaborazioni fra fondazioni.

Più di recente, il dibattito sulle strategie del fare filantropia è stato riaperto dal libro *Strategic Giving: The Art and Science of Philanthropy*, di Peter Frumkin, Professore di Public Affairs e Direttore del RGK Center for Philanthropy and Community Service. Ribadendo l'importanza di una chiara strategia anche ai fini della misurazione dei risultati raggiunti con l'attività "granting", l'autore segnala le questioni più importanti (ne indica cinque in particolare) alle quali bisogna dare risposta nell'impostare tale attività. Il che vale in modo analogo per l'attività delle fondazioni *operating*.

Il crescente ammontare del "dare" non solo da parte dei *big philanthropists* (fra i quali oggi spiccano Bill Gates e Warren Buffet) ma anche da parte dei piccoli donatori segnala l'importanza del ruolo delle fondazioni. L'*Economist* scriveva nello scorso luglio che "foundations are a source of discipline and innovations for charities", cioè per le tante organizzazioni non profit che raccolgono e distribuiscono donazioni spesso minute per iniziative filantropiche. Sulla rivista *queste istituzioni* abbiamo di recente sottolineato i gravi problemi che pongono, per esempio, le grandi sottoscrizioni per iniziative benefiche. Vincenzo Spaziante (cf. Spaziante V., "Per un codice di condotta nel fund raising e nell'utilizzo delle somme raccolte per iniziative umanitarie", in *queste istituzioni*, anno XXXI, n. 138-139, 2005, pp. 140-149) evidenzia il limite pesante, "vero elemento intrinseco di debolezza", imputabile alla "totale assenza di un sistema di regole certo, uniforme e uniformemente applicato", all'interno di un quadro nel quale accade che, da un lato, gli elementi di informazione circostanziata sulle finalità e sulle modalità di realizzazione di progetti filantropici (non solo sugli obiettivi di grande massima)



sono largamente inadeguati e generici per consentire un controllo e la valutazione dei risultati conseguiti; dall'altro, che gli stessi donatori finiscono per non essere interessati a queste informazioni, poiché considerano conclusa la propria azione nel momento stesso dell'attribuzione del grant, con l'atto della donazione. Anche in riferimento a questo campo può valere la funzione che può essere attribuita alle grandi fondazioni di offrire modelli di comportamento. Proprio perché continui il fenomeno delle piccole donazioni.

IN CONCRETO, ALCUNI CASI STRATEGICI D'INTERVENTO

Questo breve excursus sull'esigenza di strategia è dettato, prima ancora che dalle norme (l'indicazione prescrittiva della programmazione), dalle cose stesse, cioè dalla necessità di far fruttare al meglio gli interventi delle fondazioni nel senso innanzi ricordato della creazione di capitale sociale, e pertanto non deve trasformarsi in un richiamo vago con il rischio di risultare, alla fine, un insipido luogo comune.

Dunque, si deve ragionare intorno ai campi di intervento entro i quali una significativa strategia delle fondazioni possa essere seriamente messa a punto nel senso, soprattutto, del coordinamento. È, infatti, proprio il campo della cooperazione che ha più bisogno di strategie condivise. Che significano fissazione di obiettivi e forte spirito di missione, non certo programmazioni rigide.

Torniamo a parlare di fondazioni di origine bancaria. Ebbene, le fondazioni non possono porsi autonomamente *compiuti* obiettivi di sviluppo del territorio. Qui le fondazioni, espressione di sussidiarietà orizzontale, devono trovare un ragionevole punto di incontro, per esempio sulla base di criteri di complementarietà, con le espressioni della sussidiarietà verticale, cioè gli enti territoriali rappresentativi. Enti che sono assunti dalla Costituzione, dopo la riforma del Titolo V, come base del sistema amministrativo. Dunque, occorrerà non tanto parlare di piani strategici da condividere o elaborare insieme, quanto identificare la funzione complementare



– che spesso significa preliminare e perciò indispensabile - che le fondazioni sono chiamate ad adempiere. Certo, non si può in alcun caso trasformare la complementarietà in supplenza, soprattutto quando si tratti di supplenza finanziaria. Si tratta, piuttosto, di cogliere le funzioni che, pur essendo centrali per l'accumulazione di capitale sociale e per il suo sviluppo, non è pensabile siano svolte compiutamente dagli enti territoriali. A questo riguardo, è molto importante la ricognizione delle funzioni che le fondazioni possono essere chiamate a svolgere. Sul tema, è importante il contributo di Arnaldo Bagnasco e Gian Paolo Barbetta nell'ambito di una riflessione promossa dall'ACRI. Tra le funzioni che fanno delle fondazioni di origine bancaria i “catalizzatori dello sviluppo locale”, due indicazioni sono pienamente da sottolineare: la capacità di networking, ovvero di costruzione di reti, e quella di contribuire al disegno dello sviluppo. L'una e l'altra travalicano, nella visione degli Autori, qualsiasi interpretazione localistica. In realtà, come già indicato nel Libro bianco del CSS *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, le fondazioni di origine bancaria – anche attraverso le forme di coordinamento fra loro – sono naturalmente soggetti di una politica *nazionale* per lo sviluppo locale. Sul quale, forse, si è fatta talvolta della retorica ma che, andando al fondo dei problemi, è il campo centrale di una politica razionale di sviluppo. Come è convinzione fortemente argomentata da questo Consiglio.

In tale quadro è fondamentale la necessità di ricognizione delle conoscenze e dei bisogni di conoscenza che occorre mettere a sistema. Cioè rendere tale conoscenza disponibile alle amministrazioni, ai soggetti di imprenditoria economica e sociale, ai cittadini.

Ciò vale, per esempio, nel campo delle infrastrutture dove il fabbisogno va opportunamente individuato e valutato in anticipo affinché poi il pubblico e il privato nei suoi diversi soggetti possano assumere decisioni in termini di partenariato ‘*pubblico con pubblico*’ o ‘*pubblico-privato*’ avendo predisposti gli strumenti per verificarne, nel seguito, gli effetti.



Ciò vale ancor più nel campo dell'innovazione tecnologica, parole ormai consuete dall'uso tanto ripetitivo quanto acritico o inconsapevole delle reali implicazioni operative. Si tratta, qui, di fare sistema per consentire – a seconda dei casi e delle molteplici differenti situazioni – l'*incontro* fra il mondo della ricerca e quello che domanda il mondo economico, profit o non profit, per rendere disponibili conoscenze utili ed aggiornate ai soggetti più dotati di spirito innovativo. Il già citato libro bianco del Consiglio su *La valutazione della ricerca* considera, per l'appunto, il parametro dell'innovazione nei suoi diversi aspetti come parametro cruciale nella valutazione della ricerca.

Sono compiti difficili. Si possono immaginare agevolmente ostacoli e resistenze, ma sembra poco contestabile che la funzione di creare tessuto connettivo a livello di conoscenze possa essere realizzata soltanto da importanti soggetti della sussidiarietà orizzontale, come le fondazioni. Nello spirito della complementarietà e non della sostituzione dei compiti.

Intercettare necessità di messa a sistema di istanze e iniziative che la società esprime impone di avere appunto una visione che parta dal basso, dalla raccolta delle capacità – nel doppio significato di esperienza e sapere pratico (*experience* ed *expertise*) - che rimangono poco utilizzate. E questo è sempre rientrato nella cultura delle fondazioni moderne, quelle per intenderci che sono sorte dopo che s'era chiuso il capitolo delle fondazioni di origine medievale contro le quali, e per lo più a ragione, s'era alzato quello che ho avuto modo di chiamare il “veto illuminista” (cf. Ristuccia S., *Volontariato e fondazioni. Fisionomie del settore non profit*, Maggioli, Rimini, 1996)

Naturalmente, quando si pongono questioni del genere devono esser rese evidenti – vale ripetere - alcune implicazioni di rilievo. Una per tutte: la necessità di selezionare e preparare un ceto dirigente e dei quadri delle fondazioni che guardino alla realizzazione di questi compiti di frontiera ma necessari per lo sviluppo, civile prima che economico, avendo una particolare attitudine e



soprattutto i necessari strumenti professionali di intervento.

Quanto alle modalità di realizzazione di alcune strategie di cooperazione fra fondazioni nei campi come quelli segnalati, varie - ovviamente - sono le alternative sul piano operativo. Per esempio, non sempre tutto questo significa costituire organismi ad hoc. Può anche significare una ripartizione di compiti e una definizione di tempi di realizzazione che rimettano alle fondazioni coinvolte (o ai loro organismi strumentali) le operazioni, salvo i compiti di valutazione e monitoraggio da affidare ad un soggetto unico identificato congiuntamente.

COME SONO STATE STUDIATE LE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA

A questo punto mi pare importante, prima di avviarci a trattare delle *criticità* che lo stato attuale delle fondazioni di origine bancaria tuttora presenta, fare il punto sul modo in cui le discipline sociali hanno fin qui trattato di fondazioni. Un discorso che è, in questa sede, inevitabile. Anche se limitato ad alcuni cenni, non potendo fare rassegna dell'ampia letteratura che si è andata accumulando in materia di fondazioni di origine bancaria: m'auguro che la Commissione di studio del CSS possa poi affrontare compiutamente il tema. In una sede che come questa ha per vocazione e, direi, per obbligo statutario la interdisciplinarietà è naturale una prima osservazione: al di fuori di benemerite iniziative come quella, già accennata, promossa dall'ACRI, di chiedere a studiosi di varie discipline di affrontare realtà e problemi delle fondazioni, le discipline hanno affrontato il tema in ordine sparso e a compartimenti stagno. Molto vasta, come c'era da aspettarsi, la letteratura giuridica che si è esercitata sui profili più diversi: la ripresa, nella realtà italiana, della figura juris "fondazione", i problemi di definizione fra tipico e spurio, l'importanza delle nuove fondazioni all'indomani della trasformazione del sistema delle banche pubbliche con implicazioni varie sorte dall'intreccio nel tempo di norme pubblicistiche e privatistiche applicate a realtà di notevole consistenza patrimoniale e sociale, il rapporto fra fondazioni e attività d'impresa sia per quanto



riguarda le imprese *banche* inizialmente dette ‘conferitarie’, sia per quanto riguarda le imprese strumentali, e così via elencando con progressiva enunciazione dei dettagli. Per non dire di qualche particolare enfasi sul significato dell’incontro fra fondazioni e Cassa Depositi e Prestiti in sede di trasformazione di quest’ultima in società per azioni. Un incontro certamente nato da una brillante – diciamo così - intuizione di carattere politico in termini di gestione della finanza pubblica, ma che deve ancora esprimere, se è possibile al di là di singole iniziative, una reale portata di carattere strategico coerente e compatibile con la natura delle fondazioni.

Alla letteratura giuridica manca tuttora un capitolo fondamentale: quello dedicato al diritto delle fondazioni come diritto statutario. Non mi risulta che ci si sia ancora sufficientemente addentrati nella ricognizione di questa parte, certamente centrale, del sistema giuridico delle fondazioni.

Per quanto riguarda le discipline economiche, c’è da osservare una certa ampia letteratura che riguarda gli aspetti di tipo aziendalistico e gestionale, una letteratura che si è mossa con curiosità sul terreno delle fondazioni cercando di adattare a queste le nozioni e le prescrizioni del mondo profit, per quanto è possibile. Ma non sono mancati tentativi di studiare ex novo i nuovi soggetti, con apporti interessanti.

Dal punto di vista delle dottrine economiche “macro”, la parte del leone l’hanno fatta gli opinionisti, con un’attenzione critica verso le fondazioni che, aldilà dei motivi che la lunga vicenda ha offerto, è parsa talora connotata da un particolare sospetto verso le fondazioni, da un certo rifiuto della stessa nozione e, in definitiva, dalla grande difficoltà a collocare questi soggetti nei due grandi comparti conosciuti di Stato e Mercato. Gli unici – molto spesso è sembrato – da considerare legittimi. Senza molto sperimentare, in materia, gli apporti dell’economia delle istituzioni che altrove ha dedicato al non profit non pochi e tutt’altro che insignificanti contributi.

In conclusione, l’accompagnamento – critico e propositivo - della vicenda futura



delle fondazioni va fatto, questa è la mia e nostra convinzione, attraverso un uso compiuto del metodo interdisciplinare. Che, anzi, in questo specifico campo può impegnarsi a compiere un buon esercizio. E' quello, del resto, che ci ripromettiamo di continuare a fare con la nostra Commissione di studio.

I PUNTI CRITICI

E veniamo ad alcuni punti critici.

Principale oggetto di attenzione e di controversie è stato, lungo l'arco di poco meno di due decenni, *il rapporto fra le fondazioni e il sistema bancario*. Nate dalla scissione delle banche pubbliche (stragrande maggioranza, allora, delle banche italiane) - che fu decisa nel 1990 per avere, da una parte, l'azienda bancaria costituita in società per azioni e, dall'altra, gli enti proprietari delle azioni - solo dopo una lunga vicenda dove abbiamo assistito ad un complesso e particolare "gioco delle regole" (per riprendere - e non a caso - l'espressione di un illustre giurista), questi nuovi soggetti sono giunti alla legislazione del 1998-1999 che li ha qualificati definitivamente come fondazioni. Intorno a questa vicenda assai ampio è stato il dibattito, e via via si sono segnalate le diverse "scuole di pensiero", quella ad orientamento pubblicistico e quella ad orientamento civilistico: non è certo di questo che oggi bisogna parlare, per quanto interessante sia stato questo ampio dibattito dottrinale.

La legislazione 1998-1999 (quella, per intenderci, che la Corte Costituzionale ha inteso come il complesso normativo di base che regola le fondazioni), dopo essere partita dall'intenzione di separare le fondazioni dalla gestione delle banche (intenzione pensata inizialmente con qualche rigidità), si è andata assestando nel riconoscimento di un ampio ventaglio di possibilità. Utilizzando o meno gli incentivi fiscali predisposti. Oggi, a dieci anni dall'inizio dell'iter legislativo, si può constatare che molteplici sono le situazioni in cui si trovano le fondazioni di origine bancaria. Ci sono 17 fondazioni che hanno integralmente dismesso la proprietà di



azioni delle banche di origine, altre 15 che mantengono con ampio margine il controllo delle banche di origine, con ciò venendo a rappresentare il residuo tipo di fondazioni che si usava chiamare “fondazioni titolari di impresa”. Per la gran parte, infatti, le fondazioni sono rimaste azioniste delle banche non in posizione di controllo ma in posizioni variamente articolate, alcune delle quali di significativa influenza. Ma non si tratta più delle banche originarie, bensì di quelle risultanti da varie fasi di aggregazione, per acquisizione o per fusione, secondo quelle linee di spinta verso la concentrazione che il legislatore aveva fortemente caldeggiato. In queste vicende, tutti i profili del rapporto fra fondazioni e banche sono cambiati. Il Governatore della Banca d'Italia ha potuto osservare sinteticamente: “Alla riorganizzazione del sistema bancario hanno dato un contributo determinante le fondazioni. Cedute nella grande maggioranza dei casi le partecipazioni di controllo, le fondazioni restano azionisti significativi delle banche, anche se il processo di consolidamento ne ha in molti casi diluito le partecipazioni. I loro comportamenti sono oggi orientati alla valorizzazione del capitale investito, in armonia con il loro ruolo di investitori di lungo periodo” (Intervento alla *Giornata Mondiale del Risparmio* del 31 ottobre 2006).

Intorno agli atteggiamenti delle fondazioni come azioniste delle banche, un certo generale atteggiamento di sospetto è stato sostituito, talvolta, dall'apprezzamento per il ruolo giocato da alcune fondazioni nelle aggregazioni bancarie, sia quelle *cross border* sia quelle all'interno del mercato nazionale. Con qualche malposta aspettativa di ravvisare nelle fondazioni una sorta di “cavaliere bianco” che opera per l'italianità delle banche, laddove l'unico criterio valido è quello che, nella relazione all'ormai lontano disegno di legge delega del 1997, veniva così formulato: “spetterà alle fondazioni esercitare tutti i poteri di un azionista intenzionato a far valere il proprio investimento ai fini del maggior reddito”. Con un'aggiunta, a quest'ultimo proposito, dettata anche dall'esperienza: che in ragione delle esigenze dello sviluppo economico, posto fra le finalità delle fondazioni come soggetti



operanti in riferimento a vari livelli territoriali, il reddito va riguardato non solo in prospettiva di breve termine ma, come sottolineato dal Governatore, anche in prospettiva di lungo termine.

Una considerazione più ampia e comprensiva della politica patrimoniale delle fondazioni, la loro natura di investitori di lungo periodo (o meglio, ripetiamo, *anche* di lungo periodo, in quel mix di orizzonti di investimento che può meglio soddisfare le esigenze di mantenere il flusso dei ricavi necessari alle erogazioni e salvaguardare, se non accrescere, la consistenza patrimoniale) mette le fondazioni in condizione, almeno per una parte - certamente limitata - dell'investimento patrimoniale, di svolgere il ruolo dell'investitore paziente. Quello cioè a più lontana redditività ma in grado di sostenere, attraverso fondi specializzati, imprese ed opere che in qualche modo derivino o completino la missione erogativa. Si parla, nella prassi delle grandi fondazioni, di "*Program-Related Investments*" (PRIs), secondo l'espressione usata dai Principi guida del *Council on Foundations*. È una possibilità che va ricordata proprio riguardo a quella politica di sostegno del sistema dell'innovazione alla quale abbiamo innanzi fatto riferimento.

Un esempio per tutti è quello delle difficoltà registrate in particolari segmenti e settori di intervento, dove c'è scarsa propensione agli investimenti per l'innovazione. È evidente l'inadeguata attenzione al finanziamento della nascita di nuove imprese (*start up*) che si riscontra nel contesto italiano. Ebbene, in questo campo non è data né può essere data la facoltà alle Fondazioni di nessun intervento finanziario diretto. Può invece essere congruente ad un espletamento della missione erogatrice la sottoscrizione di fondi specializzati di *seed capital* o di *private equity* che a loro volta, attraverso il filtro del proprio management, faranno non grants ma finanziamenti che sia pure a lungo termine devono essere capaci di "ritorno" in termini di reddito.

Altro importante punto critico su cui vale tornare è quello, già citato, del



rapporto fra fondazioni ed enti territoriali. Riprenderei innanzitutto quel che ha detto la Corte Costituzionale, dichiarando l'incostituzionalità della norma che prevedeva, nella composizione dell'organo di indirizzo delle fondazioni, "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'art.114 della Costituzione, idonea a rifletterne le competenze nei settori ammessi in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione". Norma che aveva sostituito quella previgente che disponeva "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali". Norma, quest'ultima, che ha ripreso pieno vigore. E' evidente la stretta connessione logica che lega questa decisione abrogativa alla qualificazione di "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali", oltretutto ovviamente alla loro ribadita piena natura privata. Sarebbe infatti una contraddizione in termini qualificare nel modo suddetto le fondazioni e poi mantenerle nell'area della diretta disponibilità degli enti pubblici territoriali e, quindi, del loro controllo. *"Non può non apparire contraddittorio limitare la ipotizzata presenza degli enti rappresentativi delle diverse realtà locali agli enti territoriali senza ricomprendervi quelle diverse realtà locali, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive, per tradizione storica, connessa anche all'origine delle singole fondazioni, di interessi meritevoli di essere 'rappresentati' nell'organo di indirizzo".* E la Corte, ancora, non manca di precisare il significato della parola "rappresentanza" che è da intendere, «*all'evidenza*», secondo un uso «*atecnico*». Il potere in capo agli enti territoriali è «*un potere di designazione*» che si esaurisce con il suo esercizio e che «*non comporta alcun vincolo di mandato a carico dei soggetti nominati*». Come del resto il legislatore del 1999 aveva esplicitamente prescritto.

Come ho già segnalato, l'incontro-confronto fra enti della sussidiarietà verticale (gli enti locali) e quelli, come le fondazione, espressione della sussidiarietà orizzontale è – entro certi ambiti – inevitabile, ma si deve realizzare sulla base di una chiara distinzione dei ruoli e delle identità. Quali che siano le tentazioni



comportamentali degli amministratori locali o le pressioni provenienti, per esempio, dallo stress della finanza locale. Il buon risultato di ogni possibile collaborazione deriva dalla chiarezza dei rapporti, dalla consapevolezza dei limiti dell'azione di ciascun ente, dal rispetto di una intelligente complementarietà. Una strategia territoriale può far capo soltanto agli enti locali e alle loro intese non sempre facili, ma la realizzazione di adeguati sensori dei bisogni del territorio e la messa a sistema delle conoscenze necessarie al giusto esercizio dell'innovazione spetterà naturalmente ai soggetti della sussidiarietà orizzontale come le fondazioni.

E a questo punto viene in rilievo un altro classico profilo critico: quello dell'*accountability*, cioè dell'esigenza e della capacità di *rendere conto delle attività svolte* alle variegate componenti del *pubblico* interessato, di rendere espliciti i criteri di conduzione di tali attività erogative o direttamente operative, nonché quelli di valutazione dei risultati conseguiti.

Anche per le fondazioni è fondamentale una precisa pratica della valutazione sia in termini di diffusione all'interno delle fondazioni di una solida e condivisa cultura della valutazione, che è innanzitutto autovalutazione, sia in termini di meccanismi di decisione e di monitoraggio che da tale cultura traggono il maggior profitto. Senza una solida pratica di valutazione, la stessa consuetudine dei "bilanci di missione" rischia di essere un esercizio letterario di relazioni pubbliche più o meno efficace.

E qui il discorso viene alla realtà del *sistema duale di governo e amministrazione* che è stato dettato per le fondazioni di origine bancaria.

Da tempo esisteva un dibattito nel mondo delle fondazioni circa l'inadeguatezza all'interesse crescente verso le fondazioni del modello monistico di governo. Quale che sia l'origine della fondazione, è parso evidente che – rispetto ad ogni principio di favore verso la fondazione che fosse espresso nel corso delle diverse esperienze

storiche – un vertice chiuso rinnovato solo attraverso cooptazioni non potesse essere troppo a lungo accettato. È come se fossero risuonate sullo sfondo le severe rampogne di Turgot. Di qui la tendenza ad aprire i *board*, da qui la necessità di adottare anche in questo campo il modello duale. Se ne fece portavoce in Europa, nel 1996, un rapporto del *Conseil d'Etat* francese, affrontando il tema del rinnovamento del diritto delle fondazioni. Fu proposto che nel sistema di governo fosse inserito un *Conseil de Surveillance*, sulla falsariga di quanto era avvenuto in campo societario.

È partendo da questo dibattito che il legislatore italiano fu portato a considerare e poi a varare il modello duale. E non certo per fare dell'organo di indirizzo una sorta di assemblea societaria (come qualcuno interpretò), ipotesi cui mancava ogni presupposto (fra l'altro, appunto, ogni membro dell'organo di indirizzo era immaginato privo di mandato: esattamente il contrario di quanto avviene in campo societario), ma per cercare di realizzare all'interno di ogni fondazione una dialettica fondata sulla distinzione di ruoli: da una parte, l'indirizzo e anche, conseguentemente, la valutazione e il controllo; dall'altra, la gestione.

Non è ancora chiaro come e quanto in questo decennio abbia funzionato il modello. Sarà molto importante indagare quanto esso sia stato realizzato soprattutto nella sua supposta funzionalità verso l'*accountability*. Il rischio è che l'organo di indirizzo talvolta si riduca ad un semplice collegio elettorale dell'organo di gestione ovvero ad un comitato onorario, nella sostanza prevalentemente consultivo, che è alla ricerca di un compito, frustrato (sia pure giustamente frustrato) nelle inevitabili tentazioni di contare nelle singole decisioni e senza una reale implementazione del circuito "indirizzo–controllo".

L'*accountability* verso l'esterno è fortemente condizionata dal pieno dispiegamento delle funzioni dell'organo di indirizzo. È dunque fondamentale aver cura che il modello funzioni al meglio.



L'ultimo punto critico su cui soffermarsi é quello della *riconfigurazione dell'organismo di Vigilanza*. A questo riguardo rimango sostanzialmente convinto che l'ipotesi più convincente fosse quella indicata nei lavori preparatori del disegno di legge del 1997 e illustrata nella relazione ministeriale. Vale ricordarla per sommi capi.

Nella relazione ministeriale al disegno di legge delega Ciampi-Visco si diceva: *“L'insieme delle fondazioni avrà bisogno (...) di un organo di vigilanza ad hoc anch'esso definito con caratteristiche di novità. (...) L'esperienza storica di altri paesi (...) e la tendenza che si va affermando verso un ampliamento ed un consolidamento del settore non profit fanno pensare che occorra un organo che svolga attività di vigilanza da cui non siano esclusi compiti di stimolo, suggerimento e raccomandazione. Si tratta, in definitiva, di creare un'esperienza nuova, cultura e tecniche non ben conosciute, si tratta di contribuire a formare una classe dirigente con particolari capacità. Dunque, occorre un'autorità indipendente dedicata ad un compito sostanzialmente inedito e per il quale lo Stato amministrativo centrale non ha esperienza né predisposizione”*. Naturalmente, si dava illustrazione allora delle ragioni per cui venivano tenute in capo al Tesoro le funzioni di vigilanza e che in sintesi erano costituite dal fatto che il legame delle fondazioni con il sistema bancario fosse tuttora, strutturalmente, molto forte.

L'indicazione di allora – ripeto - va ripresa. Tanto più che la costituzione e il funzionamento di un organismo ad hoc può comportare oneri modesti a carico del bilancio dello Stato sulla base del principio, già ampiamente sperimentato, che i costi del controllo possono essere a carico dei controllati. Un'autorità di vigilanza autonoma non solo è assolutamente coerente con le decisioni prese dalla Corte costituzionale nella materia di poteri di normazione secondaria del Tesoro (abrogati appunto dalla Corte) e con le motivazioni di queste decisioni, ma è chiamata a dare un contributo decisivo al problema dell'*accountability*. Perché



della sostanza di tale rendere conto richiesto alle fondazioni, l'Autorità sarà, oltre che uno dei principali destinatari, l'autorevole e competente certificatore. Ma ancor più l'esigenza di una tale Autorità discende dalla ricostruzione dell'evoluzione legislativa che la sentenza n. 300 del 2003 illustra con grande chiarezza: *“Il quadro normativo delineato [legge di delega n. 461 del 1998 e decreto legislativo n. 153 del 1999] – dice la Corte – mostra con evidenza che le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti (solo impropriamente indicate, nel linguaggio comune e non in quello del legislatore, con l'espressione “fondazioni bancarie”), secondo la legislazione vigente, non sono più (...) elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio (...)”*. E aggiunge: *“L'evoluzione legislativa ha spezzato quel «vincolo genetico e funzionale» di cui parlano le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 di questa Corte”*. Ben avvertendo poi che ciò va visto in termini di portata delle leggi non dovendosi far riferimento alla varietà fattuale dei casi, alcuni dei quali magari dissonanti. È legittimo chiedersi cosa avrebbe potuto dire la Corte, in base al proprio ragionamento, se fosse stata portata al suo esame non soltanto la questione dei poteri dell'Autorità-Tesoro, ma il fatto stesso di tenere le funzioni di vigilanza in capo al Tesoro.

Né infine può essere trascurato il fatto che – successivamente alle sentenze della Corte – è avvenuto l'incontro, già ricordato, delle fondazioni, o meglio della gran parte delle stesse, con la Cassa Depositi e Prestiti e il suo azionista di maggioranza, il Tesoro. Il quale, in tal modo, è insieme azionista di maggioranza ed organo di vigilanza degli azionisti di minoranza. Fatto rimarcato in vari momenti, con onestà intellettuale, dalle stesse autorità competenti. Non sembra proprio un modello ideale. Le fondazioni, magari, si fanno valere ma l'*accountability* ne soffre.

CONCLUSIONI

Siamo ad alcune riflessioni finali.

L'aver concluso l'elenco delle maggiori criticità con il discorso sull'Autorità di



vigilanza, tema che richiama la necessità di un intervento legislativo, può ingenerare l'impressione che le mie indicazioni siano nel senso che le prospettive delle fondazioni si giochino soprattutto in termini di messa a punto dell'ordinamento. E che questa messa a punto debba costituire una premessa indispensabile per ogni altra indicazione. Non è questo il mio pensiero. In generale, non sono fra coloro che finiscono sempre con appelli al legislatore e alla sua presunta saggezza. Un lungo percorso attraverso le istituzioni mi tiene lontano da questo cedimento intellettuale. Il "gioco delle regole" come illustrato in alcune lucide pagine dell'omonimo libretto di Guido Rossi è, del resto, un gioco che rischia di non finire mai. Beninteso, nel nostro caso ci sono molte buone ragioni per tornare dal legislatore. Oltre al problema dell'autorità di vigilanza, c'è da eliminare una normazione che rischia di essere mantenuta "speciale" senza più ragioni e che, per giunta, sembra essere ispirata al criterio che definirei del *possono* (vengono in rilievo i modi propri della natura delle fondazioni, natura che si qualifica in termini privatistici vs pubblicistici, da una parte, e non profit vs profit, dall'altra) quale, in definitiva, deriva dall'interpretazione adeguatrice della Corte Costituzionale delle norme che sono intervenute a spezzoni in materia di fondazioni di origine bancaria. Un po' di confusione residua. Facciamo l'esempio, per intenderci, del settore "lavori pubblici" aggiunto ai settori ammessi con legge n. 166 del 1° agosto 2002, art. 7, comma 1 lett. a) - che ha modificato l'art. 37 bis, comma 2 della legge n. 109/1994 (cd. legge Merloni) - norma dalla quale possono trarsi varie possibilità di intervento delle fondazioni (per le quali, peraltro, non c'era bisogno di una norma) tranne quella, pur tanto ripetuta, di far divenire le fondazioni possibili *promotori* di operazione di project financing, cioè soggetti profit d'impresa. Possibilità ovviamente preclusa alle fondazioni.

Non si tratta tuttavia di ragioni decisive per porre al primo posto la necessità di una nuova riforma legislativa. Certamente opportuna soprattutto nel quadro del necessario aggiornamento del libro primo del Codice civile, ma non tale da essere

una premessa *sine qua non*.

Le fondazioni di origine bancaria sono, sostanzialmente, una realtà viva nella società italiana. C'è un'esperienza recente su cui riflettere, c'è la *speciale* responsabilità sociale che ricade su soggetti che finora hanno ben valorizzato i propri patrimoni, come soprattutto è avvenuto nella buona gestione delle risorse ricavate via via dalle dismissioni delle partecipazioni azionarie nelle banche di origine. C'è un accresciuto patrimonio finanziario (oltre 45 miliardi di euro a valori di libro a fine 2005) al quale far corrispondere, al meglio, *capitale sociale*. Iniziative comuni, rispondenti alla necessità del coordinamento, sono state intraprese come è il caso della Fondazione per il Sud. Il miglioramento dei metodi di *accountability* può essere perseguito, in attesa di un soggetto certificatore, attraverso appropriate iniziative associative e/o delle singole fondazioni che facciano propria una cultura della valutazione e dell'autovalutazione. Sullo sfondo c'è da fare emergere come prima necessità quella della formazione di un ceto dirigente preparato e motivato a fare delle fondazioni non tanto soggetti "protagonisti" (non è questa la missione) ma sì soggetti che facilitino con modi anche inediti, com'è nella cultura migliore delle fondazioni in generale, l'affermazione delle migliori energie sociali.

Ebbene, tutto ciò è nelle mani di quanti sono chiamati a dirigere, a vari livelli, le fondazioni.

È il loro impegno, è la loro responsabilità.

C'è da augurar loro "buon lavoro" ancor più che in altri momenti. Che è un lavoro che può essere faticoso e ingrato perché – come ricorda l'incipit di un libro sulle *American Foundations* di Mark Dowie di qualche anno fa – "*a foundation is a large amount of money completely surrounded by people who want some*". E, si sa, non si può dare a tutti, come si diceva innanzi.