

FONDAZIONI, UNA SPECIE IN VIA DI ESTENSIONE

Laura Danzi e Marco Demarie

Centro di Documentazione sulle Fondazioni, Fondazione Giovanni Agnelli
(pubblicato in "Il Ponte")

In quest'ultimo ventennio le fondazioni – e il Terzo settore in generale - hanno conosciuto un periodo di crescita sia in termini quantitativi sia in termini di visibilità e legittimazione pubblica.

Le motivazioni di questo sviluppo si inscrivono in e si intrecciano ad altre tendenze di cambiamento che hanno percorso (e attraversano tutt'ora) la società contemporanea: dalla crisi del *welfare state* e delle politiche statali di riformismo sociale, alla conseguente ricerca di nuovi modelli organizzativi e istituzionali per la produzione e distribuzione di beni collettivi, dalla sfiducia nei partiti politici come mezzo di ascolto ed espressione dei bisogni della cittadinanza ad una crescente fiducia nell'azione della società civile e negli strumenti a sua disposizione, per segnalarne alcune.¹

Questo fenomeno ha interessato larga parte delle realtà europee; in ciascun paese, tuttavia, il processo di configurazione e sviluppo del settore fondazioni ha assunto caratteristiche peculiari, frutto della combinazione degli specifici contesti storici, giuridici economici e culturali².

L'orizzonte e gli obiettivi di questo articolo

In questo scritto, l'attenzione sarà rivolta al contesto nazionale, cercando di fornire un'idea della dimensione, della composizione e delle caratteristiche del settore, come pure delle sue modalità operative e d'intervento.

Si è detto settore, con qualche disagio definitorio: *insieme* sarebbe forse termine più calzante. A maggior ragione, la nozione di *sistema* apparirebbe per il momento inadeguata, perchè prematura: e ciò non soltanto a causa dell'estrema eterogeneità dei soggetti - ivi compresa la dimensione propriamente giuridica della fenomenologia in questione - sia soprattutto per il grado ancora assai embrionale dell'autoorganizzazione del settore: pur in movimento. E' invece possibile formarsi un'idea appunto dell'insieme di realtà che compongono il settore e delle dinamiche che lo attraversano. Per favorire questo sforzo di lettura, si è scelto di distinguere tre possibili piani di osservazione.

¹Su questi temi, per il contesto italiano, v. ad es., BARBETTA G. P., *Il settore nonprofit italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002; BORZAGA C., FIORENTINI G., MATA CENA A. (a cura di), *Non profit e sistemi di welfare*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996; RANCI C., *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1999.

² Per una presentazione del fenomeno in Europa: ANHEIER H.K., "Foundation in Europe: a Comparative Perspective", in SCHULTER A., VOLKER T. WALKENHORST P. (a cura di), *Foundations in Europe. Society Management and Law*, London, Bertelsmann Foundation, Directory of Social Change, CAF, 2001; DEMARIE M., "Esperienza delle fondazioni in prospettiva europea" in AAVV, *Con-vivere la città. I nuovi strumenti della società civile di fronte alle emergenze sociali e all'immigrazione*, Edizioni Nautilus, Bologna, 2001.

Punto di partenza di queste note è la riflessione sul soggetto fondazionale, come emerge dalla letteratura sul Terzo settore e ancor più come risulta definita dalla riflessività espressa dal settore e dagli operatori delle fondazioni a livello globale. In secondo luogo, l'osservazione della cornice normativa di riferimento, con un accenno alle interpretazioni e variazioni della figura della fondazione presenti nell'attuale contesto italiano. Infine, la presentazione di alcuni indicatori empirico-quantitativi.

Un ulteriore *caveat* preliminare. Il panorama fondazionale è difficilmente imbrigliabile in un quadro statico e completo, in considerazione delle continue trasformazioni e della frequente nascita o proposta di nuove figure; di conseguenza, il quadro giuridico che riassumiamo in uno dei paragrafi successivi non ha alcuna pretesa interpretativa né di esaustività, ma mira essenzialmente a fornire un'istantanea d'insieme quanto possibile accurata dell'attuale situazione. Il tema delle fondazioni di origine bancaria, la cui problematica viene affrontata in altri contributi di questa pubblicazione, è qui introdotto solo per cenni, così come si è omessa una trattazione specifica dell'aspetto fiscale. Nelle conclusioni ci limiteremo a evocare quelle prospettive di dibattito che, agli occhi di chi scrive, paiono oggi pertinenti.

Fondazioni moderne: i vantaggi competitivi

La figura della fondazione, dopo una storia per più versi marginale, sta vivendo un momento di crescita e affermazione anche nella società italiana. Questa situazione può essere interpretata come il risultato della combinazione di diversi fattori sia di carattere generale, sia riconducibili alle peculiari caratteristiche di questo istituto giuridico.

Abbondante letteratura³ evidenzia che la fondazione si pone come forma giuridico-organizzativa adatta al perseguimento non solo di attività filantropiche di assistenza e beneficenza in senso tradizionale, ma anche per la produzione di beni e servizi pubblici o quasi-pubblici in grado di contribuire in maniera efficace ed efficiente ad un accrescimento del benessere collettivo. La fondazione apparirebbe, cioè, come una delle figure principe grazie alle quali dare praticabilità giuridica alla spinta auto-organizzativa della società, in quella dimensione politico-culturale che da qualche tempo, specialmente in Europa, abbiamo preso a chiamare *sussidiarietà orizzontale*.

Il catalogo dei punti di forza delle fondazioni, così come ricostruibile alla luce della letteratura, nonché delle auto-rappresentazioni della fondazioni stesse, è assai ampio. In campi specifici, le fondazioni paiono disporre di 'vantaggi competitivi' sia rispetto ai governi sia al mercato. Il particolare sistema di legittimazione della fondazione, la sua *governance*, le sue risorse economiche, la mettono in grado di agire come un operatore con elevata propensione al rischio e all'intrapresa: dall'attuazione di progetti pilota, al sostegno di soggetti neonati, alla conduzione di ricerche sociali su temi poco esplorati o 'difficili', a iniziative di studio e monitoraggio della realtà sociale, ed altro ancora. La sua azione può servire, inoltre, a contribuire ad una sensibilizzazione pubblica e collettiva sui temi affrontati (*advocacy*) favorendo l'emergere di un dibattito politico e culturale e l'eventuale sviluppo di politiche concrete.

³ Cfr. PLESSING J. AND GUERRERO T.J., "Analysis of Funders' Activities" in European Foundation Centre, European, *Funding minorities and multiculturalism in Europe*, European Foundation Centre, Brussel, 2001; PORTER M.E. and KRAMER M.R., "Philanthropy's New Agenda: Creating Value", Harvard Business, pgg 121-130, November December, 1999; SCHULTER A., VOLKER T. WALKENHORST P. (a cura di), *Foundations in Europe. Society Management and Law*, cit. (per un più ampio riferimento a pubblicazioni sull'argomento si rimanda alle numerose indicazioni bibliografiche contenute nei contributi presenti nel volume).

Altri aspetti di rilievo risultano la dinamicità e la velocità d'azione delle fondazioni: caratteristiche importanti nel cogliere domande e bisogni sociali sempre più eterogenei e segmentati. La progressiva diversificazione della domanda richiede, infatti, risposte sempre più puntuali e specifiche, che possono difficilmente essere soddisfatte da sistemi unificati e standardizzati di offerta. La struttura organizzativa della fondazione (tendenzialmente snella, flessibile e tale da permettere un effettivo grado di controllo sulla destinazione concreta delle risorse) consente di organizzare e gestire in modo efficiente e dinamico le risorse, velocizzando i meccanismi decisionali e di intervento, sia che questi ultimi siano di tipo operativo, o erogativo. Al tempo stesso, si sottolinea come, di loro natura, le fondazioni possano proporre alla loro azione orizzonti temporali di lungo respiro, sottratti alle distorsioni del ciclo politico o alla propensione per il breve termine tipica dei soggetti *profit*⁴.

Si aggiunga l'apparente specifica capacità delle fondazioni di aderire alla dimensione del 'locale' (senza per questo estraniarsi da più ampi flussi e circuiti): adesione che si esprime nell'immersione nei caratteri di una specifica comunità settoriale e/o territoriale, come pure nella capacità di instaurare rapporti di collaborazione con i soggetti che ne fanno parte, ma anche di favorire rapporti tra soggetti. La funzione di catalizzatore di idee, di risorse e di punto di incontro *super partes* tra attori volto a promuovere azioni sinergiche e rafforzate può rappresentare un contributo particolarmente significativo, al fine di renderne più efficace e mirata l'azione.

Infine, la fondazione sembra offrire un involucro giuridico funzionale ad un buon compromesso tra le esigenze di efficienza gestionale di tipo latamente aziendalistico e le motivazioni latamente etiche afferenti alla sua natura.

Complicazioni tassonomiche

Lo spettro semantico del sostantivo fondazione pare in crescita accelerata. Ne tenteremo alcune letture, consci dei limiti imposti dallo spazio.

La tradizionale espressione 'patrimonio per uno scopo' coglie due elementi essenziali della fondazione, ma non riesce a dare pienamente conto del processo di evoluzione e trasformazione conosciuto nel tempo da questa istituzione - in Italia e altrove. Una definizione univoca di cosa si intenda per fondazione risulta difficile: tuttavia nel settore si sta facendo strada una definizione di tipo operativo, per lo più condivisa, che identifica la fondazione come un'organizzazione basata su un patrimonio e uno statuto, privata, auto-governata, senza distribuzione di profitti, caratterizzata da una finalità di pubblica utilità⁵. Detto questo, come porre qualche tipo di ordine nel guardare alle fondazioni italiane? Alcuni assi di distinzione sembrano utili.

- In una prospettiva di genesi giuridica, troviamo fondazioni di diritto civile - nazionali o regionali - e fondazioni nate in seguito a (e in parte regolate da) specifici provvedimenti legislativi, siano essi di 'sistema' o interventi *ad hoc*.
- Da un punto di vista funzionale (in relazione cioè alle modalità di intervento principali), troviamo idealtipicamente *fondazioni operative* e *fondazioni di erogazione*

⁴ Per una discussione critica, v. FILIPPINI L. (a cura di), *Economia delle fondazioni. Dalle "Pie Causae alle fondazioni bancarie*, Il Mulino, Bologna, 2000. In particolare, si segnala il contributo ivi contenuto di BARBETTA G.P. e PELLEGRINI C.B., "Origini e problemi di *governance* delle fondazioni".

⁵Fonte: ANHEIER H.A., "Foundations in Europe: a Comparative Perspective" in SCHULTER A., VOLKER T., WALKENHORST P. (a cura di), *Foundations in Europe. Society Management and Law*, cit.

(*grant-making*). Le prime utilizzano le proprie disponibilità per realizzare direttamente attività coerenti con gli scopi statuari, le seconde erogano fondi in favore di progetti gestiti da terzi.

- Il patrimonio risulta un parametro significativo per operare un altro tipo di distinzione: fra fondazioni patrimonializzate e non. Le prime dispongono di un patrimonio sufficiente a sostenere il conseguimento della propria missione, le altre devono recuperare (in parte o completamente) risorse dal mercato agendo come soggetti (parzialmente) commerciali, ovvero ottenere contributi da parte delle famiglie, imprese, altri enti non commerciali, pubbliche amministrazioni.

Fauna normativa

Si è già accennato, se la distinzione è adeguata, a due 'gruppi': da una parte, le fondazioni previste e disciplinate dal Codice Civile e, dall'altra, le fondazioni nate in seguito a provvedimenti normativi.

Nel primo insieme rientrano le fondazioni 'tradizionali', che si muovono nella cornice normativa prevista negli articoli contenuti nel Libro I, Titolo II, Capo I del Codice Civile. Da segnalare che il DPR 10 febbraio 2000, n. 361 ha modificato alcune disposizioni, semplificando le procedure di riconoscimento della personalità giuridica.

Il Codice Civile rimane il riferimento normativo anche per altre fondazioni, che tuttavia presentano caratteristiche peculiari e possono essere così identificate come tipologie specifiche. La fondazione di partecipazione⁶, ad esempio, (art. 1 DPR 361/2000, ART.1332 c.c, art 45 Cost.) è definita come 'un patrimonio di destinazione a struttura aperta' in quanto l'atto costitutivo è un contratto che può ricevere l'adesione di altre parti oltre a quelle originarie anche dopo la conclusione dell'atto firmatario. Il modello organizzativo della fondazione di partecipazione consente la compresenza di enti pubblici territoriali e di attori privati, che - in relazione al contributo fornito - partecipano a diverso titolo alla vita della stessa.

Soprattutto in ambito culturale-artistico, questo modello sta conoscendo un notevole successo, in quanto considerato un'interessante formula organizzativa per la realizzazione di progetti di collaborazione pubblico/privata.

Altro caso è la fondazione comunitaria, che trova le sue origini negli Stati Uniti all'inizio del secolo scorso (*community foundation*) e il cui modello ha ispirato la fondazione Cariplo nel suo progetto di costituzione di una rete di fondazioni di questo tipo nelle province lombarde e del Piemonte nord-orientale. Fondazioni di questo tipo sono attive nell'ambito di una specifica comunità territoriale e si pongono come intermediario tra donatori e organizzazioni del sociale: la loro finalità è mobilitare - tramite una strumentazione complessa - il potenziale di donazione presente su un determinato territorio e indirizzabile al territorio stesso⁷.

La fondazione *holding* (o finanziaria) è, invece, un ente che amministra un patrimonio o gestisce un'impresa avendo come vincolo statutario l'obbligo di indirizzare le rendite del patrimonio o gli utili dell'impresa ad altro ente non commerciale per il perseguimento degli specifici scopi istituzionali di quest'ultimo.

⁶ Sull'argomento v. BELLEZZA E., FLORIAN F., *Le Fondazioni del Terzo Millennio. Pubblico e Privato per il Non-Profit*, Passigli, Firenze, 1998;

⁷ Sull'argomento: CASADEI B. "Manuale operativo: Fondazioni delle Comunità locali", Fondazione Cariplo, 1999; GAMBÀ A. "Fondazioni comunitarie: la nuova frontiera del non profit italiano", in *Terzo settore*, n°1 gennaio 2001. Numerose informazioni sono presenti nel sito della fondazione Cariplo www.fondazionecariplo.it;

A queste forme, frutto della creatività dell'autonomia privata, si sono andate affiancando altre nate per specifica norma di legge (statale o regionale), nell'intento di privatizzare enti pubblici o quasi pubblici e a individuare soluzioni istituzionali e gestionali innovative ed efficienti per l'offerta di servizi alla collettività.

Agli inizi degli anni novanta fanno così la loro comparsa le fondazioni di origine bancaria (c.d. legge Amato, l. 218/90; legge Ciampi, l.461/98; d. lgs.153/99), soggetti nati dalla privatizzazione del sistema bancario pubblico e che hanno attraversato un processo evolutivo tortuoso e per molti aspetti non ancora concluso⁸.

Successivamente, il d.lgs 367/96 (c.d. decreto Veltroni) e poi il d.lgs 134/98 hanno disposto la trasformazione obbligatoria dei principali enti lirici nazionali da enti di diritto pubblico a fondazioni di diritto privato⁹.

In altri casi, lo strumento legislativo è stato utilizzato per provvedimenti *ad hoc* trasformando singoli enti in fondazioni. Di questo 'gruppo' fanno parte la Scuola Nazionale di Cinema (d.lgs. 426/97), l'Istituto Nazionale di Dramma Antico (d.lgs. 20/98), la Triennale di Milano (d.lgs. 273/99) e il Museo della Scienza e della Tecnica Leonardo da Vinci (d.lgs. 258/99). Caso particolare, in quanto frutto di un atto normativo regionale e non statale come negli altri casi, è costituito dalla Fiera Internazionale di Milano (trasformata tramite decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 1367, 24 gennaio 2000).

Esistono nell'ordinamento italiano anche alcune tipologie di fondazioni - oggi sostanzialmente non utilizzate - che fanno riferimento a leggi o norme regolamentari speciali, concernenti principalmente le procedure di riconoscimento e l'assegnazione dei poteri di controllo. Fra queste troviamo le fondazioni assistenziali, le fondazioni di istituzione agraria, le fondazioni scolastiche, le fondazioni universitarie (diverse da quelle nate con recenti disposizioni e in seguito descritte) e le fondazioni militari. Fanno eccezione le fondazioni di religione e culto - regolate dagli accordi internazionali tra Stato italiano e Chiesa cattolica del 1929 e del 1985 - che continuano a essere costituite e significativamente presenti nella realtà nazionale¹⁰.

Pur senza caratteri di obbligatorietà, la fondazione è stata indicata, inoltre, come possibile 'veste giuridica' da adottare nei processi di trasformazione in chiave privatistica di alcuni enti pubblici, eventualità prevista per le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza - Ipab- (l.328/2000, d.lgs. 207/2001)¹¹, e per gli enti pubblici gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza (l. 537/93 e al d.lgs 509/94).

Il legislatore ha indicato la figura della fondazione come opzione da adottare non solo nei processi di trasformazione di soggetti già esistenti, ma anche come cornice giuridica per la nascita di nuove figure: l'art. 10 del d. lgs. 368/98 (e conseguente regolamento attuativo disposto il 29 novembre 1999) prevede, infatti, la possibilità per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali di costituire o partecipare a fondazioni per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale tramite il conferimento di beni culturali o dei diritti d'uso su beni mobili o immobili di sua proprietà. Vi sono poi le fondazioni

⁸ Per una presentazione della presenza e delle attività delle singole fondazioni di origine bancaria in Italia, v. il primo *Annuario delle fondazioni di origine bancaria*, 2002, a cura dell'A.C.R.I. Parti del *Annuario* sono disponibili *on line* nel sito dell'A.C.R.I. www.acri.it alla sezione 'Prodotti Editoriali'.

⁹ Per approfondimenti, v. IUDICA G., *Fondazioni ed enti lirici*, Cedam, Padova, 1998; BRUNETTI G., *I teatri lirici. Da enti autonomi a fondazioni private*, Etas, Milano, 2000.

¹⁰ Per commenti e normativa di riferimento su queste specifiche tipologie, v. IORIO G., *Le fondazioni*, Giuffrè Editore, Milano, 1997.

¹¹ Sull'argomento, v. CORRÁ D., "Ipab al bivio dopo il riordino: aziende di servizi alla persona o fondazioni private?", in *Terzo settore*, n° 6 giugno 2001.

universitarie: l'art. 59, comma 3, l.388/2000 (seguito dal DPR 24 maggio 2001, n. 254) dispone che le Università, per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, possano costituire fondazioni di diritto privato con la partecipazione di enti, amministrazioni pubbliche e soggetti privati¹². Infine, il d.lgs 124/93 prescrive che i fondi pensionistici complementari rispetto al sistema obbligatorio pubblico possano essere costituiti alternativamente nelle forme dell'associazione o della fondazione.

Il processo morfogenetico sembra peraltro lontano dal potersi definire concluso, soprattutto se si considera che sempre nuove proposte si affacciano all'orizzonte, chiamando in causa la figura della fondazione come soluzione da adottare¹³ o modello cui ispirarsi¹⁴.

Tab. 1 Un'ipotesi di classificazione delle fondazioni italiane per modalità operativa e capacità patrimoniale

Capacità patrimoniale	Modalità operativa	
	Operating	Grant-making
Patrimonializzate	<ul style="list-style-type: none"> • Alcune fondazioni 'civili' • Fondazioni ex-Ipab 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondazioni di origine bancaria
Non interamente patrimonializzate	<ul style="list-style-type: none"> • La maggior parte delle fondazioni 'civili' • Fondazioni enti lirici • Fondazioni ex-Ipab 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondazioni <i>fundraising</i> private • Fondazioni comunitarie

Fonte: BARBETTA G.P. e DEMARIE M., "Italy": in SCHULTER A., VOLKER T. WALKENHORST P. (a cura di), *Foundations in Europe. Society Management and Law*, London, Bertelsmann Foundation, Directory of Social Change, CAF, 2001.

Alcuni numeri sulle fondazioni

Per delineare i contorni di una mappa relativa alla presenza, all'azione e alle risorse delle fondazioni in Italia è necessario avvalersi di una combinazione di dati ricavati da un numero limitato di fonti fra loro eterogenee.¹⁵

¹²Sull'argomento, v. BELLEZZA E. "Fondazioni Universitarie: strumenti operativi di pubblica utilità", in *Terzo settore*, n°7/8 luglio-agosto 2001.

¹³ Ad esempio nelle proposte avanzate per eventuali processi di privatizzazione degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e di alcuni tipi di musei.

¹⁴ Il modello della fondazione sembra aver ispirato la trasformazione dell'ente pubblico "La Biennale di Venezia" in persona giuridica di diritto privato denominata in seguito "Società di cultura La Biennale di Venezia" (d.lg.19/1998) ed è stato, inoltre, proposto come veste giuridica nell'eventuale creazione della la cosiddetta l' "Impresa sociale" (Inlus).

¹⁵ L'accumulazione statistica e la ricerca empirica sulle fondazioni in Italia non sono ancora ricche come le si vorrebbe. La più recente fonte risulta oggi il censimento Istat sulle istituzioni e imprese *nonprofit* italiane, pubblicato nel 2001 (ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia*, Istat, Roma, 2001). Tale rilevazione si è basata sull'utilizzo di un archivio di partenza costituito tramite l'integrazione e la fusione di diversi archivi amministrativi (censimento generale del 1991, anagrafe tributaria, archivio statistico delle imprese attive) e settoriali.

Secondo l'Istat, nel 1999 le fondazioni in Italia erano 3008 e rappresentavano l'1,4% dei soggetti appartenenti al settore *non profit*¹⁶. Dal punto di vista della distribuzione geografica, la concentrazione maggiore si ritrovava nel Nord (57,7%), con punte di particolare rilievo in Lombardia (22,3%), Piemonte (11,4%), Emilia Romagna (7,6%) e Veneto (8,4%). Il 23,2% della fondazioni aveva sede nel Centro e il 19% nel Mezzogiorno (tabella 1)¹⁷.

Le fondazioni sono un fenomeno giovane e in continua crescita. Quasi la metà, infatti, alla data del censimento risultava costituita negli ultimi dieci anni e il 70% a partire dagli anni ottanta (tabella 2).

Nella scelta dei settori d'intervento privilegiati, prevalgono i progetti e le iniziative nell'area definita come 'cultura, sport e ricreazione' (27,5%), a cui seguono quella dell'assistenza' (25,5%) e dell'istruzione e della ricerca' (23,5%) (tabella 3). Va peraltro sottolineato che, nella maggior parte dei casi, le fondazioni sono presenti contemporaneamente in più campi e impegnate in attività diversificate, situazione che riflette – in scala più contenuta – la complessità degli interventi del Terzo settore nella sua generalità.

La recente rilevazione Istat non si occupa di studiare le modalità operative prevalenti delle fondazioni italiane. Può soccorrere in questo una ricerca portata a termine dalla Fondazione Giovanni Agnelli nella seconda metà degli anni novanta su oltre 500 fondazioni di diritto civile¹⁸, dalla quale si ricava che solamente il 5% di queste si riconosceva nel modello di fondazione di erogazione 'pura', mentre la maggioranza si identificava con il modello operativo (circa il 70%)¹⁹ (tabella 4). Tale situazione appare peculiare del contesto italiano e si differenzia nettamente, ad esempio, da quelle statunitense o tedesca, realtà dove ben più diffuso risulta il modello di fondazione *grant-making*. In Italia, dunque, lo strumento della fondazione è inteso soprattutto come produttore diretto di specifici beni e servizi, e meno come organo di promozione e sostegno finanziario di iniziative realizzate da terzi. Sebbene il mondo delle fondazioni sia nel nostro paese in

Una recente indagine quali-quantitativa del settore fondazioni in Italia è quella del Consiglio Italiano per le scienze sociali. (CONSIGLIO ITALIANO PER LE SCIENZE SOCIALI, *Le fondazioni in Italia. Libro Bianco*, Consiglio italiano per le Scienze Sociali, Roma, 2002).

Nella seconda metà degli anni novanta la Fondazione Giovanni Agnelli portò a termine un'indagine conoscitiva su un campione di più di 500 fondazioni di diritto civile italiane, con particolare attenzione al profilo istituzionale, alla localizzazione territoriale, agli orientamenti strategici, alle scelte organizzative e funzionali, alle modalità di reperimento e destinazione delle risorse, ora pubblicata in FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI, *Per conoscere le fondazioni. I mondi delle fondazioni in Italia e all'estero*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1997. Va segnalato, inoltre, il lavoro del Centro di Documentazione sulle Fondazioni, fondazione nata nel 1996 su iniziativa della Fondazione Agnelli. Cfr. il sito www.fondazioni.it/info e la newsletter Centro Documentazione *Fondazioni Network*.

Per quanto riguarda ricerche circoscritte realtà territoriali o settori specifici, v. PEDRAZZI G., PONZANELLI G. (a cura di), *Le fondazioni bresciane*, Promodis Italia editrice, Brescia; 2002; "Il giornale delle fondazioni", Supplemento a "Il Giornale dell'Arte" n. 213, settembre 2002 (dedicato alle fondazioni attive in campo artistico).

Utili, anche nella prospettiva di una ricostruzione di trent'anni di storia delle fondazioni in Italia, sono le informazioni contenute in CIRIEC, *Le fondazioni italiane*, Milano, Franco Angeli, 1973 e in FONDAZIONE NAPOLI NOVANTANOVE, *Le Fondazioni in Italia e all'Estero*, Padova, Cedam, 1989.

16 I dati Istat si riferiscono al settore delle fondazioni nel suo complesso, includendo tutte le tipologie precedentemente specificate.

17 Per chiarezza espositiva si è scelto di presentare l'insieme delle tabelle a cui si fa riferimento a fondo di questo contributo.

18 DEMARIE M., "Le fondazioni in Italia. Un profilo empirico" in *Per Conoscere le Fondazioni. I Mondi delle Fondazioni in Italia e all'estero*, cit.

19 Nella categoria si riuniscono fondazioni operative pure e miste le quali oltre alla produzione e gestione diretta di determinati beni e servizi, svolgono anche attività di erogazione a terzi.

continua evoluzione, non ci sono fondate ragioni per presumere che oggi questo orientamento si sia sostanzialmente modificato.

La preferenza per il modello operativo può trovare parziale spiegazione nella generale gracilità patrimoniale che caratterizza le fondazioni italiane analizzate dalla Fondazione Agnelli²⁰. Solo il 2,9% dispone, infatti, al momento della rilevazione, di un patrimonio superiore ai 50 miliardi, la maggior parte può contare solo su un patrimonio compreso fra i 200 milioni e i 10 miliardi: situazione che si traduce per molte fondazioni in una limitata capacità di spesa effettiva per l'attuazione dei progetti con risorse provenienti da mezzi propri (tabella 5).

A questi dati è utile associare l'analisi delle fonti di finanziamento fornita dall'indagine Istat, la quale evidenzia come le risorse di cui dispongono le fondazioni derivino solo per il 27,1% dalle loro rendite patrimoniali, mentre una forte componente delle entrate di bilancio, il 42,2%, è costituita da entrate provenienti dal settore pubblico (sussidi e contributi, o ricavi da vendita di beni e servizi) (tabella 6)²¹

La situazione patrimoniale si pone – non sorprendentemente – come fattore centrale nella vita delle fondazioni: la presenza di un patrimonio adeguato agli scopi statutari e una gestione accurata dello stesso, unita alla possibilità di processi di autofinanziamento risultano essere condizioni estremamente rilevanti per perseguimento di politiche autonome e con continuità nel tempo, caratteristiche che sembrerebbero dovere contraddistinguere questo tipo di istituzione.

Considerazioni finali: tra società civile e privatizzazioni

I riscontri empirici disponibili sembrano testimoniare un'effettiva proliferazione del numero delle fondazioni in Italia. A questa si accompagna una proliferazione delle figure e dei profili giuridici di fondazione, senza contare la pluralità dei modelli operativi e organizzativi.

Riassumendo, le fonti di alimentazione di questo processo sembrano essere almeno tre:

- l'indubbia vitalità di una società civile che nella fondazione individua, a torto o a ragione, uno strumento *per se* funzionale al perseguimento di finalità collettive perseguite privatamente, specie sociali e culturali. Flessibilità, solidità, buona reputazione della forma fondazione inducono gli operatori ad avvalersi di essa per le missioni più diverse (sociali, sanitarie, assistenziali, formative, culturali, politiche, *dernier cri!* ecc.): ma in larghissima maggioranza di tipo operativo. Assai poco, invece, risulta rispettato in Italia l'idealtipo della fondazione come soggetto erogatore di risorse, secondo il modello americano, anche se non mancano segnali specialmente nella tipologia c.d. *corporate*²²;

²⁰ Si ricorda che nella ricerca della Fondazione Agnelli non erano incluse le fondazioni di origine bancaria.

²¹ Il campione di riferimento include anche le fondazioni di origine bancaria, soggetti caratterizzati da una situazione che si discosta notevolmente da quella dell'insieme fondazioni italiane. Tuttavia, dato l'esiguo numero di questi soggetti, la loro situazione non influisce sulla determinazione di una tendenza generale nell'osservazione del settore nel suo complesso.

²² Una definizione idealtipica della 'fondazione di impresa', ricalcata sulla realtà statunitense, la descrive come un attore di tipo *grant-making*, nato per iniziativa di un'azienda o una famiglia di imprenditori, finanziato (spesso attraverso contributi e non una piena patrimonializzazione) e guidato dagli stessi fondatori. In Italia molte fondazioni di questo tipo sono *operating*, tuttavia si nota un crescente numero di esempi che si configura come il modello statunitense. Per una riflessione italiana, si rimanda agli atti del convegno, promosso da Sodalitas - Associazione per lo Sviluppo dell'Imprenditoria Sociale - e Assalombarda, "Le Fondazioni d'Impresa per la Crescita della Società Civile",

- l'utilizzo della fondazione da parte delle amministrazioni (specie locali e regionali) quali nuovi *agenti di politiche pubbliche* o di produzione di beni collettivi, ancora, di partnership pubblico-private, che in altri tempi sarebbero state affidate ad enti pubblici o para-pubblici;
- il ricorso alla fondazione da parte del settore pubblico al fine di 'privatizzare', e, in genere, riorganizzare enti pubblici (spesso storicamente originati dalla società civile). Processo non sempre lineare e consensuale (*docet* la vicenda delle fondazioni di origine bancaria), né di straordinario successo (enti lirici), ma promettente. Il tema musei, di evidente rilevanza per l'Italia, potrebbe rappresentare un interessante campo di applicazione.

Chi scrive valuta il processo (troppo) sommariamente descritto come un dinamismo positivo della società italiana, in linea con una concretizzazione utile ed effettiva del principio di sussidiarietà orizzontale. Un processo quindi positivo e tale da innescare fenomeni di innovazione di sistema.

Non per questo, debbono essere sottaciuti alcuni elementi di rischio in esso insiti. L'effettiva sostenibilità economica di lungo periodo di una generazione di fondazioni civili sottopatrimonializzate e quasi soltanto confidenti nella loro capacità di attrarre contribuzioni significative da soggetti terzi (e molto spesso ancora dalle pubbliche amministrazioni) è di per sé un problema - che pone per di più la questione del reale grado di indipendenza dei soggetti in questione. Un critico più severo potrebbe inoltre richiamare il rischio di diffusione di comportamenti opportunistici, e suggerire una riedizione *ad hoc* del rasoio di occamiana memoria.

Sull'altro versante, il ricorso alla privatizzazione di enti pubblici e la loro trasformazione in fondazione deve superare il vaglio della loro effettiva autonomia dai pubblici poteri. Valore che va preservato in ogni caso, ma che ha una densità tutta speciale nel caso delle fondazioni di origine bancaria. E' più che evidente che autonomia non significa irresponsabilità, all'opposto: il valore della responsabilità deve però perseguito attraverso strumenti opportuni, non mortificanti, coerenti con l'appartenenza delle fondazioni alla sfera privata e non contraddittori con gli standard di vigilanza praticati internazionalmente; strumenti che insieme minimizzino il rischio di eterodirezione, politica o altro, delle fondazioni, e allo stesso tempo ne impediscano le (in teoria mai escludibili) derive autoreferenziali in senso introverso o al contrario egemonistico.

Quanto detto ci porta ad argomentare l'importanza della crescita di una cultura delle fondazioni, nel duplice senso di una cultura deontologico-professionale all'interno delle fondazioni e del modo in cui la società guarda alle fondazioni.

Primo passo importante per favorire questo risultato è quello di giungere ad una definizione condivisa (anche, anzi necessariamente, complessa e plurale) di fondazione: favorire cioè l'emergere di un'immagine chiara di cosa siano, di dove e come operino e con quali risultati. Si è evidenziato come l'attuale situazione normativa italiana sembri più il risultato del susseguirsi di disposizioni puntuali e specifiche piuttosto che lo sviluppo di una linea coerente e univoca. Più funzionale, in una logica che allarga la riflessione all'intero Terzo settore, sarebbe l'introduzione di una legge quadro contenente principi e procedure a valenza generale, che permettano lo sviluppo e l'espansione del settore senza tuttavia

costringerlo in assetti particolaristici. Da non dimenticare, allo stesso tempo, l'attenzione alla dimensione internazionale per permettere la creazione di proficui rapporti di scambio e collaborazione in un momento in cui temi quali l'integrazione economica e culturale assumono crescente concretezza e attualità.²³

Sempre in una logica di insieme, alcune considerazioni vanno fatte anche per quanto riguarda la politica fiscale italiana. Da segnalare che già alcuni provvedimenti rivelano una maggiore apertura e fiducia nelle potenzialità del settore: si pensi alle recenti disposizioni che introducono la deducibilità dal reddito d'impresa delle erogazioni liberali, effettuate a fondazioni da imprese, per la realizzazione di progetti culturali (art. 38 l. 342/00 e Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, 11 aprile 2001) o all'inserimento delle fondazioni (con determinate caratteristiche) nei soggetti identificabili come Onlus²⁴ e dunque beneficiari delle agevolazioni fiscali previste.

Tuttavia, l'attuale assetto fiscale e tributario italiano risulta ancora carente nell'adottare una visione complessiva di questa realtà e nel prevedere un sistema di tassazione che favorisca adeguatamente tanto l'attività diretta delle fondazioni (ad esempio, tramite un trattamento fiscale agevolato dei loro redditi) quanto il contributo da parte di terzi (includendo tutte le categorie di attori sociali) a loro favore. Un confronto con alcune realtà internazionali, dove le fondazioni sembrano aver raggiunto una notevole sviluppo e capacità operativa, sembra confermare come questa linea di azione porti a risultati positivi in termini di rafforzamento del settore e creazione di positive ricadute per quanto riguarda la creazione di benessere collettivo. Prerogativa necessaria a questa politica risulta, comunque, la definizione criteri e requisiti chiari per i soggetti destinatari delle agevolazioni e la creazione di adeguati meccanismi di controllo per evitare un uso a scopo elusivo od evasivo dei benefici ottenuti (in questo senso occorrerà riflettere anche sul ruolo e gli effettivi poteri dell' Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, recentemente istituita con il DPCM 26 settembre 2000 e regolata dal DPCM 329/2001).

Maggiore credito e legittimazione sociale possono derivare anche dalla possibilità di evidenziare agli occhi dell'opinione pubblica (e dei *policy-makers*) quale sia il contributo concreto della presenza delle fondazioni nella società. Utile, dunque, impegnarsi seriamente (cioè senza illusioni o peggio mere finalità decorative) nella valutazione del loro impatto.

Le fondazioni stesse sono chiamate a riflettere sul loro ruolo e responsabilità verso la società e a operare tramite una politica di comunicazione e trasparenza.

Infine, osservando il percorso evolutivo e l'attuale configurazione del settore si nota come l'azione delle fondazioni non possa più essere semplicemente ricondotta a episodi di filantropia privata, ma si identifichi progressivamente con un sistema professionale e organizzato dove sempre più familiari divengono i concetti di programmazione e azione strategica. Soprattutto nel contesto *grant-making* (anche se la riflessione può essere allargata alle diverse tipologie di fondazione) questo vuol dire cercare di delimitare l'area di azione, individuare cioè le 'sfide sociali' che si vogliono affrontare e i soggetti destinatari dell'interventi; significa, inoltre, lo sviluppo di progetti mirati che presentino

²³ Per una recente riflessione di sistema sul settore fondazioni italiano, v. CONSIGLIO ITALIANO PER LE SCIENZE SOCIALI, *Le fondazioni in Italia. Libro Bianco*, cit.

Per il problema della definizione di principi di fondo comuni per una legislazione europea delle fondazioni, si rimanda al testo redatto dai gruppi di studio operativi all'interno dell'European Foundation Centre - l'European Union Committee e la Legal and Tax Task Force - "Draft Fundamental Principles for a Foundation Model Statute". Testo consultabile on line nel sito dell'EFC, www.efc.be.

²⁴ Sull'argomento Onlus, v. SANTUARI A., *Le Onlus. Profili Civili amministrativi e fiscali*, Cedam, Padova, 2000.

potenziali effetti di moltiplicazione e replica dei benefici, la presenza di personale preparato e qualificato, la creazione di rapporti di collaborazione nei quali le fondazioni mettano a disposizione non solo denaro ma anche competenza professionale, combinando così le risorse economiche e intellettuali necessarie in relazione a ciò che progetti complessi e con obiettivi di lungo termine richiedono.

Molte dunque le sfide, che richiedono sia un impegno concreto che una riflessione teorica in merito all'identità, ruolo e azione delle fondazioni. Numerosi fattori mostrano che la forte riproposizione e presenza delle fondazioni in Italia non sia semplicemente riconducibile ad una 'moda', ma si caratterizzi piuttosto come l'affermarsi di soggetti in grado di affrontare tematiche difficili, nuove e delicate con una sempre maggiore consapevolezza del proprio ruolo di strumento produttivo, di crescita non solo civile, ma anche economica. Si è accennato ad alcuni rischi: ma il gioco sembra valere la candela.

Torino, gennaio 2003