

FRANCO BASSANINI

**Terzo settore, Fondazioni bancarie, globalizzazione:
la Costituzione presbite¹
(a proposito di un libro di Giulio Tremonti)**

SOMMARIO: 1. Globalizzazione e Terzo settore (a proposito dell'ultimo libro di Giulio Tremonti). – 2. La forma dello Stato e il principio di sussidiarietà: dallo Stato liberale alla Costituente. – 3. Il principio di sussidiarietà nella vicenda costituzionale italiana: un percorso accidentato. – 4. Il Terzo settore nella Repubblica della sussidiarietà – 5. Il ruolo delle Fondazioni bancarie nello sviluppo del Terzo settore. 6. – “Autoreferenzialità” delle Fondazioni bancarie, ideologia liberal-statalistica e autonomia del Terzo settore .

1. Globalizzazione e Terzo settore (a proposito dell'ultimo libro di Giulio Tremonti).

L'ultimo libro di Giulio Tremonti² ha suscitato molto interesse e vivaci discussioni. Non ne prendo in esame qui le proposte più diramanti e più controverse, sulle quali il dibattito è aperto. Mi sembra utile invece ricordarne alcune pagine, nelle quali egli identifica nel Terzo settore e nella sua valorizzazione lo strumento fondamentale per risolvere alcuni dei problemi cruciali posti dai processi di globalizzazione e dai progressi della ricerca scientifica.

In questo contesto – scrive Tremonti – *“la scienza offrirà speranze quasi illimitate di salute e di durata della vita, ma saranno sempre più drammatici i vincoli di bilancio pubblico...La nuova realtà imporrà la necessità di scelte che non possono essere né “illusorie” (come se fosse davvero possibile garantire tutto a tutti con lo Stato), né “tragiche” (negare salute e speranze di vita). Offrire tutto con lo Stato sarà impossibile, negare qualcosa sarà immorale...In sintesi: progressi eccezionali più costi stratosferici in un contesto avverso. Da un lato, fantastici progressi, destinati ad alimentare quasi all'infinito il “paniere” dei nuovi beni e servizi. Dall'altro lato, l'impatto fortissimo sui bilanci pubblici dei costi del progresso...Il volontariato è*

¹ E', con poche modifiche e integrazioni, la postfazione al volume di ASTRID, *Dove lo Stato non arriva. Pubblica Amministrazione e Terzo settore*, a cura di C. Cittadino, Firenze, Passigli 2008 (in corso di pubblicazione).

² G. TREMONTI, *La paura e la speranza*, Milano , 2008.

*l'unica speranza per produrre, con costi limitati ma con effetti di ritorno quasi illimitati, la massa crescente di servizi sociali di cui abbiamo (e avremo) sempre più bisogno, per quantità e qualità. Servizi che lo Stato burocratico da solo non sarebbe capace di produrre o, comunque, di pagare...La soluzione è fuori dallo Stato nel "comunitario", ...rompendo il monopolio della politica, trasferendo quote crescenti di potere e di responsabilità dallo Stato alla società"*³.

Orbene, mentre altre, più o meno rivoluzionarie, proposte sostenute da Tremonti nel medesimo pamphlet sono destinate a dividere il mondo della politica e della cultura, quella or ora citata potrebbe avere un consenso assai largo, se adeguatamente approfondita e precisata. Essa è stata, del resto, prospettata, quasi negli stessi termini, anche da versanti dello spettro politico-culturale opposti a quelli di cui Tremonti aspira ad essere il *maitre à penser*; ed è stata sostenuta anche da chi scrive, a partire dal 2003⁴.

Alcune precisazioni mi sembrano tuttavia opportune, se non necessarie. Esse riguardano, da una parte, il "contesto" della proposta, dall'altra, gli strumenti utili a conseguire l'obiettivo della piena valorizzazione del terzo settore come fattore cruciale per vincere le sfide della globalizzazione. Si tratta dunque di precisazioni che incidono, tutte, sul rapporto tra pubblica amministrazione e Terzo settore; che afferiscono dunque alle tematiche oggetto del presente volume.

Cominciamo dal primo dei due profili accennati. Tremonti sembra credere che la proposta da lui avanzata sia nuova, originale, anzi "rivoluzionaria"⁵. Come tale, si potrebbe pensare, destinata a una lunga incubazione, prima di potere essere compiutamente applicata e poter dispiegare tutti i suoi effetti. A me pare che non sia così. Al contrario, a me pare che essa si iscriva limpidamente in una linea di evoluzione della nostra forma di Stato che viene da lontano, che ha subito, certo, una fase di oscuramento, ma che da qualche anno è riemersa con forza come un fiume carsico, e che oggi è matura per avere finalmente compiuta applicazione: potremmo dire anzi che le grandi trasformazioni della nostra epoca, mentre ne sottolineano l'attualità e la

³ G. TREMONTI, *op. cit.*, pp. 93-96.

⁴ V. per es. F. BASSANINI, *Fondazioni bancarie e ammodernamento dello Stato*, in *Il Ponte*, 2003, id., *Le Fondazioni bancarie, il sistema creditizio e la Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006; id., *La Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2007

⁵ G. TREMONTI, *op. cit.*, p. 95.

modernità, impongono anche una forte accelerazione della sua (ancora incompiuta) realizzazione.

2. La forma dello Stato e il principio di sussidiarietà: dallo Stato liberale alla Costituente.

I singoli “tasselli” di questa vicenda sono noti. Ma il quadro d’insieme è meno conosciuto e quindi deve essere, sia pure in sintesi, qui ricordato. Alla fine dell’800 e ancora nei primi decenni del ‘900, la teoria dello Stato liberale, allora dominante, rivelava l’impronta di una cultura fortemente individualistica e insieme fortemente statalistica. Essa, in buona sostanza, prendeva in considerazione solo gli individui e lo Stato. Le comunità intermedie erano considerate una anomalia, un residuo del passato da spazzar via nel rapporto diretto fra l’ autorità dello Stato e la libertà degli individui, nei casi e nei limiti in cui quest’ultima era riconosciuta e garantita dalla legge.

A questi principi il nostro ordinamento si ispirò a lungo. Mi limito a un esempio: le leggi Crispi dell’88 e del ‘90, sulla pubblicizzazione, rispettivamente delle Casse di risparmio e dei Monti di pietà e delle Opere pie, entrambe espressione emblematica di questa cultura istituzionale, insieme statalistica e individualistica: supremazia dello Stato e libertà degli individui, nessun ruolo o ruolo residuale delle comunità intermedie.

A cavallo fra le fine dell’Ottocento e l’inizio del Novecento, la cultura marxista trovò, sullo stesso terreno, notevoli convergenze con quella ottocentesca liberale: al rapporto dominante tra Stato e individui, aggiunse il ruolo dei partiti politici e dei sindacati loro cinghia di trasmissione, strumenti di tutela collettiva degli interessi dei lavoratori e uniche comunità intermedie riconosciute dall’ordinamento (o, comunque, dalla Costituzione materiale).

La prima rottura di questo modello culturale statalista, emerge durante i lavori dell’Assemblea Costituente italiana nei quali hanno un ruolo non secondario un gruppo di costituenti autorevoli portatori di una cultura e di una dottrina dello Stato assai diversa, radicata soprattutto nell’area del cattolicesimo democratico (in coerenza con la dottrina sociale della Chiesa cattolica), ma non priva di qualche eco anche in altri settori del sistema politico: una cultura di impronta personalistica e comunitaria, attenta al pluralismo sociale, alle libertà civili e sociali, all’autonomia delle comunità intermedie, ispirata all’idea di una società più ricca e più articolata di quella

liberalmarxista: l'articolo 2 e l'articolo 5 della Costituzione ne sono il prodotto più rilevante, ma non l'unico. E così, alla fine, il testo costituzionale, recependo diverse di queste indicazioni, delineò un sistema istituzionale largamente basato sui principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, anche se non espressamente enunciati⁶.

La menzione esplicita dei principi di sussidiarietà entrerà nella nostra legislazione solo nel 1997 (con la prima "legge Bassanini") ed entrerà nel testo costituzionale nel 2001, con la riforma del titolo V, e in ispecie con il nuovo testo degli articoli 118 e 114; ma già la forma di Stato delineata dalla Carta del 1948 deriva molti dei suoi tratti dal modello della Repubblica della sussidiarietà; un modello nel quale l'ispirazione personalistica e comunitaria (*civitas propter cives*, non *cives propter civitatem*) sfocia naturalmente in un assetto istituzionale policentrico, dove il pluralismo istituzionale rappresenta lo svolgimento necessario del pluralismo sociale, politico e territoriale; e del quale il principio di sussidiarietà rappresenta il principale principio organizzativo. Già nel testo prodotto dalla Costituente la "*Repubblica*" è non più solo l'*ordinamento* nel suo insieme, ma anche la comunità politica e civile che rappresenta l'elemento *personale* del sistema istituzionale; elemento personale che, dunque, si compone non solo della somma dei cittadini italiani, ma anche della somma *plurale* delle diverse comunità regionali e locali, e delle stesse formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità di ciascuno, a mente dell'art. 2 della Costituzione.

Una lettura coordinata del sistema formato, nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione, dalle disposizioni degli articoli 2, 3 e 5, lasciava già allora pochi dubbi, come negli anni cinquanta avevano sottolineato Egidio Tosato, Carlo Esposito, Costantino Mortati, e Feliciano Benvenuti⁷. E trovava riscontro - prescindendo dalla

⁶ V. anche per alcuni essenziali riferimenti bibliografici F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli Artt. 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n.12/2007; F. BASSANINI, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in VV.AA., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁷ Così Carlo Esposito già nel 1954 aveva visto nell'unità e indivisibilità della Repubblica "non un principio direttivo positivo" ma "un limite al riconoscimento delle autonomie, che costituiscono invece il principio positivo", ricavandone una sorta di divieto di "trasformare il pluralismo giuridico istituzionale in separazione o contrapposizione politica, di tal che lo stesso decentramento vuole che lo Stato da meccanismo mosso dal centro si muti in organismo vivente, composto da parti viventi, nel quale alla molteplicità degli organi corrisponde una molteplicità di vita e di centri di azione" (*Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova 1954, p. 69 e 83. Dal canto suo, Feliciano Benvenuti era giunto a identificare la Repubblica con lo Stato comunità, quale "insieme dato da tutti i soggetti dotati di personalità giuridica e da tutte le società o associazioni o organismi dotati di personalità giuridica che agiscano nell'ambito dello

interpretazione riduttiva che nei decenni successivi ne diedero il legislatore ordinario e la stessa Corte costituzionale - in numerose disposizioni del “vecchio” titolo V; a partire da quell’ articolo 118, che, soprattutto con il terzo comma, imponendo la delega dalle regioni agli enti locali dell’esercizio delle funzioni amministrative, già prefigurava una forma di Stato modellata sul principio di sussidiarietà.

Ma potrei ricordare qui lo stesso articolo 1, che - innovando non solo nella terminologia rispetto alla costruzione dogmatica del costituzionalismo ottocentesco di derivazione germanica - attribuisce la sovranità non allo Stato persona o allo Stato apparato, ma al popolo, al quale la titolarità dei poteri sovrani è riconosciuta (“*appartiene*”) non solo *quoad titulum*, ma *quoad exercitium*, come per primo sottolineò Egidio Tosato⁸ (lo stesso Egidio Tosato, che, forse non a caso, pubblicò proprio in quegli anni una delle prime riflessioni italiane sul principio di sussidiarietà⁹). Anche in tal caso viene in primo piano l’elemento personale, lo Stato-comunità di Mortati: una comunità politica naturalmente articolata nelle comunità regionali e locali e nelle formazioni sociali riconosciute dagli articoli 2 e 5 della Costituzione. Se l’esercizio dei poteri sovrani spetta al popolo, sia pure nelle forme e nei limiti della Costituzione, e dunque tramite gli strumenti della democrazia diretta (referendum ex articoli 138 e 75 Cost.) e della democrazia rappresentativa (elezioni), non si può non riconoscere che il popolo li attiva nei confronti di diverse istituzioni esponenziali delle diverse comunità, nelle quali si articola la Nazione. Il popolo elegge il Parlamento, ma elegge allo stesso titolo i consigli comunali, provinciali e regionali. Si pronuncia nei referendum locali come in quelli nazionali, esercitando poteri di democrazia diretta tutti a vario titolo incidenti sulla formazione dell’ordinamento. Al policentrismo istituzionale corrisponde dunque una disarticolazione e pluralizzazione della sovranità (*quoad titulum* e *quoad exercitium*), non più espressione dell’onnipotente supremazia di un solo soggetto. Questa interpretazione è del resto ulteriormente confortata dal disposto dell’articolo 11 della Costituzione, laddove espressamente esso prevede “*limitazioni di sovranità, necessarie per assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni*”, e autorizza cessioni di sovranità in favore di

stesso ordinamento” (*L’ordinamento repubblicano*, Padova 1996, p. 49). Cfr. anche la illuminante relazione di Giuseppe Dossetti su “*Persona, Stato e comunità intermedie*” pubblicata su “*Iustitia*” nel 1953.

⁸ E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano, 1957, pag 26.

⁹ E. TOSATO *Sul principio di sussidiarietà dell’intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959.

organizzazioni internazionali a tal fine istituite. Come è evidente, tali limitazioni e cessioni presuppongono – o comunque implicano - la rottura e la disarticolazione del concetto di sovranità inteso come potere supremo e illimitato di imperio, concentrato in un unico soggetto statale. Dunque il popolo sovrano, a mente dell'articolo 1 della Costituzione, è certo il popolo italiano, elemento personale dello Stato; ma è anche il popolo europeo nei confronti delle istituzioni europee; ed è il popolo lombardo o sardo o milanese o napoletano, che esercita, nelle forme e nei limiti della Costituzione e dei relativi statuti regionali o comunali, quel pezzo di sovranità, quei poteri sovrani in forza dei quali elegge i relativi consigli regionali, provinciali o comunali (nonché i presidenti di Regioni e province e i sindaci delle città), vota nei relativi referendum, presenta petizioni, disegni di legge o proposte di iniziativa popolare al rispettivo interlocutore istituzionale esponenziale della comunità di riferimento.

La Corte Costituzionale ha di recente colto questa connessione: dopo aver fatto risalire al pensiero dei costituenti la visione di autonomie territoriali “partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare”, la Corte ne rinviene “una positiva eco” nel nuovo articolo 114, “nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne in una formulazione sintetica la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare”¹⁰.

3. Il principio di sussidiarietà nella vicenda costituzionale italiana: un percorso accidentato.

La nuova forma dello Stato delineata nella Costituzione italiana, e i principi personalisti e comunitari che la ispiravano restarono a lungo lettera morta; stentarono a passare per anni nella nostra legislazione e nella realtà del nostro assetto istituzionale; anche perché restava dominante, nella mentalità dei legislatori e dei corpi tecnici deputati a interpretare e applicare le leggi, una impostazione culturale derivante, nei fatti, dalla già menzionata convergenza tra un'ideologia di sinistra a forte impronta statalistica e un'ideologia di origine liberale anch'essa sostanzialmente statalista.

Ma nell'ultimo decennio del Novecento qualcosa si è mosso. Il modello panpublicistico, statalista e centralista, che aveva prodotto uno Stato invadente,

¹⁰ Corte costituzionale, Sentenza n. 106 del 2002.

dirigista, burocratico e, per la verità assai poco efficiente, comincia a dare segni di cedimento. Avanza un'idea più moderna e più articolata del ruolo delle amministrazioni pubbliche, del rapporto tra Stato e società civile, tra politica ed economia, tra amministrazione pubblica e cittadini. I processi di liberalizzazione e le privatizzazioni aprono i servizi pubblici alla concorrenza e cominciano a liberare dal comando oppressivo della politica e della burocrazia settori strategici del nostro sistema economico, costringendo finalmente gli ex-monopolisti e gli operatori dei mercati protetti a misurarsi sul terreno dell'efficienza e dell'innovazione, e consentendo alle amministrazioni di concentrarsi sul loro *core business* (attività di regolazione e controllo e *fonctions régaliennes*).

La cultura istituzionale riscopre la sussidiarietà. Riforme impegnative, sebbene in parte ancora incompiute, vengono avviate. Esse progettano uno Stato più leggero, più flessibile, più decentrato. La riforma dell'amministrazione varata nel 1997 assume testualmente a base dalla riorganizzazione degli apparati pubblici i principi di sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale. La loro applicazione generalizzata mirava ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini, alle imprese, ai sistemi produttivi territoriali; e apriva la strada ad esperienze di effettivo autogoverno dei sistemi territoriali, delle istituzioni culturali e formative (autonomia universitaria, autonomia scolastica) e anche delle categorie produttive (Camere di Commercio). La semplificazione dei procedimenti, l'autocertificazione, l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione tendevano a ridurre l'ingerenza dell'autorità amministrativa, a ridurre i costi burocratici e da regolazione, e a rilanciare la responsabilità e l'iniziativa imprenditoriali. La revisione del "perimetro" delle attività pubbliche, con l'affidamento ai privati e al terzo settore della produzione di beni e servizi pubblici per i quali è sufficiente che le istituzioni assicurino una intelligente regolazione e un efficace azione di monitoraggio della qualità dei beni e dei servizi prodotti, mirava a rispondere, attraverso una razionale "divisione del lavoro" tra pubblico, privato e terzo settore, alla crescita esponenziale della domanda di beni e servizi di utilità generale e alla sua accentuata diversificazione. L'importazione di principi e istituti propri dell'esperienza anglosassone e il riconoscimento pieno della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti del diritto privato, anzi la preferenza per il ricorso a questi strumenti, quando la legge espressamente non lo vieti, miravano a introdurre un modello paritario, non autoritario e non gerarchico, di rapporto fra le pubbliche amministrazioni e i cittadini

(e le imprese), a superare la rigida separazione fra diritto amministrativo e diritto comune; e dunque ad abbandonare, anche sotto questo profilo, la tradizione statalista e centralista propria della cultura istituzionale e amministrativa dell'Europa continentale. Non tutte queste innovazioni resistono all'alternarsi delle maggioranze politiche e alle oscillazioni programmatiche che caratterizzano le disomogenee coalizioni politiche della c.d. Seconda Repubblica. Ma quel che resta basta a segnare una svolta, che la successiva riforma del titolo V della Costituzione perfeziona e consolida.

Con la riforma del titolo V, il principio di sussidiarietà, nella sua duplice dimensione, viene testualmente menzionato nel testo della Costituzione, nel nuovo articolo 118. Quest'ultimo non ridefinisce soltanto l'architettura del sistema amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà verticale, ma, nell'ultimo comma, impone di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività d'interesse generale. Nel contempo, la rivoluzionaria disposizione del primo comma dell'articolo 114 rende esplicita questa trasformazione della forma dello Stato: la quale, da una parte, è ormai quella di un ordinamento strutturalmente policentrico, basato su un forte pluralismo istituzionale tra soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, tutti componenti essenziali della Repubblica; la cui unità e indivisibilità postula dunque meccanismi di coordinamento non gerarchico, ma basati sulla leale cooperazione, sulle intese *peer to peer*; e anche sulla costruzione di istituzioni di garanzia e di controllo *della Repubblica*, atte a garantire gli ambiti della autonomia di tutti soggetti dell'ordinamento, senza interferire con l'esercizio legittimo della autonomia di ciascuno di essi, finché essa si svolge nell'ambito proprio e perciò senza esorbitare dai suoi limiti costituzionali. Ma che, dall'altra, vede le formazioni sociali come componenti della "Repubblica", a pari titolo con le istituzioni rappresentative, strumento fondamentale per lo svolgimento della personalità dei cittadini e per la garanzia dei loro diritti: di tal che l'obbligo di collaborazione e di sostegno imposto alle pubbliche amministrazioni nei confronti delle iniziative dei cittadini singoli o associati enunciato dall'articolo 118 appare più un ovvio corollario della forma dello Stato personalista e comunitario che non una vera innovazione normativa.

Con il nuovo titolo V, l'interpretazione della forma dello Stato nei termini di una Repubblica della sussidiarietà, già prospettabile sulla base dei principi iscritti negli artt. 2, 3 e 5 della Costituzione, diventa incontestabile. Il riferimento alla Repubblica

nel contesto del nuovo articolo 114 non può più intendersi come limitato, riduttivamente, all'elemento *territoriale* dello Stato, a sua volta articolato negli elementi territoriali di Regioni, Province e Comuni, come suggeriva la formulazione del vecchio articolo 114. La pari dignità riconosciuta dal nuovo testo non è solo parità tra l'ente territoriale sovrano e una pluralità di enti autonomi, elencati opportunamente a partire dal cittadino, quasi per ribadire e rafforzare il disegno architettonico di un sistema incardinato sul principio di sussidiarietà o di prossimità e per confermarne l'ispirazione personalista e comunitaria. Va oltre, perché - in stretta sinergia con la fondamentale disposizione dell'articolo 1 finalmente liberata dalle catene di interpretazioni restrittive - mette in crisi il dogma della sovranità come attribuzione necessaria dello Stato-persona, intestandola invece alla Repubblica e al "*popolo della Repubblica*" nel suo insieme, e poi pluralizzandola tra le diverse comunità nelle quali il popolo si articola, e tra le istituzioni che esse esprimono, secondo la ripartizione di poteri, funzioni e compiti, delineata dalla Costituzione. Tra queste comunità e queste istituzioni non può non esservi dunque pari dignità, in quanto tutte espressione del popolo sovrano, in coerenza con la ritrovata piena legittimazione democratica del concetto di sovranità. L'articolo 114 segna dunque il definitivo superamento della interpretazione del principio di sovranità inteso come supremazia ed onnipotenza dello Stato-persona o dello Stato-apparato¹¹.

Sul versante della sussidiarietà verticale, esso scardina definitivamente l'assetto gerarchico piramidale, caratteristico delle forme di Stato dell'Europa continentale ottocentesca; e fonda, e consolida, il nuovo modello di governance pluricentrica multilivello, già presente *in nuce*, ma non senza incoerenze e contraddizioni, nella

¹¹ Ancorché una attenta lettura del combinato disposto degli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione del 1948 la rendesse assai opinabile, nel nuovo assetto istituzionale dell'Italia repubblicana, questa interpretazione era – com'è noto - ancora diffusa nella cultura istituzionale dominante e ispirava molti aspetti della nostra Costituzione materiale. A ben vedere, tuttavia, come già si è accennato, questa interpretazione era smentita dal tenore letterale dell'articolo 1: se l'articolo 1 si fosse limitato ad intestare al popolo la sola titolarità della sovranità, tacendo sulla titolarità del suo esercizio, la questione sarebbe rimasta impregiudicata: la attribuzione al popolo della titolarità dei poteri sovrani non è infatti incompatibile con una ricostruzione del sistema costituzionale che attribuisca l'esercizio dei medesimi poteri allo Stato-persona o allo Stato-apparato, attribuendogli la responsabilità delle decisioni ultime; e cioè delle decisioni di ultima istanza con le quali si riconoscono e si delimitano diritti e libertà, e si ripartiscono poteri, competenze, ambiti di autonomia, riconoscendoli o negandoli discrezionalmente, cioè sovranamente. Ma proprio l'attribuzione al popolo, oltre che della titolarità, anche dell'esercizio dei poteri sovrani smentisce questa interpretazione – come già Egidio Tosato aveva sottolineato (*Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit.).

Costituzione del 1948, ma rimasta sostanzialmente inattuata nei decenni successivi¹². Quanto al principio di sussidiarietà orizzontale, esso, da un lato, impone – come già si è accennato - di ridefinire il “perimetro”, o la “missione” del sistema istituzionale e amministrativo, riducendo le attività pubbliche di gestione o di produzione diretta di beni e servizi di interesse generale, quando esse possono essere svolte da altri (privato, terzo settore, volontariato) in modo da garantire migliori risultati in termini di qualità delle prestazioni e dei servizi e di costi per i bilanci pubblici, gli utenti e/o i contribuenti, in tali settori focalizzando il ruolo delle istituzioni pubbliche sulle attività di regolazione, controllo, monitoraggio delle attività private e garanzia dell’uguaglianza nell’accesso ai servizi e della universalità dei diritti. Dall’altro lato, il principio di sussidiarietà orizzontale impone di sostenere le autonome iniziative *non profit* della società civile, che possono integrare l’azione delle amministrazioni pubbliche nel perseguimento di interessi generali. Come l’intervento dei privati, nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità, vale a porre rimedio ai c.d. fallimenti dello Stato, e come, viceversa, l’intervento pubblico vale a porre rimedio ai fallimenti del mercato, così le autonome iniziative dei cittadini singoli o associati, opportunamente sostenute dalle istituzioni pubbliche, possono concorrere a porre rimedio ai non rari casi nei quali il fallimento riguarda sia lo Stato che il mercato, o nei quali, comunque, le iniziative del terzo settore possono potenziare l’intervento pubblico e le attività dei privati, o diversificare l’offerta di beni e servizi di utilità generale, in relazione alle preferenze degli utenti¹³.

¹² Le conseguenze sono rilevanti. Alcune sono espressamente enunciate nel nuovo Titolo V. Penso, per esempio, alla parificazione fra fonti legislative statali e regionali quanto alla loro collocazione nel sistema delle fonti, e quanto ai limiti generali imposti alla loro rispettiva competenza, identificati per entrambe le fonti nel rispetto della Costituzione, nei vincoli comunitari e negli obblighi internazionali (con conseguente divieto per la legge dello Stato di introdurre limiti ulteriori alla legislazione regionale rispetto a quelli espressamente indicati in Costituzione). Penso alla attribuzione alle Regioni – almeno sulla carta – della competenza legislativa generale o residuale, restando riservata al legislatore statale una competenza tassativamente delimitata dall’elenco di materie contenuto nel secondo comma dell’articolo 117, ancorché in fatto ampliato dalla presenza in tale elenco di alcune materie trasversali. Penso alla soppressione dei controlli preventivi sugli atti delle amministrazioni locali e alla conseguente soppressione dei comitati regionali di controllo. E penso al riconoscimento al Comune del ruolo di autorità amministrativa a competenza generale e residuale, quale istituzione più prossima ai cittadini, sulla base di un’applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà verticale.

¹³ Il disposto del quarto comma dell’articolo 118 non esaurisce le dimensioni della sussidiarietà orizzontale. Vi rientrano le attività di produzione di beni o servizi di utilità generale svolte da privati e dal terzo settore o da organizzazioni non profit sulla base di concessioni o affidamenti dell’amministrazione pubblica. E vi rientrano le autonomie

Si registrano altri segnali convergenti nella stessa direzione. Perfino le due riforme crispine sopra ricordate, emblema dello statalismo liberale, vengono smantellate, l'una per via giurisprudenziale, con la sentenza della Corte costituzionale che restituisce alle Opere Pie la loro originaria natura privatistica¹⁴, l'altra per via legislativa, con la trasformazione delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà in Fondazioni di origine bancaria, anch'esse di natura privatistica, in quanto "soggetti della organizzazione delle libertà sociali"¹⁵. Ponendo le une e le altre sotto l'usbergo delle garanzie costituzionali che tutelano l'autonomia dei privati, si restituisce così autonomia a soggetti "intermedi" della società civile capaci di alimentarne iniziative "sussidiarie" di interesse generale con risorse non governate direttamente dal circuito partitico-istituzionale¹⁶.

Nel contempo, con la istituzione delle autorità indipendenti, nasce e si afferma anche in Italia, sia pure con cospicuo ritardo rispetto alla esperienza delle grandi liberaldemocrazie, una rete di istituzioni relativamente indipendenti dal potere politico-partitico, eppure dotate di importanti poteri di regolazione, vigilanza e controllo, chiamate a sottrarre all'ingerenza della politica la definizione e la applicazione delle regole della competizione nel mercato, e dunque a liberare gli operatori economici da una condizione di sudditanza nei confronti dei detentori del

funzionali (Camere di Commercio, Università, istituti scolastici in regime di autonomia) che, ancorché non sempre espressamente menzionate nel testo della Costituzione, sono state riconosciute dalla legge 59 del 1997 (A.M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet--e-aut-funzionali.doc_cvt.htm). Questa kegge, come è noto, nel definire i principi e criteri direttivi di una vasta riorganizzazione del sistema amministrativo e di una imponente redistribuzione di compiti e funzioni sulla base del principio di sussidiarietà verticale, aveva imposto al Governo delegato di far precedere questa operazione da una ridefinizione del perimetro delle attività delle amministrazioni pubbliche e della loro missione, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, a tal fine utilizzando non soltanto gli strumenti della privatizzazione e della esternalizzazione di attività pubbliche, ma anche lo strumento dell'attribuzione di compiti e funzioni alle autonomie funzionali. L'attribuzione di funzioni e compiti all'autogestione di istituzioni fondate sull'autogoverno e sull'autonomia delle comunità interessate contribuisce ad alleggerire il sistema delle istituzioni territoriali di funzioni e compiti non strettamente attinenti alla loro *core mission*. Il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali è uno degli elementi della forma di Stato di una democrazia pluralistica, espressione di una concezione più ricca e più articolata della organizzazione sociale di quella propria della vecchia ideologia liberalstatalistica.

¹⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 396 del 1988, rel. Caianiello

¹⁵ Corte Costituzionale, sentenza n. 300 del 2003, rel. Zagrebelsky.

¹⁶ Per maggiori approfondimenti sul punto, rinvio a F.BASSANINI, *Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema creditizio e la Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006.

potere politico. E' un altro istituto tipico dei sistemi pluralisti liberaldemocratici. Nei quali non si nega, beninteso, che la politica debba avere un ruolo fondamentale, che chi vince le elezioni politiche debba poter disporre degli strumenti per governare e attuare il programma approvato dagli elettori. Ma si riconosce anche la necessità di istituzioni autonome che non siano soggette alla regola della maggioranza politica e non ubbidiscano alla volontà dei partiti. Perché non tutto può dipendere dall'arbitrio della maggioranza politica *pro tempore*, perché il pluralismo culturale e sociale va tutelato, perché l'autonomia delle comunità intermedie è una ricchezza e una risorsa per la democrazia.

La società civile ritrova così un ruolo rilevante, non subalterno e non sussidiario, anche nel perseguimento di finalità di interesse generale e nello svolgimento di fondamentali attività di utilità sociale.

Possiamo dire che l'intuizione del Costituente, all'inizio rimasta sulla carta, ha trovato così compiuta realizzazione, attraverso un processo evolutivo complesso, che ha finalmente investito la Costituzione materiale e prima ancora la cultura istituzionale italiana? Questa conclusione sarebbe probabilmente eccessiva. Non solo perché nulla, nella storia delle democrazie, è mai definitivamente acquisito e concluso. Ma anche perché permangono forti ambiguità e forti contraddizioni: ricordo, solo per citare qualche esempio, il fallimento dei progetti di liberalizzazione delle professioni regolamentate e dei servizi pubblici locali, la vittoriosa battaglia di retroguardia della burocrazia di viale Trastevere contro l'autonomia scolastica, le incerte applicazioni della nuova disposizione costituzionale (art. 118 u.c.) sul *favor* per il terzo settore in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, i reiterati tentativi di mettere le mani dei partiti e della politica sulle Autorità indipendenti, o sulle Fondazioni bancarie, il ricorso diffuso (a destra come a sinistra) a pratiche di *spoil system* in violazione dei principi di imparzialità e buon andamento delle amministrazioni pubbliche e di distinzione fra politica e amministrazione.

Un tratto di strada è stato comunque compiuto, l'obiettivo appare più vicino; anche se le resistenze della vecchia cultura statalista sono ancora formidabili, così come quelle connesse a una idea della centralità della politica intesa come subordinazione delle autonome espressioni delle libertà individuali e collettive alla volontà dei detentori *pro tempore* del potere politico-istituzionale.

4. Il Terzo settore nella Repubblica della sussidiarietà

Ma sono proprio le grandi trasformazioni di questi ultimi decenni, le inedite sfide che i Paesi europei devono affrontare per reggere alla competizione globale, che rendono sempre più anacronistiche e indifendibili le resistenze della vecchia cultura statalista, pur ancora formidabili. Sul punto Tremonti coglie nel segno, anche se la sua diagnosi è meno originale di quanto non voglia far credere, e la sua terapia è – come si vedrà - probabilmente insufficiente.

Come è noto a tutti, le grandi democrazie europee devono fronteggiare sfide terribili: le sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, della società della informazione, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali. Le logiche della competizione globale sottopongono i bilanci pubblici a *stress* drammaticamente crescenti. L'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del Patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive.

E' così sempre più difficile conciliare l'alto livello di protezione sociale, di tutela dei diritti, di qualità della vita, che è proprio dei Paesi dell'Europa centrale e occidentale con le esigenze della competizione globale, la domanda di nuovi diritti e di nuove sicurezze, i vincoli del patto di stabilità. Lo Stato non ce la fa, non ce la può fare senza un ampio ricorso alla mobilitazione delle risorse della società civile, del territorio, delle comunità intermedie, della *partnership* con il privato e con il *no profit*, senza la sussidiarietà verticale e orizzontale. Le nuove tecnologie dell'informazione, nel contempo, mentre rendono interdipendente l'intero pianeta dagli eventi che si verificano in qualunque parte del globo, consentono ai sistemi locali un accesso e una interlocuzione con i mercati globali un tempo del tutto imprevedibile: sempre più dunque appare decisivo il ruolo delle realtà territoriali nel determinare condizioni ambientali favorevoli alla crescita e alla competitività del sistema economico e sociale. Mobilitazione delle risorse della società civile e radicamento nel territorio sono oggi le due chiavi della crescita, dello sviluppo, della competitività di un Paese.

Il Terzo settore può dunque arrivare dove lo Stato non arriva, integrare e diversificare i beni e i servizi prodotti dalla mano pubblica, sostituirla in diversi ambiti assicurando un miglior rapporto tra benefici e costi ed un migliore adattamento alla varietà e complessità delle domande sociali.

Ma il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo del Terzo settore non possono essere intesi – come Tremonti sembra credere – come il rimedio universale, la panacea di tutti i mali. Il Terzo settore è una decisiva marcia in più, non deve diventare un alibi o una protesi dell'inefficienza degli altri due. Se Stato e mercato da soli non ce la fanno, anche il Terzo settore non ce la farebbe, come è ovvio, senza un settore privato dinamico e competitivo e uno Stato moderno e efficiente.

Il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo del Terzo settore non esimono dunque dall'affrontare i problemi dell'efficienza e della competitività del settore privato, dunque della apertura dei mercati alla concorrenza, di una loro efficace regolazione, della creazione di condizioni favorevoli alla crescita economica e agli investimenti, del miglioramento del sistema formativo e della ricerca scientifica, della dotazione di infrastrutture materiali e immateriali.

Per altro verso, riconoscere il ruolo determinante del terzo settore, non significa rinunciare ad organizzare in modo efficace lo Stato; non esime dunque dall'affrontare i problemi della efficienza e della produttività delle pubbliche amministrazioni e i problemi dell'ammodernamento del sistema istituzionale. Ma altro è affrontarli partendo dal modello della Repubblica della sussidiarietà, altro è farlo secondo una logica statalista e burocratica. Nel solco della sussidiarietà, lo Stato e le istituzioni debbono innanzitutto stabilire le regole, garantire la loro imparziale e corretta applicazione; e poi offrire servizi e liberare energie; promuovere le iniziative dei singoli e delle comunità intermedie; e dunque riconoscere al terzo settore e all'economia sociale una dignità e un ruolo non inferiori a quelli degli altri due settori.

Anche per ciò appare insufficiente la terapia proposta da Tremonti. Che è tutta centrata sulla previsione di un potenziamento dei meccanismi di sostegno del terzo settore mediante gli strumenti della politica fiscale (estensione del 5 per mille, deduzioni autogestite, voci di imposta con specifico scopo etico)¹⁷. Beninteso, non ne sottovaluto l'utilità e l'importanza. E potrei aggiungere che l'ordinamento italiano – nonostante l'innovazione tremontiana del 5 per mille – ha ancora molto da imparare

¹⁷ G. TREMONTI, *La paura e la speranza*, cit, pp. 95-96.

dai sistemi fiscali delle democrazie più avanzate quanto alla incentivazione fiscale delle attività non profit.

Ma i rapporti e le sinergie tra il Terzo settore e le istituzioni (e tra il Terzo settore e le pubbliche amministrazioni che delle istituzioni sono il braccio operativo) vanno ben oltre i confini delle politiche fiscali. Una recentissima ricerca di Astrid in corso di pubblicazione¹⁸ ne offre una ampia dimostrazione. Se ne traggono elementi importanti a conferma della convinzione che la valorizzazione del Terzo settore e la piena utilizzazione delle sue straordinarie risorse sia una delle chiavi principali per vincere le sfide della globalizzazione. Ma emerge anche che questo obiettivo può essere raggiunto se vengono potenziate e rafforzate tutte le forme di sostegno e valorizzazione del Terzo settore, e di collaborazione tra il medesimo e le pubbliche amministrazioni, di cui il volume traccia un ampio quadro.

5. Il ruolo delle Fondazioni bancarie nello sviluppo del Terzo settore.

Prima di chiudere questo volume, occorre colmare una lacuna¹⁹. Mi riferisco alle Fondazioni di origine bancaria, che hanno ormai un ruolo rilevante nel panorama del Terzo settore italiano, e ne rappresentano il più importante polmone finanziario

La storia delle fondazioni di origine bancaria, a quindici anni dalla loro genesi, può essere annoverata – come è noto - tra le non molte “success story” italiane. Non so quanto ciò si possa far risalire a un consapevole, illuminato disegno di chi le ha istituite (o riformate) e regolate: tra i padri della riforma (Amato, Ciampi, Pinza), il primo (Amato) è parso dapprima negativamente sorpreso dalla evoluzione della creatura a cui aveva dato vita²⁰, ma si è in séguito riconvertito a un giudizio prudentemente positivo²¹. Il secondo (Ciampi) ha evitato di esprimere valutazioni impegnative. Il terzo (Pinza) è stato fin dall’inizio vicino al mondo delle Fondazioni, ne ha condiviso il progetto, e dunque è stato meno di altri sorpreso dalle vicende

¹⁸ V. sopra, nota 1.

¹⁹ Una lacuna dovuta a banali ragioni organizzative. Delle Fondazioni bancarie si occupa infatti un apposito gruppo di Astrid che ha in corso di elaborazione uno specifico *paper* sull'argomento. Per evitare sovrapposizioni, il gruppo su “Terzo settore e pubblica amministrazione” ha così escluso le Fondazioni bancarie dal perimetro della sua riflessione

²⁰ CALDERONI e SABBATINI, *Amato: lo confesso mi sento Frankenstein*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 giugno 1995.

²¹ G. AMATO, *Il modello delle Fondazioni bancarie*, in *Europa*, 12 maggio 2007.

successive²². Quanto a me, non ebbi parte nella fase genetica; ma ebbi poi nel 1998-99²³ il compito di costruire un punto di mediazione fra i contrastanti orientamenti che dividevano, sul punto, i ministri del Governo D'Alema nel corso della redazione di quelli che divennero poi la legge Ciampi n. 461/1998 e il successivo decreto legislativo n. 153/1999; e, come era accaduto a Pinza, anche a me una diretta conoscenza della realtà delle Fondazioni consentì di intuire prima di altri le grandi e positive potenzialità di crescita delle nuove creature²⁴. In generale, tuttavia, non si può negare che l'eterogenesi dei fini abbia giocato un ruolo rilevante in una vicenda che, nell'arco di un quindicennio, ha prodotto una buona messe di effetti inattesi, o non del tutto previsti.

In primo luogo: le fondazioni di origine bancaria sono state il fattore decisivo della (o, quanto meno, hanno avuto un ruolo determinante nella) straordinaria ristrutturazione del sistema creditizio italiano che si è realizzata negli ultimi quindici anni. Se il sistema bancario italiano non è più una "foresta pietrificata", se non ha fatto la fine di altri comparti dell'economia italiana, come la chimica, la siderurgia e l'elettronica (nei quali l'Italia ha oggi un ruolo del tutto marginale, mentre eravamo vent'anni fa all'avanguardia in Europa e talora nel mondo) è perché le fondazioni hanno accompagnato intelligentemente la ristrutturazione del sistema del credito, diluendo gradualmente le proprie partecipazioni azionarie non per far cassa, ma per consolidare la banca conferitaria e accrescerne la competitività (e così garantirsi, nel tempo, flussi costanti e cospicui di dividendi da destinare alle erogazioni per progetti di utilità generale); e perché, anche laddove hanno dismesso il controllo della banca conferitaria, hanno mantenuto il ruolo di azionisti rilevanti, e lo hanno esercitato (per lo più) con saggezza e lungimiranza, assicurando il loro sostegno a buoni manager impegnati nella realizzazione di piani industriali di largo respiro²⁵. In attesa della crescita e del consolidamento dei fondi pensioni, esse hanno così supplito a quella cronica carenza di forti investitori istituzionali, che tuttora rappresenta una anomalia e

²² V. da ultimo R: PINZA, *Le Fondazioni: sono elementi di modernità*, in *Corriere Economia*, 22 ottobre 2007

²³ ...in qualità di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

²⁴ V. F. BASSANINI, *Fondazioni bancarie e ammodernamento dello Stato: riforma, controriforma o il trionfo di Penelope?* in *Il Ponte*, 2003, n. 5, pagg. 11-24, e *Le Fondazioni bancarie, il sistema dei partiti e la Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006.

²⁵ Dubito che altrettanto avrebbero fatto gli *hedge funds*, gli immobilariisti d'assalto o i "furbetti del quartierino", se le Fondazioni avessero lasciato ad essi campo libero: se non altro perché l'investimento di lungo periodo non è nel Dna di chi mira al capital gain "mordi e fuggi"

un handicap italiani rispetto ad economie e a sistemi finanziari più avanzati, con i quali dobbiamo competere

Ma un altro dei risultati conseguiti in questi anni appare ancora più importante: per effetto di questa evoluzione abbiamo oggi finalmente quel robusto polmone finanziario del settore non profit, dell' economia sociale, che in Italia mancava del tutto. A fine 2006, il patrimonio netto contabile delle Fondazioni bancarie ammontava a 47,1 miliardi di euro, il patrimonio reale era stimato in 78 miliardi di euro²⁶, la redditività del patrimonio era del 7,3%; e le Fondazioni hanno erogato, nel 2006, contributi per 1594 milioni di euro. Siamo un po' più simili a quei grandi Paesi (*in primis* gli Stati Uniti) nei quali le Fondazioni hanno da tempo un ruolo fondamentale nello sviluppo del terzo settore.

Le Fondazioni di origine bancaria finanziano così attività di utilità sociale in settori strategici come la ricerca e l'innovazione, la formazione, la cultura, la coesione sociale, le infrastrutture. Nel giro di quindici anni, sono – quale più, quale meno – riuscite ad assumere un ruolo rilevante quali promotori di innovazione sociale e catalizzatori dello sviluppo locale, in uno scenario, quello della competizione globale, che sempre più esalta il ruolo dei sistemi territoriali, e ne fonda la crescita sull'azione sinergica di attori pubblici e privati, amministrazioni statali e locali, imprese e associazioni di imprese, università e enti di ricerca, terzo settore e non profit.

Della società civile che opera autonomamente sul territorio per l'interesse generale, le Fondazioni sono un volano, un incubatore, un polmone finanziario, un motore insostituibile. Nel contempo, garantiscono stabilità di governance e radicamento nel territorio a buona parte delle imprese creditizie, che operano – come prima ho ricordato - in uno dei pochi settori strategici che ancora non abbiano ceduto alle sirene della delocalizzazione o non siano stati colonizzati da multinazionali estere.

Come pure già si è sottolineato, nell'epoca della globalizzazione, il ruolo delle realtà territoriali è decisivo nel determinare condizioni ambientali favorevoli alla crescita e alla competitività del sistema economico e sociale. Mobilitazione delle risorse della società civile e radicamento nel territorio sono oggi le due chiavi dello sviluppo. Sono anche le due componenti del DNA delle Fondazioni di origine bancaria.

²⁶ Cfr. ACRI, *XII Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*, Roma 2008

6. “Autoreferenzialità” delle Fondazioni bancarie, ideologia liberalstatalistica e autonomia del Terzo settore

Tutte le storie di successo generano invidie, critiche, allarmi, tentativi di svalutazione. Si è scritto che le Fondazioni bancarie erano la *longa manus* della politica nell'economia, lo strumento di una impropria ingerenza dei partiti nel mercato²⁷. Ora si scrive che le Fondazioni, un tempo *longa manus* della politica, sarebbero invece diventate – grazie alla “debolezza della politica” – qualcosa di ancora più intollerabile in un paese democratico: un potere autonomo e autoreferenziale²⁸. E' una opinione rispettabile, in parte anche condivisibile. Ma errata è la conclusione, e la convinzione che la ispira: che in una democrazia non debbano esistere istituzioni autonome dalla politica e dai partiti, espressione della società civile. Chi la sostiene è, più o meno consapevolmente prigioniero – pare a me – della cultura liberalstatalista²⁹, che, come si è sopra accennato, ha per lungo tempo sbarrato la strada all'affermarsi della Repubblica della sussidiarietà e alla valorizzazione del ruolo della società civile e del Terzo settore.

Della Repubblica della sussidiarietà, di questo modello pluralistico di organizzazione della società e dello stato, le Fondazioni di origine bancaria sono di fatto un tassello rilevante. In quanto comunità intermedie, esse non discendono dallo Stato, non ne sono uno strumento. La sentenza Zagrebelsky lo ha acutamente intuito definendo le fondazioni organizzazioni delle “libertà sociali”³⁰. Esse sono originariamente espressione di autonomia privata, nel senso di autonomia collettiva, di autonomia comunitaria: dunque sono titolari di una libertà che non è concessa, ma

²⁷ V. per es. F. DE BENEDETTI, *Sul problema delle fondazioni bancarie*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 maggio 2002; F. GIAVAZZI, *La politica e le fondazioni*, in *Corriere della sera*, 12 maggio 2007

²⁸ V. per es.: D. MASCIANDARO, *Occasione mancata per modernizzare le regole societarie*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 dicembre 2006; F. DE BENEDETTI, *Troppi favori alla politica*, in *Corriere Economia*, 22 ottobre 2007.

²⁹ Già Gustavo Minervini (*E' giusto “aprire” le Fondazioni. Ma in molti casi ci vuole tempo*, in *Corriere della Sera*, 10 agosto 1995) aveva notato che “alla base dell'avversione per le Fondazioni bancarie, estranee alla nostra cultura, congeniali piuttosto all'etica protestante”, stava “la mentalità centralistica, e la scarsa comprensione del pluralismo sociale che ne è l'effetto”. Cfr. anche R. COSTI, *La riforma delle “Fondazioni bancarie”* in *Banca, Impresa, Società*, 1997, pp. 508 ss., che ricorda “la profonda avversione che i sistemi giuridici figli della Rivoluzione francese nutrivano nei confronti dei corpi intermedi diversi dalle società”.

³⁰ V. E. BALBONI, *Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni primaria e secondaria con riguardo alla natura di origine bancaria*, in *Gurisprudenza costituzionale*, 2003.

è riconosciuta dallo Stato, come esattamente stabilisce l'articolo 2 della Costituzione³¹. Perciò la compressione della loro autonomia da parte della politica è radicalmente incostituzionale, e la loro autoreferenzialità rispetto alla politica è invece coerente con il dettato costituzionale, anche se risulta indigesta a chi pensa che tutto debba essere spartito, lottizzato, o, peggio, considerato come “bottino” dei vincitori delle competizioni elettorali.

Beninteso: la politica conserva un ruolo fondamentale, chi vince le elezioni politiche deve avere gli strumenti per governare e attuare il programma approvato dagli elettori. Ma non per ciò si può negare la necessità di istituzioni autonome dalla politica, che non siano soggette alla regola della maggioranza politica e non ubbidiscano alla volontà dei partiti: perché i diritti e le libertà dei cittadini e delle loro comunità intermedie non devono dipendere dall'arbitrio dei vincitori delle elezioni politiche; perché il pluralismo culturale e sociale va tutelato; perché le comunità intermedie sono una ricchezza e una risorsa decisiva e insostituibile.

Quale fondamento resta dunque alla critica della “intollerabile” autoreferenzialità” delle Fondazioni di origine bancaria? In quanto espressione della società civile, certo le Fondazioni non rispondono (non devono rispondere) ai partiti; ma rispondono

³¹ La stessa legge Ciampi presenta, alla luce di quanto fin qui si è sottolineato, qualche profilo di dubbia costituzionalità, laddove ha imposto alle fondazioni di origine bancaria l'obbligo di dismettere il controllo delle banche conferitarie (obbligo dal quale sono state poi esentate le Fondazioni minori). Come ormai apparirà evidente, è, questo, un obbligo del tutto incoerente con il riconoscimento alle Fondazioni della natura di soggetti privati, e dunque con le garanzie costituzionali dell'autonomia privata; si tratta, in altri termini, della espressione di un residuo di dirigismo statalista, che avrebbe incontrato fiere e giustificate opposizioni se fosse stato esteso in generale a tutti gli azionisti di controllo di istituti di credito (ancora una volta ha giocato dunque il “pregiudizio ideologico” contro le comunità intermedie).

Col senno di poi, possiamo oggi dire che si è trattato tuttavia di una *felix culpa*. Le prescrizioni della legge Ciampi hanno indubbiamente accelerato il processo di ristrutturazione del sistema creditizio italiano, inducendo le Fondazioni a promuovere o favorire operazioni di fusione, aggregazione e ristrutturazione che ne hanno diluito le quote di partecipazione al capitale delle banche conferitarie (pur consentendo loro, nelle maggior parte dei casi, di continuare a restarne azionisti rilevanti), ma che hanno contribuito a rafforzare e consolidare le aziende bancarie da esse partecipate. Le Fondazioni non sono infatti azionisti come gli altri. Due loro caratteristiche peculiari hanno giocato un ruolo di rilievo nella ristrutturazione del nostro sistema creditizio: la loro natura di azionisti di lungo periodo, interessati al futuro dell'istituto di credito, alla sua crescita, al suo consolidamento, alla sua modernizzazione; e il loro legame col territorio. Se dunque il sistema del credito si è rafforzato e razionalizzato, se non è rimasto preda di scorrerie di investitori finanziari di breve periodo, se ha mantenuto un radicamento forte e un rapporto vitale col sistema produttivo del paese, è indubbio che ciò si deve anche e soprattutto alla perdurante presenza nel suo azionariato di un nocciolo stabile di azionisti rilevanti, radicati nel territorio, attenti invece al consolidamento, allo sviluppo, alla realizzazione di piani industriali di lungo periodo, quali sono (e hanno per lo più dimostrato di essere) le fondazioni bancarie.

(devono rispondere) agli eredi delle comunità che in origine le hanno fondate o del territorio che le ha espresse, dunque a un variegato mondo di *stakeholders* e *shareholders*, enti locali e soggetti della società civile, che esprimono rappresentanti e amministratori attenti (per lo più) a controllare che nel loro operare esse tengano conto degli interessi della comunità e del territorio.

Certo, chi critica l'anomala autoreferenzialità delle Fondazioni, ne considera piuttosto il ruolo di azionisti di istituti di credito. Ma anche sotto questo profilo, la critica non regge. Se l'autoreferenzialità delle Fondazioni fosse una intollerabile anomalia, dovremmo infatti considerare altrettanto anomala la non minore autoreferenzialità dell'azionista di riferimento di una impresa capitalistica (di qualunque impresa non strutturata in forma di public company). Nella maggior parte dei casi, egli ha ereditato il suo patrimonio e i suoi poteri dal fondatore dell'azienda e dai suoi successivi aventi causa; e risponde ai discendenti futuri della famiglia (ai quali dovrà lasciare un'azienda viva, vitale, competitiva, capace di creare valore), e anche, ma nelle labili forme della cosiddetta responsabilità sociale, alla società intera. Allo stesso modo – a ben vedere - di una Fondazione bancaria che amministra e gestisce un patrimonio conferito dai fondatori e arricchito dai loro successori, con la differenza che la sua responsabilità sociale è meglio strutturata e che l'ordinamento prevede forme e modi di rappresentanza e di garanzia degli stakeholder. Perché dunque i critici delle Fondazioni non estendono la loro denuncia dei presunti pericoli della cosiddetta autoreferenzialità agli azionisti di riferimento di grandi imprese a proprietà familiare? Forse perché le prime sono entità collettive, espressione di comunità intermedie, i secondi invece individui privati? Ma questa distinzione non è, per l'appunto, il prodotto del pregiudizio ideologico poco fa criticato, non è chiaramente incompatibile con il modello di pluralismo sociale riconosciuto e garantito dall'articolo 2 e dall'articolo 118 della nostra Costituzione?

Come ha sottolineato Gustavo Zagrebelsky³², la compresenza in capo alle fondazioni di origine bancaria di attività di erogazione a favore di iniziativa di utilità sociale e di attività di investimento, gestione e valorizzazione del patrimonio pone problemi e richiede il rispetto di regole rigorose. Nella loro funzione di erogazione, esse ovviamente non applicano regole di mercato, ma regole di responsabilità sociale;

³² Intervento al Convegno su *Le Fondazioni bancarie, quale spazio fra mercato e politica?*, organizzato a Torino dalla Associazione delle Fondazioni delle Casse di risparmio piemontesi il 29 ottobre 2007.

occorrono, dunque, garanzie rigorose di trasparenza e criteri e parametri adeguati per la selezione dei progetti da finanziare. Nella loro qualità di investitori, e dunque nella gestione e valorizzazione del patrimonio da cui traggono le risorse per le erogazioni, è invece giusto pretendere che le Fondazioni rispettino rigorosamente le regole del mercato e dimostrino di essere investitori oculati³³.

Ma soprattutto occorre che resti ferma e forte, negli stakeholder come negli amministratori delle Fondazioni, la convinzione che la loro missione fondamentale sta nella promozione di attività di utilità sociale, e dunque nel sostegno e nel finanziamento del Terzo settore. E' giusto dunque metterle in guardia dalle tentazioni delle luci della ribalta del "risiko bancario". La partecipazione al capitale di imprese bancarie è – e sempre più dovrà diventare – principalmente un investimento patrimoniale, dal quale ricavare, con un oculato esercizio del ruolo di azionisti

³³ Questa quasi ovvia conclusione non esaurisce tuttavia la questione. La regolamentazione internazionale è stata per più versi superata dalle accelerate trasformazioni intervenute nei mercati finanziari; nei quali operano attori completamente diversi da quelli del passato, con comportamenti e logiche del tutto nuovi (v. da ultimo A IOZZO e A. MOSCONI, *The Foundation of a Cooperative Global Financial System*, Parigi 2008, in http://www.astrid-online.it/Regolazione/Studi-ric/Iozzo_Mosconi_Aspen_18_19_4_08.pdf; e N. WOODS, *From Intervention to Cooperation: Reforming the IMF and the World Bank*, Progressive Governance Conference, London 2008, in http://194.185.200.102/Riforma-is/Studi-ric/Ngaire_Woods_aprile-08.pdf). In attesa che quelle regole vengano aggiornate (una nuova Bretton Woods?), si avverte comunque l'esigenza che i mercati finanziari non siano totalmente in balia di soggetti dominati dalla logica dei capital gain a breve, dell'investimento "mordi e fuggi". C'è bisogno di investitori di lungo periodo, attenti alle esigenze della società, del Paese e del territorio di riferimento, disposti a sostenere progetti industriali di lungo periodo. In altri paesi sono gli investitori istituzionali. In Italia sono, per il momento, quasi soltanto le Fondazioni di origine bancaria.

Di conseguenza: se è condivisibile la preoccupazione di Zagrebelsky che il ruolo di investitori delle fondazioni bancarie non prevarichi né entri in contraddizione con il loro ruolo di soggetti erogatori e finanziatori di attività non profit di utilità sociale, non lo è invece – sembra a me – l'ipotesi che esse debbano disinteressarsi di fatto dei loro investimenti comportandosi come azionisti "dormienti". Senza interferire con i compiti e l'autonomia che va riconosciuta agli amministratori delle società partecipate (*in primis*, le banche conferitarie), è bene, al contrario, che esse esercitino "pienamente" i loro poteri di azionisti, innanzitutto preoccupandosi che alle medesime partecipate siano preposti amministratori capaci e efficienti e controllando con rigore i risultati della loro gestione. La storia delle Fondazioni di origine bancaria è infatti una storia di successo, come ho sopra ricordato, non solo perché esse costituiscono ormai un forte polmone finanziario di tutto il settore dell'economia sociale (dunque del "terzo" o, se si preferisce, del "secondo" settore), ma anche per altri tre motivi, altrettanto importanti: l'aver intelligentemente accompagnato la ristrutturazione e modernizzazione del nostro sistema creditizio; averne assicurato il legame con il tessuto economico-produttivo del Paese, nel rispetto delle regole di mercato; avere almeno in parte supplito alla perdurante carenza di investitori istituzionali impegnati a sostenere progetti industriali di lungo periodo. Come è evidente, se si costringessero le Fondazioni a rinunciare al pieno esercizio del loro ruolo di azionisti, alcuni addendi di questa storia di successo verrebbero azzerati. La competitività del Paese ne sarebbe indebolita, non rafforzata.

rilevanti, le risorse per l'alimentazione delle attività di utilità sociale. Senza nulla togliere all'importante funzione che le Fondazioni hanno svolto (e che per qualche tempo dovranno continuare a svolgere) nella ristrutturazione e nell'ammodernamento del sistema creditizio italiano, questo resta il loro compito essenziale.