



I rapporti tra le Fondazioni di origine bancaria e gli Enti locali, e gli interventi sul territorio

di Giuseppe Pericu

Contributo per il Gruppo di lavoro Astrid sulle Fondazioni bancarie

bozza 24/11/09

Schema

1. Si assumono come dati acquisiti e non più oggetto di discussione: i) la natura di persona giuridica di diritto privato dotata di autonomia e indipendenza (nei termini delineati dalla Corte Cost. n.301 del 2003); ii) la necessaria inerenza dell'attività prevalente al territorio di riferimento e ciò in forza del dettato normativo e dell'origine del patrimonio.

2. Analisi più dettagliata del rapporto con il territorio che si sviluppa in una pluralità di profili: i) la composizione degli organi di governo è espressione anche di designazioni degli EELL e in modo "prevalente" da designazioni di enti - pubblici o privati - presenti nel territorio; ii) le erogazioni sono disposte in modo prevalente a favore di iniziative che esplicano loro effetti sul territorio di riferimento; iii) le stesse risorse patrimoniali debbono essere impiegate assicurando, anche, "lo sviluppo del territorio" (art.7 d.lgs. n.153 del 1999).

3. Il territorio come ambito fisico di riferimento, ma anche, e soprattutto, come luogo in cui operano una pluralità di soggetti pubblici e privati nei settori in cui istituzionalmente è presente la Fondazione. Tra questi soggetti gli EELL si caratterizzano quali enti esponenziali di collettività e come tali potenzialmente portatori di tutti gli interessi che la collettività di riferimento esprime; questa formula apparentemente totalizzante e nominalistica si concreta nell'ambito di una corretta ricostruzione della sussidiarietà orizzontale come attribuzione agli EELL della responsabilità politica del rilievo che tali interessi assumono e della ricerca di una loro soddisfazione. E' ovvio sottolineare che in tal modo non si fa riferimento alle competenze amministrative degli EELL, ma al loro ruolo politico (da verificare alla luce del codice delle autonomie) e nello stesso tempo non si vuole attribuire una posizione totalizzante agli EELL nei confronti di tutti settori di competenza delle fondazioni (si pensi ad esempio alla ricerca scientifica).

4. Le considerazioni fatte al punto 3. riguardano, ovviamente, le erogazioni disposte dalle Fondazioni. Nel quadro descritto i modelli ipotizzabili e concretamente verificati sono diversi, che in termini schematici possono essere così riassunti:

- a) la Fondazione, quale soggetto privato dotato di ampia autonomia, nei settori consentiti elabora propri progetti di intervento sulla base delle conoscenze acquisite e con valutazioni del tutto autonome;
- b) la Fondazione esamina e valuta autonomamente le più diverse iniziative che le vengono proposte da soggetti pubblici e privati operanti nel territorio ed interviene finanziariamente per agevolarne la realizzazione.

Ovviamente i modelli indicati possono coesistere e si verifica sia l'elaborazione di progetti autonomi, sia il finanziamento di iniziative terze: anzi a quanto si ha ragione di ritenere è questa la situazione ordinaria. In ogni caso la fondazione si atteggia pur sempre come soggetto che opera le sue scelte in modo del tutto autonomo senza alcun tipo di vincolo derivante da rapporti con gli EELL. Questa affermazione è vera dal punto di vista formale e fotografa la situazione apparente e deve essere corretta: nella realtà questi rapporti esistono, si svolgono in via del tutto riservata trovando un naturale termine di riferimento anche nei consiglieri di nomina degli EELL presenti negli organi della fondazione.

5. E' ipotizzabile un diverso assetto nei rapporti FOB/EELL in cui si attui, nel pieno riconoscimento dell'autonomia di ciascuno, un effettivo coordinamento. L'antinomia può essere risolta se entrambi i soggetti hanno piena conoscenza degli obiettivi che ciascuno di essi intende perseguire e assume le proprie decisioni solo dopo essersi confrontato con le iniziative altrui valutandone gli effetti che si possono determinare. Se per ipotesi l'ente locale comunica i propri intendimenti alla fondazione prima che questa elabori il proprio programma e lo stesso si verifica in senso opposto è possibile che con decisioni del tutto autonome sia la fondazione sia l'ente locale coordinino la loro azione per massimizzare le reciproche utilità. Tutto ciò comporta la piena conoscibilità degli intendimenti reciproci, il che per ciò che concerne l'ente locale è facile da verificare, mentre non sempre accade per le fondazioni. Questa ipotesi minima di coordinamento presuppone l'effettiva trasparenza dell'operare delle fondazioni: significa pubblicizzare i programmi sia nella loro definizione a livello generale sia nella concretezza dell'operare e sottoporsi quindi anche a una loro valutazione *latu sensu* "politica". Sotto questo profilo sembra altresì doveroso che le decisioni assunte siano

chiaramente esplicitate anche nelle motivazioni che le determinano. D'altronde è corretto ritenere che un simile atteggiamento corrisponda anche alla scelta del legislatore nel momento in cui ha individuato il patrimonio in risorse sostanzialmente “pubbliche” e ha previsto una presenza significativa negli organi di governo di soggetti designati dal territorio. Le implicazioni di ordine teorico conseguenti alla sottoposizione di soggetti privati a regole sostanzialmente di provenienza pubblicistica non paiono del tutto anomale nell'ambito del nostro ordinamento.

6. Non debbono escludersi ipotesi di coordinamento maggiormente intenso. I bisogni espressi dalla collettività locale, nei settori che in questa sede vengono in rilievo, tendono ad essere soddisfatti da una pluralità di soggetti pubblici e privati (si pensi alla assistenza, alla tutela dei beni culturali e alla promozione di eventi culturali e così via). Può accadere – e si è verificato – che su iniziativa normalmente di un ente locale si tenti di mettere in rete tutti gli operatori presenti in un determinato settore di intervento (ad esempio l'assistenza agli anziani) ed il “tavolo” in tal modo costituito elabori un programma di interventi che ciascun soggetto realizzerà negli spazi che competono nell'ambito del programma definito di comune accordo. Si conoscono alcune esperienze di questo tipo e tra queste la più significativa è costituita dal c.d. piano regolatore sociale. Le fondazioni partecipando all'iniziativa descritta esplicano pienamente la propria autonomia, che non è certamente lesa dalla collaborazione alla realizzazione di un programma condiviso e alla cui elaborazione hanno liberamente concorso.

7. Quanto detto non ritengo possa applicarsi alla gestione del patrimonio, che risente necessariamente di (evidenti) vincoli di riservatezza ed è soggetta a meccanismi di controllo non di tipo “politico”, ma di congruità tecnica-economica.

8. I modelli ritenuti preferibili di collaborazione FOB/EELL non sono frequentemente riscontrabili: sarebbe opportuna una più approfondita indagine descrittiva delle diverse situazioni locali. Si ha ragione di ritenere che in molti casi da parte delle fondazioni vi sia un atteggiamento di resistenza motivato dall'esigenza di non essere “fagocitati” dagli EELL e soprattutto interferiti nel loro operare dal personale politico, in particolare da quello locale. Un simile atteggiamento trova un riscontro “culturale” nella pubblicistica che tende a interpretare la presenza, in qualsiasi modo manifestata, degli EELL nei confronti delle fondazioni come apportatrice di inefficienza parassitaria e di clientelismo partitico. Questo atteggiamento delle fondazioni deve sicuramente mutare se si



vogliono massimizzare gli effetti positivi delle risorse erogate sul territorio. Resta da chiedersi se le rivendicazioni autonomistiche delle fondazioni non mirino invece a riservare agli organi di amministrazione uno spazio chiuso, privo di reali controlli esterni consentendo in tal modo la loro autoreferenzialità.