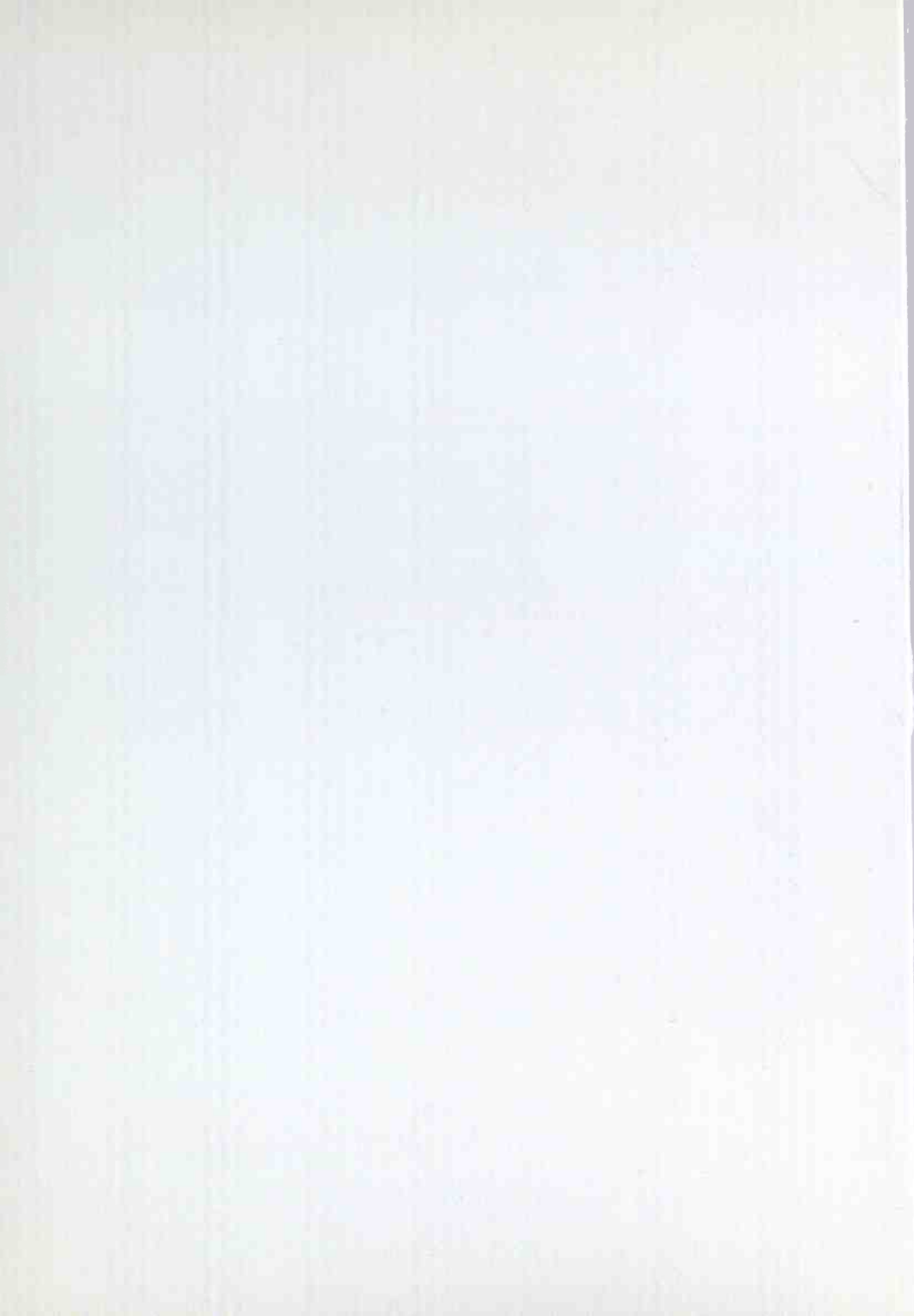


TESTI

PATRIMONI & SCOPI PER UN'ANALISI ECONOMICA DELLE FONDAZIONI

A cura di
Gilberto Turati,
Massimiliano Piacenza
e Giovanna Segre

C
Dy CENTRO
DOCUMENTAZIONE
FONDAZIONI



TESTI

Patrimoni & Scopi

Per un'analisi economica
delle fondazioni

di

Giuseppe De Luca, Gianfranco Pasquini e Franco Schimberni

C
Df CENTRO
DOCUMENTAZIONE
FONDAZIONI

Patrimoni & Scopi

Per un'analisi economica delle fondazioni

a cura di

Gilberto Turati, Massimiliano Piacenza e Giovanna Segre

 **Edizioni**
Fondazione Giovanni Agnelli

Paradigmi & Scopi
Per un'analisi economica
delle fondazioni
di ricerca
Giovanni Agnelli

Copyright © 2008 by *Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*
via Giacosa 38, 10125 Torino
tel. 011 6500500, fax 011 6502777
e-mail: edizioni@fga.it Internet: <http://www.fondazione-agnelli.it>

Cura editoriale di Veronica Strobbia

ISBN 978-88-7860-215-1

Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente
il punto di vista dell'Editore

Indice

Prefazione	IX
<i>Giovanni Zanetti</i>	
Introduzione	
Dalla «fondazione» alle «fondazioni»: un percorso di lettura	
<i>Gilberto Turati, Massimiliano Piacenza, Giovanna Segre</i>	xv
Parte prima – Aspetti generali	1
Capitolo primo	
Fondazioni italiane: per una introduzione a beneficio degli inesperti curiosi	
<i>Marco Demarie</i>	
Premessa	3
1. Perché prima no (1945-1976)	4
2. Perché poi sì (1977-2007, e oltre)	9
3. Patrimonio e no	18
Conclusioni, provvisorie	21
Capitolo secondo	
Le fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale	
<i>Gian Paolo Barbetta</i>	
Premessa	29
1. Un problema bancario	31

Indice

2. Nate per caso	34
3. Una trasformazione in corso	37
4. La peculiare natura delle fondazioni di origine bancaria	39
5. Inopportuna la «sussidiarietà al contrario»	42
6. Meglio altro: l'innovazione sociale	44
7. Che cosa serve per svolgere il ruolo di innovatore sociale	47

Capitolo terzo

Quale valutazione per le fondazioni *grant-making*?

Alberto Martini, Barbara Romano

Premessa: impatto e valutazione, due termini ricchi di fascino	57
1. Lo stato dell'arte (perché di arte si tratta)	59
1.1. Selezione dei progetti	59
1.2. <i>In itinere/ex post</i>	60
1.3. Impatto sociale	60
1.4. Guardando agli Stati Uniti	61
2. Una classificazione delle modalità di intervento delle fondazioni	63
2.1. Sostenere istituzioni esistenti	65
2.2. Promuovere/realizzare iniziative di qualità	65
2.3. Sperimentare soluzioni innovative ai problemi sociali	66
3. La rilevanza della valutazione dipende dalla modalità di <i>grant-making</i>	68
3.1. Quale valutazione quando la fondazione sostiene le istituzioni esistenti?	68
3.2. Quale valutazione quando la fondazione realizza iniziative di qualità	69
3.3. Quale valutazione quando la fondazione sperimenta soluzioni innovative?	73
Conclusioni	75

Capitolo quarto

Complementarità e/o sostituibilità tra le erogazioni delle fondazioni di origine bancaria e le politiche di spesa degli enti locali: il caso del Piemonte

Stefano Piperno, Federica Givone

Introduzione	77
1. Il ruolo delle fondazioni di origine bancaria all'interno dei rapporti tra enti locali e settore <i>nonprofit</i> : un inquadramento concettuale	80

2. Erogazioni delle fondazioni e andamento della finanza locale in Italia tra il 1998 e il 2005	85
3. Erogazioni delle fondazioni di origine bancaria e politiche dei Comuni in Piemonte tra il 2001 e il 2005	91
3.1. Perché il Piemonte	91
3.2. I primi risultati	94
3.3. I modelli prospettabili	101
Conclusioni	101

Capitolo quinto

L'evoluzione della legislazione in materia di fondazioni di origine bancaria

Maura Leddi

1. La vicenda legislativa	105
2. Appendice normativa	109

Parte seconda – Le esperienze	113
-------------------------------	-----

Capitolo sesto

Una valutazione complessiva delle attività di erogazione delle fondazioni *grant-making* piemontesi

Angelo Miglietta

1. L'Osservatorio Fondazioni dell'Associazione delle Fondazioni Casse di Risparmio Piemontesi	
2. La ripartizione delle erogazioni sul territorio	118
3. I beneficiari degli interventi	121
4. I settori di intervento	123
5. Una interpretazione dei dati sui settori di intervento	126
Conclusioni	127

Capitolo settimo

L'attività di una fondazione *grant-making*: l'esperienza della Compagnia di San Paolo

Flavio Brugnoli

Premessa	129
1. La Compagnia di San Paolo oggi	130
2. Il 2007 della Compagnia in cifre	131
3. Attività e strategie della Compagnia	133
4. Uno sguardo sul futuro	135

Indice

Capitolo ottavo

L'attività di una fondazione operativa nella cultura: la Fondazione Teatro Regio di Torino

Carlo Carrà

Premessa	137
1. L'attività	137
2. Motivazioni alla base della scelta della forma giuridica della fondazione	139
3. La forma giuridica della fondazione: implicazioni dal punto di vista della <i>governance</i> e della gestione	141
4. Gli <i>stakeholders</i>	142
5. I finanziamenti delle fondazioni liriche	143

Capitolo nono

L'attività di una fondazione operativa nel sociale: la Fondazione Banco Alimentare Onlus

Roberto Cena

Premessa	145
1. L'attività	146
1.1. L'attività istituzionale	146
1.2. La comunicazione esterna	148
1.3. La raccolta fondi	148
2. L'assetto istituzionale	149
3. La <i>governance</i>	154
4. Gli <i>stakeholders</i>	157
Conclusioni	157

Nota su autori e curatori	159
---------------------------	-----

Prefazione

Giovanni Zanetti

Il caso di istituzioni che, in corso d'anno, sono in grado di immettere nel contesto economico-sociale in cui sono inserite un volume di risorse finanziarie tale da incidere significativamente su di esso, costituisce una realtà di deciso peso politico. Tale è il caso delle fondazioni *grant-making*, un «idealtipo» di fondazioni, tra le quali in Italia hanno assunto peso crescente quelle sorte in occasione delle privatizzazioni bancarie.

Alla luce del loro ruolo si pone una pluralità di problemi di non facile soluzione, tale da animare tuttora un intenso dibattito. In un passato non lontano esso ha dato spunto a tentativi, peraltro non andati in porto, di fagocitarle nell'area delle decisioni partitiche. Per quanto non appropriate, tali mosse hanno dimostrato la forte attenzione maturata in merito alle potenzialità di queste istituzioni, relativamente nuove nello scenario del nostro paese e, per più di un aspetto, caratterizzate da un'elevata specificità.

Nel quadro del dibattito e degli approfondimenti emersi in materia, sembra sostanzialmente condivisa la tesi secondo la quale è bene che le fondazioni delineino autonomamente una propria strategia di allocazione delle risorse disponibili sia pure nell'ottica delle urgenze e delle opportunità che distinguono il contesto nel quale sono chiamate a operare. Chiara in apparenza, l'affermazione non è di facile attuazione: l'identificazione delle esigenze di un ambito economico-sociale richiede, infatti, l'attivazione di sensori in grado di individuarle e quindi comporta l'esigenza di rapportarsi e di entrare in dialogo con i referenti istituzionali preposti al loro governo e al disegno delle politiche intese a risolverle. Nasce in questa prospettiva l'opportunità di un confronto con l'obiettivo di stabilire e delimitare le aree di inter-

vento in vista del raggiungimento di risultati condivisi. È di immediata evidenza la delicatezza di rapporti di questa natura in bilico tra una concezione privatistica e il rischio di dipendenza da una formazione di volontà risultante quale sintesi di approcci diversi se non di conflitti. Il problema deve trovare lo sbocco nella formazione degli organi di indirizzo e di decisione e nel delineare i criteri ai quali la *governance* deve rispondere. In tal senso, la linea guida da seguire dovrebbe fare salvi sia il principio di porre a guida personalità di riferimento, per prestigio e per sicura competenza in rapporto ai problemi da affrontare e risolvere, sia quello di riconoscerne l'autonomia di decisione a nomina avvenuta.

In concreto, l'azione di questi organi si misura nei confronti di un'amplissima gamma di occasioni di intervento, rispetto alla quale diviene indispensabile adottare strumenti selettivi con l'obiettivo di rendere massimamente efficiente l'allocazione di risorse che, per quanto ampie, risulteranno certamente limitate in rapporto alle necessità spontaneamente emergenti. Una prima scelta in tale direzione può essere individuata nell'elaborazione e nell'approvazione di statuti dai quali evincere i limiti e l'ampiezza dei campi nei quali operare.

In linea generale, importa però individuare una politica di fondo atta a fare da guida alle varie scelte, quali gradualmente si prospettano. Tenuto conto di questa esigenza, la destinazione degli impieghi dovrebbe essere orientata al perseguimento dello sviluppo dell'area sulla quale incidono le decisioni, scelta, questa, dalla quale discendono l'adozione di metodi di lavoro e la precisazione di aree di competenza.

In termini metodologici, importa sottolineare l'estraneità delle fondazioni dalla destinazione di risorse a investimenti per l'attuazione di attività direttamente produttive; queste rimangono materia di operatività imprenditoriale animata dall'obiettivo di rispondere alla domanda recuperando i costi e generando profitti. Accettabile viceversa e appropriato è l'obiettivo di concorrere a generare le condizioni affinché lo sviluppo economico e sociale possa verificarsi e rafforzarsi. Si aprono allora le aree di intervento relative alla ricerca per l'innovazione insieme a quelle per la formazione del capitale umano, tanto attraverso la collaborazione con l'università e con le strutture scolastiche in genere, quanto tramite l'interazione con iniziative di natura culturale. È chiaro, peraltro, che la stessa concezione dello sviluppo trascende il senso limitato della crescita, per accettare un'ottica evolutiva nella

quale entrano il miglioramento dell'uomo e il progresso della società nella quale egli vive. Si possono definire in questa direzione forme non di supplenza, ma di integrazione tra le decisioni a livello di fondazioni e di istituzioni pubbliche. Ne può costituire un esempio l'intervento nell'ambito del sostegno alla ricerca orientata all'innovazione di prodotto, nel momento attuale la più importante se non l'unica via per conseguire i necessari incrementi di produttività dai quali derivare gli auspicati miglioramenti di benessere.

La più volte constatata inadeguatezza dell'impegno finanziario nella ricerca scientifica, di base e applicata, pone un ostacolo di tipo strutturale il cui superamento da parte pubblica non può certo considerarsi imminente. Nel caso italiano vi si oppongono sia lo stato dei conti pubblici, tale da non lasciare intravedere spazi significativi per decisivi cambiamenti di rotta, sia la struttura dell'apparato produttivo, in modo anomalo spostato verso la piccola se non piccolissima impresa. È pertanto illusorio ritenere che la situazione possa evolvere in tempi medi verso un radicale cambiamento. L'esigenza non procrastinabile di spostare la barriera tecnologica richiede pertanto di operare scelte nell'ambito dei vincoli esistenti, che non sono facilmente rimovibili. Ne discende allora l'impegno verso scelte selettive volte a valorizzare e a fare crescere le isole di efficienza certamente ancora presenti nel paese, in modo da farle divenire nodi essenziali nelle reti di interfornitura quali si vanno esprimendo e manifestando nello scacchiere internazionale. A questo scopo, acquista senso guardare con interesse all'apporto possibile per la via privatistica rappresentata dalla destinazione di parte dei redditi derivanti dai capitali investiti dalle fondazioni, ora segnatamente presenti nell'ambito economico-sociale.

Le considerazioni testé svolte con riferimento alla ricerca scientifica sono proponibili per le diverse possibili aree verso le quali l'azione delle fondazioni può essere diretta. La valutazione positiva del loro intervento non deve però celare l'esiguità della sua dimensione rispetto al fabbisogno collettivo, valutato sia su scala nazionale sia su scala locale. È quindi privo di senso pensare che esse possano sostituire in qualche grado il ruolo doveroso della componente pubblica nei diversi ambiti nei quali essa è chiamata a esprimersi. Esso è nondimeno indispensabile nella sua complementarità, per cui ha senso interrogarsi sulle linee guida da adottare per individuare i campi nei quali impegnarsi e, in ultima analisi, per scegliere quali interventi finanziare.

In realtà il quesito ha forte significato dal momento che, fin dalla loro apparizione e stante l'insufficienza delle risorse attivabili da parte pubblica e da parte privata, le fondazioni sono state ampiamente sollecitate da numerose e crescenti proposte. L'infittirsi delle richieste e la loro eterogeneità, pur nella loro sostanziale validità, possono generare una certa casualità nella tipologia delle iniziative da incoraggiare, a detrimento della stessa validità ed efficacia dei risultati conseguibili. Ne deriva l'esigenza di stabilire i criteri sui quali fondare le decisioni di accettare o respingere le domande di sostegno o, più ancora, per elaborare autonomamente un proprio disegno programmatico in base al quale incentivare in maniera proattiva le richieste. Pur nella consapevolezza dei limiti entro i quali l'azione delle fondazioni può svolgersi, occorre infatti non abdicare all'intento di attuarla nel modo più efficiente possibile.

L'approfondimento dell'analisi consente di porre in evidenza l'opportunità di superare la fase della semplice risposta alle richieste che spontaneamente possono pervenire, per quanto degne di notevole interesse. In quanto possano indicare campi di grande importanza, esse devono naturalmente essere considerate con attenzione; al di là del loro soddisfacimento, occorre tuttavia contribuire a porre le basi per superare alla necessità di venire incontro all'esigenza di sviluppo nel senso prima chiarito, dando concretezza alle iniziative meritevoli di attenzione e rimuovendo i deficit strutturali che ne ostacolano la realizzazione. Una indicazione in questa direzione può essere colta nella scelta di sostenere progetti di dimensione adeguata ai risultati da essi attendibili. Coerente in tal senso può essere l'intento di contribuire a superare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di iniziative in rapporto alle quali le risorse umane disponibili non sono in grado di operare per la carenza degli impianti e strumenti necessari.

Nel quadro dell'ampia gamma di possibilità, l'indirizzo operativo delle fondazioni è bene sia rivolto nella direzione del coordinamento e dell'integrazione di enti e istituzioni altrimenti scollegati, facilitando il raggiungimento delle necessarie masse critiche per il conseguimento degli obiettivi. Si tratta di andare oltre la dispersione degli sforzi, spesso conseguenza di atteggiamenti isolazionisti o autoreferenziali, portando entità altrimenti disperse a fare sistema, consentendo di raggiungere quanto, a livello individuale, non sarebbe possibile. L'obiettivo non è facile a conseguirsi, ma può essere colto me-

dianete l'esercizio di una meditata selettività e, soprattutto, attraverso forme articolate e finalizzate di incentivazione. Uno strumento posto in essere e utilizzato con successo è quello dei bandi fondati su specifiche ipotesi collegate alle necessità o alle opportunità emergenti nel paese, o in particolari realtà territoriali. Scelte operative di questo tipo trovano occasione di positiva applicazione tanto nell'ambito della ricerca scientifica quanto in quello della cultura, per esempio nel caso di proposte di programmi teatrali o musicali.

In questo contesto, ha senso considerare il rapporto che si può instaurare tra fondazioni *grant-making* e le fondazioni operative preposte alla gestione di specifiche iniziative e a promuovere particolari settori della vita sociale. Le possibilità di sostegno delle prime a favore delle seconde rendono concrete le scelte, anche di tipo politico, per dare attuazione a particolari programmi: tipici possono essere quelli riguardanti le aree del disagio, della sanità, delle iniziative nell'ambito della formazione, del contrasto della povertà, dell'apertura verso opportunità di lavoro. Non mancano casi in cui (tipica in Torino la Compagnia di San Paolo) le fondazioni operative sono espressione, in chiave esecutiva, delle istituzioni che le sostengono divenendone braccia operative o enti strumentali. Dal disegno politico alle fasi esecutive, si ha modo così di costituire una rete sistemica, capace di agire efficacemente nell'ambito della società. Può avere senso interrogarsi se la fattispecie della fondazione sia la più opportuna per raggiungere questi scopi o se possa essere preferibile una forma imprenditoriale o quella di un ramo della pubblica amministrazione. È però ragionevole credere che il carattere pubblico prevalente degli interventi auspicabili, unitamente alla necessità di agire con scioltezza e celerità, possa giustificare la scelta di agire mediante forme organizzative che, per quanto inquadrabili nell'ambito delle attese di una collettività, possano beneficiare del superamento degli ostacoli burocratici e organizzativi altrimenti inevitabili.

Con riferimento alle fondazioni finanziatrici, occorre infine sottolineare il problema del rendimento dei capitali dei quali sono dotate, al fine di assicurare continuità delle loro potenzialità di erogazione. Si delinea, in questa direzione, la necessità di compiere scelte di tipo conservativo dell'entità del patrimonio, con conseguente allontanamento da impieghi eccessivamente rischiosi o dettati da obiettivi assistenzialistici distruttivi nel lungo andare. Al tempo stesso, si pone l'esi-

genza di ottimizzare, nel rispetto dei vincoli suddetti, i risultati economici ottenibili dagli investimenti. La gestione di questo *trade-off* solleva delicati interrogativi in merito alla combinazione delle scelte possibili, per affrontare le quali è opportuno il ricorso a istituzioni specializzate, caratterizzate dall'essere osservatori attenti nel monitorare le opportunità quali si prospettano su di uno scenario internazionale. Nel caso delle fondazioni di origine bancaria, una parte delle loro possibilità di investimento è, in generale, assorbita dalla partecipazione al capitale dell'istituto in rapporto al quale esse sono emerse. Essenzialmente diviene allora adottare, nella qualità di azionisti di riferimento, quelle decisioni capaci di concorrere alla buona gestione dell'ente controllato, non dimenticando il legame esistente tra questo e il territorio di adozione, allo sviluppo economico del quale esso concorre.

Tutta la materia inerente al mondo delle fondazioni sta rapidamente evolvendo. In Italia il loro peso ha assunto importanza crescente nell'arco dell'ultimo decennio, facendo emergere le complesse problematiche che le caratterizzano. In merito, gli studi hanno condotto a un significativo chiarimento della materia, sebbene diversi punti restino ancora da approfondire. D'altra parte, l'affermarsi dell'esperienza pone di per sé nuove sfide alle quali occorre dare risposta ed è nella consapevolezza di questa esigenza che il confronto delle idee e delle esperienze, come avviene nella presente raccolta di studi, deve essere accolto con favore, quale contributo a un utile progresso della conoscenza in questa materia relativamente nuova.

Introduzione

Dalla «fondazione» alle «fondazioni»: un percorso di lettura

Gilberto Turati, Massimiliano Piacenza, Giovanna Segre

I capitoli che seguono raccolgono i contributi presentati nella tarda primavera del 2007 al *Primo Workshop sulle Fondazioni*, organizzato dal Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie «G. Prato» presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino. L'idea di ragionare sul mondo delle fondazioni attraverso un workshop era nata un anno prima, come spesso accade, quasi per caso. Tutto origina da una gita fuori porta all'Acquario di Genova, che è, appunto, una fondazione. Così come sono fondazioni il Teatro Carlo Felice, sempre a Genova, o il Teatro Regio di Torino, o il Teatro alla Scala di Milano, come tutti gli altri enti lirici. Così come una pluralità di ospedali e di scuole. Così come gli enti nati dal tentativo di creare nel nostro paese un sistema bancario privato e concorrenziale, cioè le fondazioni di origine bancaria. Insomma, una pluralità di soggetti nati per volontà dei privati o per una scelta deliberata del legislatore, che operano in settori molto diversi e fanno cose molto diverse.

Da questa idea iniziale, al workshop siamo arrivati partendo da due esigenze di natura differente, una di ricerca, l'altra di tipo didattico. Per quanto riguarda la prima, sembra che lo studio delle fondazioni, nel nostro come in altri paesi, sia ancora decisamente nella sua infanzia, almeno in una prospettiva di tipo accademico, tenendo conto dei contributi degli economisti. Se sono ormai disponibili pregevoli lavori descrittivi sul settore (quante sono le fondazioni, cosa fanno, dove si trovano, ecc.), sembrano mancare invece quasi totalmente lavori sia teorici sia empirici pubblicati su riviste accademiche, anche di nicchia, soprattutto in una chiave di lettura economica. A sostegno di questa tesi, è sufficiente una veloce e rapida consultazione del database Econlit, per pubblicazioni sia in italiano sia in lingua inglese.

Dal punto di vista teorico, avendo a riferimento questa esigenza, disponiamo di qualche idea in merito al ruolo economico delle fondazioni *grant-making* in una prospettiva neo-istituzionalista (per es. Barbetta e Bellavite Pellegrini, 2000). Tuttavia, nella medesima prospettiva, non sono chiare per esempio l'origine e la giustificazione dell'emergere delle fondazioni (operative) in così tanti e svariati settori di attività: perché la lirica, la formazione, la salute, la ricerca scientifica, i musei? La ricerca dovrebbe spiegare perché la fondazione è una forma organizzativa (una «istituzione») migliore (nel senso di più efficiente) rispetto ad altre istituzioni alternative nel risolvere il problema di allocazione delle risorse proprio in questi settori (e non in altri). Sempre in chiave positiva, diventa interessante chiarire quali equilibri possono essere raggiunti in termini di benessere collettivo, in presenza di strutture «industriali» caratterizzate da oligopoli misti, dove le fondazioni rappresentano uno degli attori per la produzione o il finanziamento di alcuni beni o servizi: la ricerca dovrebbe chiarire se è meglio avere un oligopolio misto, oppure un monopolio pubblico. Sempre dal punto di vista teorico, ma in una prospettiva più normativa, al di là delle riflessioni contenute nei contributi storici sulla *corporate governance* (per es. Fama e Jensen, 1983), peraltro ricordati soprattutto per l'impatto sulle *corporation* (le società di capitali), poco si sa della *governance* ottimale per le fondazioni: come dovrebbero essere composti gli organi di governo? E quali le ragioni economiche? Sempre in chiave normativa, un tema rilevante è poi quello della disciplina fiscale delle fondazioni: si dovrebbe riservare loro un trattamento di favore? Se sì, quali sono le ragioni economiche?

Dal punto di vista empirico, invece, non sappiamo nulla sull'impatto dell'attività delle fondazioni di erogazione per lo sviluppo delle realtà locali, delle loro interrelazioni con l'attività degli enti locali, delle loro politiche strategiche, delle politiche di investimento del patrimonio e dei loro (potenziali) effetti, e così via. Così come non sappiamo nulla dell'efficienza comparata delle fondazioni operative rispetto a forme organizzative alternative (e più tradizionali) del *non-profit*, come le associazioni, operanti all'interno dello stesso settore di attività: esistono per esempio fenomeni di specializzazioni produttive? Se sì, quali le ragioni economiche? Quali sono le motivazioni che spiegano eventuali divari di efficienza e che giustificano l'adozione della forma della fondazione?

Per quanto riguarda la seconda esigenza, sono ormai vari anni che l'offerta didattica della Facoltà di Economia di Torino si è arricchita dei corsi di Economia della cultura e di Economia delle organizzazioni *nonprofit*, e l'analisi dell'attività delle fondazioni costituisce parte del materiale di questi due corsi. Trattandosi tuttavia di esperienze didattiche che non hanno grande diffusione all'interno del panorama nazionale – e date le difficoltà riscontrate dal lato della ricerca, di cui abbiamo appena discusso – non stupisce che la didattica si fermi spesso alla descrizione e non riesca ancora ad arrivare compiutamente al momento dell'interpretazione. L'idea alla base del (primo) workshop è stata quindi quella di iniziare un percorso sul tema delle fondazioni per rispondere alla duplice esigenza riscontrata sopra, così che da una buona ricerca possa anche derivare una didattica migliore. Che poi è il motivo per il quale, all'interno dell'università, la didattica deve essere coniugata con la ricerca. La didattica si inaridisce senza la ricerca, e la ricerca, senza la didattica (che obbliga a collocare i risultati della ricerca all'interno di un discorso necessariamente più generale), rischia di focalizzarsi sul particolare perdendo di vista il quadro complessivo.

Con questo spirito abbiamo raccolto i contributi che seguono, distinguendoli in due gruppi: nel primo si affrontano problemi di carattere generale, nel secondo si dà spazio ad alcune esperienze con l'obiettivo di mostrare la «multidimensionalità» del settore. Il volume si apre con un saggio di Marco Demarie, che offre una introduzione al tema delle fondazioni italiane in chiave evolutiva. Demarie propone di utilizzare l'idealtipo della fondazione statunitense quale strumento analitico per operare una ricognizione sulla realtà italiana; le caratteristiche di questa organizzazione idealtipica sono: la nascita per iniziativa esclusiva di soggetti privati, una estraneità (anche culturale) alla sfera del settore pubblico, la consistente patrimonializzazione che serve per generare flussi di risorse impiegate con la finalità di correggere alcune disfunzioni sociali. Da questo punto di vista, la consistente tradizione filantropica italiana è stata «mediata», soprattutto nei primi trent'anni della storia repubblicana, dallo Stato e dalla Chiesa cattolica. Alla cultura politica che assegna a uno Stato sociale corporativo il ruolo di correggere i problemi della collettività, ha probabilmente contribuito anche la struttura del sistema produttivo italiano, caratterizzata da tante piccole imprese e da poche grandi imprese, spesso in

mano pubblica. Lo spartiacque simbolico, ma anche giuridico, per identificare il mutamento del quadro culturale con riferimento alle fondazioni (ma non solo) viene collocato da Demarie nel 1977, con il trasferimento alle Regioni di un consistente pacchetto di competenze legislative e amministrative (comprese quelle per le persone giuridiche private). L'ultimo quarto di secolo vede uno sviluppo del settore *nonprofit* (e delle fondazioni), che rappresenta una novità per il nostro paese, le cui ragioni vanno ritrovate nella modifica dei bisogni sociali e nell'inabilità dello Stato sociale e delle imprese a scopo di lucro di rispondere in modo compiuto a questi nuovi bisogni. Per quanto riguarda le fondazioni, il periodo vede lo sviluppo di istituzioni promananti dal basso e di istituzioni promananti dall'alto. Le prime, patrimonialmente meno dotate, adottano un modello operativo che le vede impegnate in diversi campi di attività e sembrano riflettere la sostanziale eterogeneità del *nonprofit* italiano. Le seconde, che includono per esempio le fondazioni di origine bancaria, gli enti lirici o le Ipab, nascono per esplicita volontà del legislatore che – forse conformandosi al nuovo clima culturale – adotta la forma organizzativa della fondazione per risolvere svariati problemi: dalla de-pubblicizzazione del sistema bancario al finanziamento della lirica. Demarie propone anche un tentativo di classificazione delle diverse esperienze, basato sul grado di patrimonializzazione e sulla tipologia operativa prevalente della fondazione, *grant-making* od operativa, che ha il pregio di mostrare come le fondazioni di origine bancaria, pur importanti nel quadro italiano, costituiscano solo una parte del variegato mondo delle fondazioni. Mondo che sembra muoversi verso tre grandi correnti identitarie: le fondazioni a finalità filantropica, quelle con finalità tecnico-gestionali e quelle assimilabili a imprese *nonprofit*.

Alle fondazioni di origine bancaria – e al ruolo che queste istituzioni potrebbero (e forse dovrebbero) giocare nel panorama del *nonprofit* italiano – è dedicato il contributo di Gian Paolo Barbetta. Il saggio ripercorre innanzitutto la genesi storica di questa tipologia di fondazioni, sottolineando come la nascita delle fondazioni di origine bancaria sia da ricondurre al tentativo di risolvere un problema dell'industria del credito italiano che, ancora sul finire degli anni ottanta del secolo scorso, si presentava come un settore caratterizzato dalla consistente presenza sia di banche pubbliche sia di banche costituite nella forma giuridica dell'organizzazione *nonprofit*. La necessità di

creare un sistema bancario competitivo ed efficiente ha portato all'approvazione nel 1990 della «legge Amato», che ha favorito la trasformazione in società per azioni delle banche sottoposte al controllo pubblico e lo scorporo dell'attività bancaria dalle fondazioni (o associazioni) che assumevano la figura di «enti conferenti». In questo senso, le fondazioni di origine bancaria nascono «un po' per caso», come semplici «enti conferenti», come sottolinea Barbetta. E nascono senza un fondatore che ne possa definire uno scopo, una finalità; una differenza sostanziale con le fondazioni di origine privata, che segna l'evoluzione degli anni successivi, con un'attenzione ancora troppo invadente (forse) delle fondazioni nei processi decisionali delle banche (e nei processi di concentrazione del settore italiano del credito) e una scarsa attenzione all'attività che per loro dovrebbe essere quella principale, ovvero quella filantropica. Ad attirare l'attenzione delle fondazioni di origine bancaria sull'attività che dovrebbe essere loro propria concorrono diversi fattori sul finire degli anni novanta: un'attenzione maggiore da parte di una pluralità di *stakeholders* al ruolo del *nonprofit* nel processo di riforma dello Stato sociale italiano; una riscoperta delle fondazioni come organizzazioni capaci di perseguire finalità collettive; un sensibile aumento delle risorse a disposizione, per il miglioramento della gestione finanziaria del patrimonio; un mutamento della normativa che – con la «legge Ciampi» – ribattezza fondazioni gli «enti conferenti»; una maggior chiarezza giuridica circa la natura privata e il ruolo sociale delle fondazioni di origine bancaria. L'attività filantropica può tuttavia essere svolta con modalità differenti: in una chiave eminentemente normativa, Barbetta sottolinea nel suo lavoro come sarebbe inopportuna la «sussidiarietà al contrario», cioè un'attività filantropica tesa a sostituire le amministrazioni pubbliche in tutti quei casi in cui – per ragioni di bilancio – esse non riescono a soddisfare i bisogni della collettività a livello locale; al contrario, le fondazioni di origine bancaria dovrebbero svolgere il ruolo di «innovatori sociali», sperimentando soluzioni innovative per risolvere problemi sociali (talvolta nuovi) e assumersi il rischio di valutarne l'efficacia, indicando in qualche modo vie alternative alle stesse pubbliche amministrazioni. Per svolgere questo ruolo c'è tuttavia bisogno di una precisa strategia e di personale esperto; e quindi maggiori spese per il personale. Da questo punto di vista, tuttavia, Barbetta respinge le critiche avanzate da qualche osservatore a presunte ineffi-

cienze delle fondazioni di origine bancaria, proponendo un confronto con le fondazioni americane e mostrando situazioni non dissimili tra le due realtà.

Al tema della valutazione degli esiti dei progetti sostenuti dalle fondazioni *grant-making* (e non solo) è dedicato il saggio di Alberto Martini e Barbara Romano. Gli autori argomentano che avere un impatto, migliorare o massimizzare l'impatto delle proprie attività, è una costante preoccupazione tra le fondazioni; ma valutare costa. Quando si valuta un progetto, risorse che potrebbero essere utilizzate per l'attività di erogazione sono invece dirottate sulla valutazione, che va quindi utilizzata quando può realmente spostare o le decisioni o le opinioni di qualcuno. È importante allora comprendere quali possono essere realisticamente le funzioni della valutazione per le fondazioni *grant-making*, in particolare per quelle di origine bancaria, tenendo conto del fatto che l'utilità della valutazione varia in modo sostanziale secondo la modalità di intervento. Si può quindi superare l'approccio tradizionale che prevede la sequenza della valutazione *ex ante* (ovvero la selezione dei progetti), seguita da quella *in itinere* e da quella *ex post*, con qualche riferimento al monitoraggio e alla necessità di misurare l'impatto sociale. Pur attraverso una semplificazione, gli autori individuano, le tre principali modalità attraverso cui una fondazione *grant-making* può avere un impatto nel sostenere le istituzioni esistenti, nel promuovere iniziative di qualità e nello sperimentare soluzioni innovative ai problemi sociali. Per ciascuna di esse indicano l'importanza della valutazione, passando da «limitata» a «utile», per finire con «indispensabile». La valutazione è indispensabile nel caso della *creative philanthropy*, caso in cui l'obiettivo della fondazione è creare conoscenza allo scopo di disseminarla individuando o ideando e finanziando approcci e soluzioni che né lo Stato né i privati avrebbero incentivo a proporre e sperimentare. Senza una rigorosa verifica dell'impatto delle iniziative intraprese, non si può evidentemente accumulare quella conoscenza che è la motivazione primaria di questo approccio.

Il tema del rapporto di sostituibilità e/o di complementarità tra l'erogazione di risorse per finalità sociali da parte delle fondazioni di origine bancaria e le politiche di spesa degli enti locali è trattato nel contributo di Stefano Piperno e Federica Givone. Gli autori prendono le mosse dalle crescenti difficoltà in termini di risorse disponibili che la

finanza pubblica nazionale – e di riflesso quella locale – ha dovuto affrontare negli anni più recenti, in conseguenza anche dei vincoli sulle politiche di spesa imposti dal «patto di stabilità e crescita»; e dalla necessità che ne è scaturita di fare ricorso in misura via via crescente a risorse del settore privato *nonprofit*, al fine di garantire adeguati standard quali-quantitativi in termini di servizi collettivi offerti, evitando allo stesso tempo inasprimenti della pressione fiscale. All'interno del variegato universo del *nonprofit*, le fondazioni di origine bancaria assumono un ruolo peculiare e di primo piano dal punto di vista dei finanziamenti che affluiscono – in modo diretto o per il tramite di soggetti beneficiari in qualche modo collegati alle amministrazioni locali – a settori strategici per la crescita economica, data la presenza diffusa di esternalità positive, dove le competenze in buona parte si sovrappongono a quelle degli enti locali; ci si riferisce, in particolare, ad aree di intervento quali sanità, arte e cultura, istruzione e ricerca, assistenza sociale e politiche per il territorio. Senza contare che la stessa politica patrimoniale delle fondazioni di origine bancaria può rappresentare un motore per lo sviluppo economico, nella misura in cui esse effettuano investimenti di tipo infrastrutturale o di partecipazione al capitale di rischio di imprese. La presenza di fondazioni di origine bancaria in una certa area garantisce, pertanto, un flusso consistente di risorse addizionali per le politiche pubbliche in ambito locale e l'analisi del tipo di interdipendenze esistenti tra erogazioni delle fondazioni di origine bancaria e interventi di spesa degli enti locali è senza dubbio rilevante ai fini di una migliore comprensione di tali politiche e di una loro possibile ridefinizione in futuro.

La domanda che gli autori si pongono è la seguente: le erogazioni delle fondazioni sono legate alle politiche di spesa degli enti locali da un rapporto di sostituzione – tale per cui se l'intervento pubblico si riduce le fondazioni reagiscono aumentando i finanziamenti (ipotesi *crowding out*) – oppure da una relazione di complementarità – tale per cui in presenza di minore spesa da parte dell'ente locale le fondazioni tendono a non modificare il loro comportamento o addirittura a erogare di meno (ipotesi *crowding in*)? Si evidenzia innanzitutto come i modelli elaborati dalla letteratura statunitense per interpretare i rapporti tra settore pubblico e organizzazioni *nonprofit* mal si adattino allo studio delle fondazioni di origine bancaria italiane, che si differenziano in modo marcato dalle *charity* statunitensi per il fatto di dispor-

re in partenza di risorse proprie e di non dipendere né dalle donazioni private né dai contributi pubblici. Da qui la necessità di condurre un'analisi *ad hoc* per il caso italiano, focalizzando l'attenzione sui rapporti con le amministrazioni comunali, dal momento che, nell'ambito della relazione preferenziale che le fondazioni di origine bancaria manifestano nei confronti degli enti locali, i Comuni vengono identificati come i maggiori beneficiari delle erogazioni, sia in termini di numero sia di ammontare. Lo studio indaga inoltre nello specifico sul caso del Piemonte, una regione che si adatta molto bene a questo tipo di analisi, sia per la situazione di «sofferenza» che ha caratterizzato la finanza locale negli ultimi anni, sia per la rilevanza a livello nazionale dell'attività delle fondazioni di origine bancaria piemontesi, derivante dalla presenza di soggetti di primo piano quali Fondazione CRT e Compagnia di San Paolo. Dall'analisi del periodo 2001-2005, emerge che l'attività delle fondazioni rappresenta una componente significativa della spesa nei diversi settori di competenza comunale, con un ruolo preminente nelle aree dell'arte e della cultura, dell'istruzione, dell'assistenza e dello sviluppo locale. Sebbene le informazioni a disposizione non permettano al momento di delineare uno schema interpretativo univoco per spiegare le interrelazioni fra erogazioni delle fondazioni di origine bancaria e politiche delle amministrazioni comunali, si cerca di ricondurre i comportamenti osservati a tre modelli principali: 1) ruolo dominante di indirizzo svolto dagli enti locali rispetto alle politiche delle fondazioni, che si adatta bene al rapporto fra fondazioni medio-piccole e Comuni medio-piccoli; 2) ruolo di guida nelle scelte settoriali svolto dalle fondazioni, più appropriato per spiegare le interazioni fra fondazioni medio-grandi e Comuni medio-grandi; 3) modelli di partnership incentrati sulla complementarità e sulla divisione dei ruoli, con riferimento principalmente al rapporto fra le due maggiori fondazioni e i grandi Comuni piemontesi (in particolare Torino).

La prima parte del volume si chiude con il saggio di Maura Leddi, che affronta in chiave giuridica il tema delle fondazioni di origine bancaria, analizzando l'evoluzione della legislazione rilevante. Il saggio mostra come, durante l'avvio del processo di privatizzazione del sistema del credito nel nostro paese, il legislatore abbia cercato di separare l'attività filantropica delle fondazioni da quella bancaria, evitando nel contempo effetti destabilizzanti sul sistema stesso. Più recen-

temente, si evidenzia invece un ri-orientamento dell'attività legislativa concentrata sull'istituto medesimo della fondazione, in particolare per quel che attiene alle regole di funzionamento interno, attraverso la legge n. 448/2001, che ha originato un contenzioso amministrativo e costituzionale sfociato nella definizione delle fondazioni di origine bancaria quali «persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale [...] soggetti organizzatori delle libertà sociali».

Come già anticipato, l'obiettivo della seconda parte del volume è quello di mostrare alcune esperienze concrete di attività delle fondazioni, mettendone in luce la pluralità e l'eterogeneità di approcci. La scelta è stata fatta privilegiando la realtà piemontese, provando a raccogliere esempi di fondazioni appartenenti alle tre correnti identitarie identificate nel saggio di Demarie: le fondazioni a finalità filantropica (o *grant-making*), quelle con finalità tecnico-gestionali e quelle assimilabili a imprese *nonprofit*.

Per quanto riguarda le fondazioni *grant-making*, l'attenzione è rivolta all'intero comparto piemontese, grazie agli interventi di Angelo Miglietta e di Flavio Brugnoli. Il lavoro di Miglietta propone una valutazione complessiva dell'attività di erogazione delle fondazioni piemontesi, così come rappresentata dai dati raccolti attraverso l'Osservatorio Fondazioni, costituito in seno all'Associazione delle Fondazioni Casse di Risparmio Piemontesi (che esclude l'attività della Compagnia di San Paolo). Dai dati emerge chiaramente come il Piemonte sia una delle realtà più dinamiche e più importanti nel panorama nazionale (e non solo). Nel 2005 le fondazioni piemontesi aderenti all'Associazione hanno, infatti, erogato l'11% del totale nazionale, che sale al 21% se consideriamo anche le erogazioni della Compagnia di San Paolo. Per quanto attiene ai settori destinatari dell'intervento, Miglietta non esita a sottolineare il profilo nettamente crescente delle erogazioni agli enti locali o a realtà del *nonprofit* in qualche misura legate a soggetti pubblici, un fenomeno che parte dall'*outsourcing* di alcuni servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. I destinatari degli interventi di erogazione si concentrano soprattutto nel settore dell'arte e delle attività culturali, dove le risorse delle fondazioni rappresentano il 20% delle risorse derivanti da Stato, Regioni ed enti locali. Il secondo settore per importanza degli interventi è quello dell'istruzione, mentre nell'ambito della sanità il ruolo delle fondazioni è marginale rispetto al complesso delle risorse erogate dalle pubbli-

che amministrazioni. Nel suo saggio, Miglietta confuta la tesi delle erogazioni «a pioggia», sottolineando come i comportamenti delle fondazioni (soprattutto quelle di minori dimensioni) tengano conto innanzitutto del territorio e delle realtà finanziabili che vi insistono e, in secondo luogo, discriminano all'interno di queste il potenziale di crescita e di sviluppo qualitativo degli interventi.

Il quadro delle fondazioni filantropiche piemontesi è chiuso dal lavoro di Flavio Brugnoli, che peraltro illustra la complessità dei modelli comportamentali delle fondazioni, concentrandosi sul caso della Compagnia di San Paolo, una fondazione che si colloca ai primi posti a livello europeo in termini sia di *asset* (patrimonio superiore a 9 miliardi di euro a fine 2006) sia di *grant* (stanziamenti pari a quasi 620 milioni di euro nel quinquennio 2002-2006). L'autore sottolinea come il ruolo tradizionale *grant-making*, pur costituendo ancora oggi una componente rilevante dell'attività svolta dalla fondazione, rappresenti solo una parte del complesso degli obiettivi attualmente perseguiti. Caratteristica peculiare di questo soggetto è, infatti, quella di avere dato vita a un cosiddetto «gruppo *nonprofit*», in cui accanto alla Compagnia operano diversi «enti strumentali», specializzati nei vari settori di intervento (istruzione e ricerca, arte e cultura, sanità, assistenza sociale, progetti intersettoriali), in alcuni casi costituiti in *partnership* con gli Atenei di Torino, la cui attività di tipo *operating* assorbe al momento circa il 18% dell'intero budget annuale della Compagnia. Le funzioni *grant-making* «classiche» includono sia il sostegno a specifici progetti sia l'erogazione di contributi a singoli enti sulla base dei loro programmi complessivi (sostegno «istituzionale»), mentre nelle funzioni *operating*, oltre all'attività svolta dagli enti strumentali, rientrano anche i progetti sviluppati direttamente dallo staff interno della Compagnia. L'autore sottolinea inoltre, come fattore meritevole di menzione, l'esistenza di una terza modalità di intervento innovativa, intermedia fra le due precedenti, che viene definita *grant-making* «proattivo». Si tratta di un'area attualmente in crescita e destinata ad assumere un ruolo di primo piano in futuro, che comprende fra gli elementi di maggior rilievo i cosiddetti «Programmi», un insieme coordinato e integrato di azioni da parte di più soggetti volte al conseguimento di uno o più obiettivi, anche di natura intersettoriale (a oggi, Programma Musei, Programma Oncologia, Programma Neuroscienze, Programma *Housing*).

Nell'ambito delle fondazioni con finalità tecnico-gestionali, abbiamo privilegiato il caso della Fondazione Teatro Regio di Torino, uno dei più importanti teatri lirici italiani. Il saggio di Carlo Carrà mostra come la scelta della trasformazione degli ex enti lirici in fondazioni abbia permesso di conciliare la necessità che i teatri rimanessero istituzioni culturali senza scopo di lucro, con la possibilità di svolgere anche attività economiche ordinarie. Le fondazioni teatrali non sono state però dotate di un patrimonio in modo da poterne utilizzare il rendimento per realizzare le finalità istituzionali e questa rappresenta una differenza sostanziale con l'idealtipo di fondazione. Nello svolgere il loro ruolo di diffondere la cultura musicale sul territorio, le fondazioni teatrali dipendono quindi da finanziamenti esterni, per la maggior parte di provenienza pubblica, anche se si segnala come, a seguito della trasformazione, un crescente numero di attività economiche sia realizzato in regime di impresa per conto di terzi.

Infine, nell'ambito della terza corrente identitaria, quella delle fondazioni assimilabili a imprese *nonprofit*, abbiamo scelto il caso della Fondazione Banco Alimentare Onlus. Il saggio di Roberto Cena ricorda come il primo Banco Alimentare costituitosi in Italia fu una fondazione con riconoscimento regionale in Lombardia, ispirata all'attività svolta dal Banco Alimentare in Spagna. Oggi la Fondazione Banco Alimentare – trasformata in fondazione nazionale – ha sede a Milano e opera sull'intero territorio italiano attraverso venti associazioni. La sua attività istituzionale si basa sull'individuazione degli sprechi di prodotti alimentari nella filiera agro-alimentare, allo scopo di raccogliere e stoccare le eccedenze di derrate alimentari, di cui in questa fase diviene proprietaria, per poterle distribuire agli oltre ottomila enti assistenziali italiani convenzionati. Con tali enti viene firmato un accordo che prevede l'impegno di utilizzare i prodotti ricevuti esclusivamente a favore di persone bisognose che, attraverso l'operare della Fondazione, sono raggiunte per circa il 50 per cento del totale delle persone con dichiarata difficoltà a reperire cibo in Italia.

Quali conclusioni trarre dall'insieme dei contributi? Ci sono almeno tre livelli di indagine che meritano di essere considerati per identificare un percorso di lettura. In chiave sistemica, a livello *macro*, sembra emergere con chiarezza una prima conclusione forte: parlare di «fondazione» in Italia a oggi è fuorviante, dal momento che il settore non è affatto omogeneo; meglio sarebbe parlare di «fondazioni», per

sottolinearne l'eterogeneità, che ricalca peraltro l'eterogeneità dell'intero settore *nonprofit*, non solo a livello italiano. Una seconda conclusione cui si perviene è che le fondazioni (intese nella loro complessità) si caratterizzano come attori del *welfare mix*, cioè operano accanto alle istituzioni pubbliche, ma non sembrano svolgere (e nella maggior parte dei casi non *possono* svolgere) un ruolo sostitutivo dell'intervento pubblico; possono semmai agire in qualità di «innovatori sociali», sperimentando nuove strategie di intervento nell'ambito delle politiche sociali (intese in senso lato). L'eterogeneità del settore si evidenzia anche a livelli di analisi più disaggregati, quelli *micro* e *micro-micro*, e le «esperienze» descritte nel volume aiutano a renderne conto. Se consideriamo il livello *micro*, quello dei «mercati» o dei «quasi-mercati» all'interno dei quali opera la singola fondazione, emerge una pluralità di modelli e di comportamenti: ci sono fondazioni che operano tipicamente in *partnership* con le istituzioni pubbliche e fondazioni che agiscono in modo autonomo; fondazioni dotate di un proprio patrimonio (talora imponente) e altre senza patrimonio (quasi un ossimoro!); fondazioni operative e fondazioni *grant-making*; fondazioni nate *ex lege* e fondazioni nate da iniziativa privata. Se consideriamo infine il livello *micro-micro*, ovvero guardiamo all'interno della singola fondazione, il quadro si complica ulteriormente, in modo particolare se si focalizza l'attenzione sui modelli di *governance*.

All'interno di tutti questi modelli diventa pertanto difficile razionalizzare i comportamenti e identificare un obiettivo condiviso da tutte le fondazioni (cioè identificare la «funzione obiettivo» tanto cara agli economisti): si tratta della massimizzazione del benessere collettivo? Oppure prevalgono gli interessi dei fondatori? O, ancora, quello degli enti locali che riescono in qualche misura a incidere sul governo della fondazione? E quanto si discosta questo obiettivo da quello di una qualche altra istituzione che rientra nel settore *nonprofit*? Identificare il minimo comune denominatore (soprattutto in una prospettiva teorica) dei diversi modelli di fondazione (quindi delle «fondazioni», come si è detto sopra) appare una sfida cruciale per la ricerca dei prossimi anni, soprattutto perché consentirebbe di identificare la «fondazione» e di differenziarla rispetto ad altre istituzioni alternative, proponendola come un modello di intervento nell'ambito delle politiche sociali caratterizzato da particolari costi e benefici. Da que-

sto punto di vista, il disegno di una nuova cornice regolatoria invocato da più parti (da ultimo anche Prele, 2007) non potrà che trarne giovamento.

Dopo una rapida lettura dell'indice del volume, non potrà sfuggire, al lettore attento e familiare (almeno un poco) con la Facoltà di Economia di Torino e con la vita delle fondazioni, tra le tante mancanze del presente volume, anche quella di un contributo di Onorato Castellino, presidente della Compagnia di San Paolo e della Fondazione Collegio Carlo Alberto in tempi recenti, preside della Facoltà di Economia in tempi meno recenti. Nella primavera del 2007, quando il programma del workshop era in via di definizione, abbiamo chiesto a Onorato di contribuire ai lavori con una riflessione sul rapporto tra le fondazioni e gli enti locali, in particolare per quanto riguarda i problemi di *governance*. Lui, che certamente avrebbe preparato un intervento con il rigore e il grado di approfondimento che gli erano propri, dopo averci pensato intensamente, declinò cortesemente l'invito, perché, disse, non era in grado di garantire la sua presenza e non voleva con questo metterci in difficoltà. Erano le avvisaglie del ritorno della malattia che, di lì a qualche mese, ce lo avrebbe portato via. Le pagine che seguono sono a lui dedicate.

Torino, Facoltà di Economia, febbraio 2008

Bibliografia

- Barbetta, G.P. e Bellavite Pellegrini, C. (2000), «Origine e problemi di "governance" delle fondazioni», in Filippini, L. (a cura di), *Economia delle fondazioni*, Bologna, il Mulino.
- Fama, E.F. e Jensen, M.C. (1983), «Separation of Ownership and Control», *Journal of Law and Economics*, 26, 2, pp. 301-25.
- Prele, C. (2007), *La Fondazione. Evoluzione giuridica di un istituto alla ribalta*, Collana Centro di Documentazione sulle Fondazioni – Testi, Torino, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli.

The first part of the paper discusses the importance of the statistical approach to the analysis of data. It is argued that the statistical approach is essential for the analysis of data, and that it is essential for the analysis of data. The second part of the paper discusses the importance of the statistical approach to the analysis of data. It is argued that the statistical approach is essential for the analysis of data, and that it is essential for the analysis of data. The third part of the paper discusses the importance of the statistical approach to the analysis of data. It is argued that the statistical approach is essential for the analysis of data, and that it is essential for the analysis of data.

The fourth part of the paper discusses the importance of the statistical approach to the analysis of data. It is argued that the statistical approach is essential for the analysis of data, and that it is essential for the analysis of data. The fifth part of the paper discusses the importance of the statistical approach to the analysis of data. It is argued that the statistical approach is essential for the analysis of data, and that it is essential for the analysis of data.

The sixth part of the paper discusses the importance of the statistical approach to the analysis of data. It is argued that the statistical approach is essential for the analysis of data, and that it is essential for the analysis of data. The seventh part of the paper discusses the importance of the statistical approach to the analysis of data. It is argued that the statistical approach is essential for the analysis of data, and that it is essential for the analysis of data. The eighth part of the paper discusses the importance of the statistical approach to the analysis of data. It is argued that the statistical approach is essential for the analysis of data, and that it is essential for the analysis of data.

Parte prima

ASPETTI GENERALI

Il presente lavoro
è stato elaborato
dal Gruppo di lavoro
per la Programmazione
e l'Organizzazione
della Scuola

Il modello della scuola di oggi è diverso da quello di ieri e la sua concezione
non è rimasta immutata nel tempo. Il cambiamento è avvenuto in modo
graduale e continuo, ma con una certa accelerazione negli ultimi anni.
Questo cambiamento è dovuto a molte cause: la rivoluzione scientifica e
tecnologica, la rivoluzione industriale, la rivoluzione sociale, la rivoluzione
culturale, la rivoluzione politica, ecc. Il modello di scuola di oggi è
diverso da quello di ieri perché è più aperto, più democratico, più
partecipativo, più flessibile, più adattivo, più innovativo, più
interdisciplinare, più multidisciplinare, più transdisciplinare, più
interculturale, più interculturale, più interculturale, ecc. Il modello
di scuola di oggi è diverso da quello di ieri perché è più aperto, più
democratico, più partecipativo, più flessibile, più adattivo, più
innovativo, più interdisciplinare, più multidisciplinare, più
transdisciplinare, più interculturale, più interculturale, più
interculturale, ecc. Il modello di scuola di oggi è diverso da quello
di ieri perché è più aperto, più democratico, più partecipativo, più
flessibile, più adattivo, più innovativo, più interdisciplinare, più
multidisciplinare, più transdisciplinare, più interculturale, più
interculturale, più interculturale, ecc.

Il modello di scuola di oggi è diverso da quello di ieri perché è più aperto, più democratico, più partecipativo, più flessibile, più adattivo, più innovativo, più interdisciplinare, più multidisciplinare, più transdisciplinare, più interculturale, più interculturale, più interculturale, ecc.

THE
SOCIETY OF
MUSICIANS

Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text appears to be organized into several paragraphs, but the characters are too light and blurry to transcribe accurately. Some words like "SOCIETY" and "MUSICIANS" are faintly visible at the top.

Capitolo primo
Fondazioni italiane: per una introduzione a beneficio
degli inesperti curiosi

Marco Demarie

Premessa

Lo studio delle fondazioni in un sistema sociale e istituzionale dato è un problema analitico interessante, per quanto complesso da definire in termini disciplinari. Comporta l'assunzione di dimensioni storiche e analitiche particolari – quella giuridica, economica, sociologica, politologica e via enumerando – senza trascurare la più generale e al tempo stesso specifica dimensione della lettura storica *tout court*, cui esso rinvia fino a toccarne alcuni dei gangli più impegnativi, quali il rapporto tra società e Stato, l'uso sociale della ricchezza o le stesse forme elementari della coesione sociale e della sua riproduzione. Invero, la letteratura scientifica ha soltanto iniziato a far propria questa impostazione – e gli imbarazzi della commistione metodologica richiesta potrebbero essere di ciò una delle cause – e si è in attesa di vere opere di riferimento¹. Gli sforzi già disponibili, per esempio sul caso europeo, mostrano tutta l'ampiezza di intraprese di questo genere, come pure gli scogli da superare, anche e specialmente allorché venga introdotto un intento comparativistico². Nondimeno, proprio la comparazione sembra essere una via produttiva per affrontare le complesse questioni in gioco.

Il seguente contributo è ben lungi dal proporsi obiettivi tanto ambi-

¹ Per esempio, si è in attesa dell'uscita del lavoro di Olivier Zunz sulla filantropia nella storia degli Stati Uniti, un'opera che si annuncia di grande importanza.

² Per un interessante esercizio di ricerca comparativa, si veda Anheier e Daly (2007), specialmente i capitoli 1 e 2.

ziosi. Cercherà nondimeno di iscriversi nella prospettiva sopra indicata, facendo tesoro di alcuni risultati del dibattito in corso. Limiteremo così il nostro intento a suggerire qualche rappresentazione sintetica d'insieme senza dimenticare, per quanto possibile, il quadro di riferimento fenomenologico e statistico quale noi lo conosciamo. Il contesto di riferimento sarà quello italiano. Sotto certi profili, tale contesto si differenzia considerevolmente da altri percorsi nazionali, di cui pure è tributario, mentre sotto altri profili li tipizza in modo esemplare o addirittura li anticipa. Ancora una volta, come agli studiosi in ispecie italiani piace pensare, la situazione italiana diventa il *caso* italiano.

1. *Perché prima no (1945-1976)*

Quando nascono in Italia fondazioni *moderne*? Potrebbe essere questa la domanda dalla quale partire nella nostra sommaria analisi. Benché sia difficile far presa su una definizione standard di modernità (e forse non soltanto in rapporto alle fondazioni), pure potremmo assumere il modello delle fondazioni frutto della cosiddetta *nuova filantropia* americana dal periodo a cavallo del XIX e XX secolo (McCarthy, 2005; Sealander, 1997; Zunz, 1998 e 2004) e delle loro evoluzioni quale riferimento idealtipico³ per le nostre riflessioni. Non è una scelta originale. Benché esistano vari mondi fondazionali rapidamente coinvolti dalla modernità e dalle sue contraddizioni⁴, sono infatti soprattutto le fondazioni statunitensi che, più o meno appropriatamente, hanno dato alimento a quell'idea di fondazione che è divenuta moneta corrente nel dibattito politico-culturale contemporaneo oltre che nell'immaginario sociale diffuso, o almeno questo ci pare di poter ampiamente desumere dall'esperienza⁵.

³ L'uso esclusivamente emblematico dell'idealtipo della fondazione americana, peraltro in una sua stilizzazione quasi parossistica, ci esime dall'affrontare una questione storica molto complessa e cioè quella appunto della filantropia americana. Né ci proponiamo una *critica* del modello americano e delle sue origini, ben al di là delle competenze di chi scrive. Gli autori citati rappresentano in questo senso dei capisaldi della ricerca recente.

⁴ Un sintetico profilo del caso tedesco, per esempio, può essere trovato in Strahwitz (2001).

⁵ In questo testo non ci occuperemo invece delle fondazioni che, prive di una fina-

Muovendosi lungo questo profilo idealtipico, i tratti essenziali delle fondazioni moderne possono essere descritti *grosso modo* come segue: si tratta di istituzioni nate dall'iniziativa esclusiva di soggetti privati (in genere magnati industriali di prima o seconda generazione imprenditoriale) e come tali caratterizzati da un'intenzionale estraneità, se non organizzativa, certamente ideologica della propria cultura istituzionale e della propria *governance* in rapporto alla sfera del settore pubblico; fornite di consistenti dotazioni economiche di natura patrimoniale, che vengono investite nel mercato finanziario e sono volte a generare flussi di reddito da spendere in campi di utilità collettiva e ciò, in primo luogo, se non esclusivamente, tramite la mediazione di iniziative e di soggetti specializzati nell'azione sociale e culturale; attive in settori di interesse generale con la finalità esplicita di produrre sollievo a patologie o a disfunzioni sociali, ma anche di rimuovere le cause del loro riprodursi quali effetti indesiderati della dinamica di una società capitalistica sostanzialmente accettata come buona, ma non per questo esente dalla necessità di un continuo processo di emendamento e rivivificazione, a partire dall'iniziativa delle stesse forze della società civile⁶. Per questo, le fondazioni vengono generalmente associate all'idea di progettualità e di innovazione, oltre che, naturalmente, a quella di serbatoio di risorse.

Non è difficile osservare quanto questo modello poco si attagli attualmente alla situazione italiana, almeno fino a un periodo relativa-

lità generale o collettiva, rivolgono la propria azione a scopi *stricto sensu* privati, come il mantenimento di un patrimonio e la produzione di rendite per i discendenti di una determinata famiglia. Naturalmente, la decisione non dipende da un giudizio negativo su questo tipo di organizzazioni, che hanno una propria completa legittimità. Per quanto non si disponga di dati quantitativi, tale fattispecie non sembra essere stata particolarmente presente nella storia italiana delle fondazioni. Vale la pena di notare, peraltro, come anche questa tipologia, e quelle affini, sempre in ambito strettamente privatistico, concorrano ad alimentare lo spettro semantico del termine fondazione e la complessità dell'oggetto, vedi *ultra*.

⁶ Questa immagine, in essenza statunitense, impregna di sé l'idea generale e astratta di fondazione, talora acquisendo il valore emblematico di un modello-obiettivo. Non necessariamente, però, tale immagine trova riscontro maggioritario nella realtà empirica, come le ricerche comparative internazionali attestano. Non soltanto esistono più tipologie di fondazioni, ma i casi puri sono relativamente rari, ciascun soggetto concreto incorporando elementi ibridi. Si veda anche *ultra*.

mente recente come la seconda metà degli anni settanta. Non certo perché le fondazioni fossero sconosciute nel nostro sistema giuridico, o perché mancasse, nella variegata Italia, una consistente tradizione filantropica. Ma quest'ultima, nel corso della storia di lunga durata, aveva assunto forme diverse, per risultare *de facto* compressa o meglio riassorbita nelle sfere di controllo dello Stato o della Chiesa cattolica; mentre il Codice civile del 1942, che pure aveva assegnato all'istituto della fondazione potenzialità non irrilevanti di autonomia come pure un'ampia plasmabilità, non aveva fornito di per sé nuova vitalità a un istituto agli occhi dei più limitato a una funzione elitaria di conservazione della memoria (ideale o materiale) o a funzioni minori di assistenza se non di elemosina, per di più venate o tacciate di paternalismo. Insomma, un istituto con ogni probabilità destinato a un'esistenza marginale in una società in cui i crogiuoli della vita privata, sociale, civica e istituzionale sembravano inevitabilmente e definitivamente collocarsi altrove⁷ e assumere altri tipi di forme organizzative.

Le domande in attesa di una migliore specificazione sono a questo punto due: perché una tale debolezza della *domanda* di fondazione? Perché una sostanziale assenza in Italia del modello di fondazione statunitense (o anglosassone, generalizzando)? Se consideriamo in particolare il periodo che va dal dopoguerra alla fine degli anni settanta, riusciamo a cogliere in modo sufficientemente distinto i fattori contestuali del nanismo del mondo delle fondazioni. Una contestualità che può essere interpretata come una causalità, se non fosse per la difficoltà di specificare le direzioni, ma soprattutto l'intensità, delle relazioni causali – all'interno di uno scenario che, come sempre accade per i fatti sociali complessi, impedisce l'accertamento dei fattori indipendenti e sposta continuamente il confine tra variabili esogene ed en-

⁷ È interessante notare, però, come in quei medesimi anni sorgessero esperienze isolate, specialmente in ambienti di cultura industriale, che si proponevano ruoli culturali ma anche operativi a ispirazione delle fondazioni americane – le quali ultime, peraltro, non avevano mancato, seppur cautamente, di guardare all'Italia come a un contesto in cui seminare modelli e metodi della filantropia moderna (e della cultura statunitense). Per il primo argomento, i casi classici sono quelli della Fondazione Adriano Olivetti (costituita nel 1962) o della Fondazione Giovanni Agnelli (1966); su questo si può vedere Gemelli (2000). Per il ruolo delle fondazioni americane, può essere utile consultare Gemelli e MacLeod (2003).

dogene. *Congetturalmente*, collocheremo all'inizio un dato politico-culturale: l'esistenza cioè in Italia di una cultura politica maggioritaria diffusa, e certamente incarnata nelle istituzioni rappresentative, orientata a un progetto di giustizia e di gestione sociale basato sull'azione dello Stato e delle sue articolazioni, vero demiurgo e unica fonte reale della legittimazione sociale. Una cultura cui, almeno astrattamente, non sono estranee pulsioni rivoluzionarie e palingenetiche; dove le istanze liberali (laiche e cattoliche), pur tradizionalmente non assenti, si sono manifestate piuttosto come correnti di pensiero che come componenti efficaci dell'agenda politica; in cui lo spazio dell'iniziativa dal basso – dell'azione individuale e non conformistica – si meritava in primo luogo il sospetto: analogamente all'intera sfera del privato, e in essa della ricchezza. Il riscatto sarebbe venuto dalla politica e dall'ideologia – entrambe poi più prosaicamente incarnatesi in una pervasiva primazia statale: continuamente invocata, disattesa, strumentalizzata. La nazione frutto di un'unificazione sbilanciata, reduce da una dittatura statalistica e autarchica, emersa dalla sconfitta bellica con il più forte partito comunista dell'Occidente e la presenza pervasiva della Chiesa cattolica, nella temperie della «guerra fredda», non poteva forse caratterizzarsi per nulla di diverso. E la fondazione, come idea e come pratica, non fu certo *popolare* – e l'ambivalenza semantica è qui quanto mai appropriata.

Una simile sindrome politico-culturale non mancò di generare un proprio coerente assetto organizzativo: derivandone così il *welfare state* neo-corporativo all'italiana, incardinato sulla mediazione partitica e sindacale, appoggiato a un sistema fiscale redistributivo ed esigente quanto inefficiente e, in seguito, all'indebitamento incontrollato; un fisco vuoi ostile vuoi indifferente alla fenomenologia della donazione nelle sue varie forme. Ma non seguiremo l'evoluzione del sistema nei suoi successi e nelle sue degenerazioni, se non per sottolineare la crescente massa di risorse finanziarie di cui lo Stato si fece mediatore e spenditore attraverso una pletera di canali.

Non mancavano però altre connotazioni strutturali della società e dell'economia italiana a limitare lo spazio potenziale della fondazione moderna. Guardiamo alla società civile: il *genius* italiano sembra esprimersi nel dopoguerra per una marcata configurazione associativa, forse non estranea, direttamente o per analogia, alle mobilitazioni politico-democratiche di massa tipiche del periodo; ma anche a un'onda

lunga civico-comunitaria innervata in larghe parti della società. Il ruolo della Chiesa cattolica è stato ancora una volta certamente rilevante quale organizzatore sociale, diremmo, *multilevel*. Nella sua capacità plurisecolare di ispirare o direttamente gestire iniziative che oggi definiremmo senza difficoltà di terzo settore – intercettando in questo modo molto del surplus filantropico socialmente disponibile – la Chiesa delle parrocchie, delle diocesi, dei gruppi, dell'associazionismo civico-religioso ha senza dubbio occupato estensivamente lo spazio del sociale organizzato e dell'allocazione delle risorse donative. Spesso in modo creativo ed efficace⁸.

Infine, in questa essenziale rassegna, mette conto richiamare la peculiare struttura dell'economia italiana, osservandola dal punto di vista della sua capacità generativa di risorse filantropiche eventualmente destinabili a fondazioni. Assediata da più dualismi, l'economia italiana sconta in particolare, anche nel periodo che stiamo considerando, un visibile dualismo dimensionale e organizzativo. Il settore industriale, infatti, si presenta suddiviso in un'ampia platea di piccole e minime imprese a fortissima connotazione familiare da un lato e un limitato numero di grandi imprese capitalistiche, spesso a partecipazione statale, dall'altro. Le quali ultime, strettamente intrecciate con i circuiti della politica, gestiscono direttamente le proprie politiche di spesa sociale come parte delle proprie strategie di legittimazione, quando non di vero e proprio scambio politico; mentre le prime, per dimensione e per cultura, sono sostanzialmente estranee all'idea delle fondazioni intese in senso moderno; né l'emergere dei distretti industriali, altra peculiarità italiana di quegli anni, sembra avere avuto rilevanza in senso positivo rispetto alla nostra preoccupazione di partenza.

L'*excursus* che abbiamo condotto è, abbiamo detto, visibilmente grossolano e impressionistico. Nondimeno, in conclusione dovrebbe

⁸ Sul punto si veda Garelli (2007). È interessante ricordare, inoltre, che gran parte di quelle attività che noi oggi ci siamo abituati a considerare tipiche del terzo settore è nata nella storia italiana a opera di persone o ambienti che, pur non dipendenti direttamente dalla Chiesa cattolica, traevano dall'ispirazione religiosa uno dei motivi principali della loro azione sociale e civica. Per una rilettura storica, Farrell-Vinay (1997). Sulla cultura del terzo settore si può vedere invece utilmente Donati e Colozzi (2001 e 2002). Per una diversa impostazione, è importante il lavoro di Maggati (2005).

apparire con maggiore chiarezza perché nei primi trent'anni almeno dell'Italia repubblicana le fondazioni ebbero una significatività sociale assai limitata, e per certi versi declinante rispetto ai precedenti storici. I fattori culturali ostativi alla loro nascita erano consistenti e anche ideologicamente radicati; la potenziale funzione, quando compresa, guardata con scetticismo se non con diffidenza; le risorse economiche conseguentemente negligibili; gli assetti giuridici possibilisti ma non promozionali. L'idea (e la pratica) delle fondazioni potrebbe essere pensata in quel periodo come una risposta in assenza di una domanda: e le poche di qualche ambizione esistenti, un'eccentricità. Il periodo successivo avrebbe riservato tutt'altre fortune alle fondazioni.

2. Perché poi sì (1977-2007, e oltre)

Il 1977 può essere scelto come anno discriminante rispetto alla parabola delle fondazioni in Italia. In quell'anno, grazie all'implementazione, peraltro tardiva, del dettato costituzionale, veniva trasferito alle Regioni un consistente pacchetto di competenze legislative e amministrative, comprese quelle afferenti alle persone giuridiche private⁹. Naturalmente si tratta di un riferimento meramente strumentale. È vero tuttavia che nella seconda metà degli anni settanta si è aperto un ciclo di nati-mortalità¹⁰ delle fondazioni positivo e crescente, ciclo non ancora conclusosi¹¹. Quindi molte più fondazioni; quindi molte più

⁹ Si veda il DPR 24 luglio 1977, n. 616.

¹⁰ Rimane il problema, rilevante anche dal punto di vista statistico, della permanenza in condizioni apparenti di vita di fondazioni del tutto inattive o *de facto* estinte. In Italia, la cancellazione delle fondazioni non è infatti pratica comune: il mancato rispetto non essendone sanzionato dall'ordinamento, essa è spesso trascurata – talvolta banalmente perché non sopravvive più alcuna persona fisica che di ciò si faccia parte diligente.

¹¹ Secondo i primi risultati della prima rilevazione Istat sulle fondazioni, al 31 dicembre 2005, le fondazioni italiane in attività, di qualunque tipo e origine, sono 4.720, mentre altre 247 si trovano in condizione di non aver ancora avviato l'attività o di averla sospesa temporaneamente. Di esse, il 54,6% risulta costituita tra il 1996 e il 2005. Si veda Istituto Nazionale di Statistica (2007). La medesima fonte è ricchissima di informazioni descrittive sul mondo delle fondazioni.

fondazioni nuove¹². Interrogiamoci a questo punto su quale sia la matrice di un'evoluzione siffatta, anticipando subito che anche in questo caso dovremo far ricorso a una molteplicità di fattori convergenti. Dovremo inoltre – e qui risiede una questione ancora più rilevante – esaminare la caratterizzazione funzionale delle fondazioni nella società italiana degli ultime tre decenni, sondando le specificità e l'articolazione, senza cessare di tenere a mente l'idealtipo di fondazione che si è più sopra tratteggiato. Questo ci porterà, peraltro, a dichiararne l'insufficienza rispetto alla complessità della situazione italiana.

Lo *Zeitgeist* dell'ultimo quarto del XX secolo è favorevole al terzo settore, a tal punto che si è parlato di una rivoluzione *nonprofit* (Salomon *et al.*, 1999), mentre veniva inaugurata una vera e propria stagione di studi e anzi una nuova area disciplinare (ancora Salomon *et al.*, 1999, *Comparative overview*). L'articolarsi e il diversificarsi dei bisogni e delle aspettative sociali di qualità della vita; l'inabilità (o il disinteresse) dell'impresa a scopo di lucro a rispondere a gran parte di tali nuove o rinnovate domande; il peso crescente del *welfare*, al limite dell'insostenibilità, sui conti pubblici, con l'aggravante della burocratizzazione esasperata dei servizi a tutto scapito dell'efficacia – e le difficoltà politiche di rimodulazione di un sistema pensato in era fordista e quindi superato dall'evoluzione della società; una certa spinta dal basso all'auto-organizzazione nella provvista di beni e servizi socioculturali di comunità – ecco alcuni dei principali ordini di motivi abitualmente addotti in letteratura quali spiegazioni dell'affermarsi delle organizzazioni e delle pratiche *nonprofit* nelle società avanzate, e non soltanto in esse (Salomon *et al.*, 1999, per esempio *Latin America*). Pratiche e organizzazioni presto caratterizzate da un grado crescente di autocoscienza: progressivamente si forma un settore vero e proprio, non privo di valori e coordinate etico-politiche – dalla partecipazione, alla solidarietà, alla sussidiarietà orizzontale – e quasi di ideologie (Vittadini, 1998).

Questa, per sommi capi, la temperie sociale e culturale di questi ultimi decenni: e anche la nuova natalità e l'attivismo delle fondazioni

¹² Alcuni tentativi di misurazione empirica di tali dinamiche generali sono stati realizzati. Ci si consenta di ricordare il nostro remoto Demarie (1997). Esistono poi approfondimenti territoriali specifici come il recente Provasi e Castellani (2006).

italiane vanno apprezzati all'interno di una simile prospettiva complessa, la quale peraltro, e specialmente in Italia, giustappone e talvolta mescola fini e interessi di diversa natura e scaturigine.

Per semplificare, potremmo così parlare di fondazioni *promananti dal basso* e di fondazioni *promananti dall'alto*: intendendo con le prime quelle costituite dalla prevalente iniziativa della società civile (individui, famiglie, associazioni, imprese o altri corpi intermedi), con le seconde, quelle costituite dalla pubblica amministrazione nelle sue varie espressioni. Questa seconda fattispecie si associa a due fini principali: (ri)privatizzare organizzazioni ed enti controllati dalla mano pubblica e inadeguati a una destinazione di mercato vera e propria, vuoi creati di bel nuovo per gestire iniziative inedite o in altri tempi direttamente integrate nel settore pubblico; oppure contenere e configurare giuridicamente partnership cooperative tra settore pubblico (specie nei suoi diversi livelli), privato commerciale e privato sociale (a rigore, queste ultime rappresentano un genere intermedio tra le prime due) (Danzi e Demarie, 2003). Cronologicamente, le fondazioni dal basso anticipano le fondazioni dall'alto, che prendono a comparire dai primi anni novanta in poi; e, se le fondazioni dal basso sono assai più numerose, esse patrimonialmente cedono di gran lunga il passo alle altre, a causa della presenza tra queste ultime delle fondazioni di origine bancaria.

Le spinte di cui abbiamo parlato hanno inoltre generato, nella prassi giuridica e nell'attività legislativa, innovazioni di carattere normativo volte a promuovere, generare e disciplinare diverse tipologie di soggetti, tutti accomunati dalla specifica denominazione di fondazione (talvolta accompagnata da una specificazione attributiva più o meno ufficiale). La prassi redazionale degli statuti delle fondazioni di diritto comune ha visto fondatori e professionisti del diritto utilizzare la flessibilità del Codice civile in tutte le sue potenzialità plastiche (Bellezza e Florian, 1998). Il medesimo Codice civile, inoltre, è stato modificato a più riprese in direzione maggiormente liberale, per quanto attiene al regime delle autorizzazioni e dei controlli. Infine, una consistente nuova legislazione settoriale ha prodotto una gamma di provvedimenti (civiltistici, amministrativi e fiscali) che ha costellato l'ordinamento di disposizioni *ad hoc* e certamente non contribuito alla linearità e nitidezza del diritto fondazionale. Non per nulla, si sono rinnovati nelle ultime due legislature gli sforzi politici, governativi e

parlamentari volti a una revisione del Codice civile in materia di enti non commerciali (Zoppini, 1995; Prele, 2007), in attesa di una semplificazione complessiva. D'altro canto, non vi sarebbe da dolersi del rispecchiamento tra eterogeneità delle tipologie fondazionali ed eterogeneità delle fonti del diritto e della normazione di dettaglio cui tale popolazione giuridica è sottoposta: se non fosse per le confusioni teoriche e pratiche che esso finisce per ingenerare, anche a seguito di una politica del diritto più attenta alla rincorsa delle fattispecie concrete che alla chiarezza dei principi (Accademia Nazionale dei Lincei, 2005; e anche Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, 2002).

Queste evoluzioni del diritto rispondono a effettivi dinamismi socioeconomici. Non necessariamente, però, il profilo delle fondazioni di nuova generazione ricalca l'idealtipo anglosassone, i cui capisaldi sono genesi e *governance* private, piena patrimonializzazione, finalità di equità e innovazione sociale. La situazione italiana contempla invece impieghi fattuali della risorsa istituzionale della fondazione non solo settorialmente, ma anche funzionalmente diversi; a tal punto che c'è chi ha parlato della fondazione italiana come di un ente massimamente despecializzato (in altre parole, buono per ogni utilizzo; Barbetta, 2000). Tale affermazione può essere meglio compresa se si considera il soggetto, o l'ambito, dai quali le fondazioni originano. Le forze vive del *nonprofit* italiano, per esempio, hanno visto nella fondazione una forma giuridica capace di competere con altri istituti in relazione all'organizzazione e la gestione in forma di impresa di specifiche attività¹³. Non sorprende quindi che una percentuale tra il 70 e l'80 per cento delle fondazioni italiane, a seconda dei risultati di diverse ricerche sul campo, dichiarino di essere di tipo operativo, cioè produca direttamente beni o servizi erogati gratuitamente ai beneficiari o venduti su diversi tipi di mercato¹⁴. È ben vero che anche all'interno di

¹³ Tra i vantaggi delle fondazioni l'ampia libertà statutaria, la stabilità della missione, la durata e, soprattutto, la forma di governo non democratica. Non privi di rilevanza le risorse reputazionali e, per così dire, il pregiudizio favorevole associato negli anni recenti all'idea di fondazione. Bisogna a questo proposito aggiungere, per amor del vero, che in un sistema solcato da abusi della pubblica fede di ogni tipo, le fondazioni hanno saputo fino a oggi sottrarsi agli onori dell'azione penale e alle titolazioni scandalistiche dei giornali.

¹⁴ Non stupisce quindi che il legislatore italiano, nel delineare il campo di applica-

questo sottogruppo le diversificazioni non mancano: nel novero delle fondazioni operative, infatti, la fondazione impresa sociale si trova accanto alle fondazioni specializzate in *advocacy* (cioè nella promozione, nel dibattito pubblico e politico, di cause ritenute di interesse generale), le fondazioni di ricerca coesistono con quelle di animazione ed elaborazione politico-culturale. Sempre nell'ambito del terzo settore, le fondazioni sono utilizzate quali agenzie di *fund-raising* a favore di cause meritevoli, oppure assumono ruoli di governo e gestione finanziaria di aggregati di organizzazioni *nonprofit* collegate tra di loro, in forma di holding o quasi-holding. Non mancano le fondazioni di nascita recente che rispondono invece al carattere erogativo (*grant-making*), per quanto tale tipo non sia in Italia storicamente frequente¹⁵. Né, infine, sono esaurite fondazioni più tradizionali, di tipo caritativo o commemorativo. Come c'è da aspettarsi, alla tipologia funzionale si accompagna un insieme di culture istituzionali stilisticamente variegato, accomunato da un diffuso ethos di servizio al bene comune, ancorché talora distaccato: una sorta di *altruismo platonico*, come è stato definito in una ricerca empirica su un gruppo di fondazioni a elevato coinvolgimento sociale (Ferrucci e Stanzani, 2004).

Questo insieme, per di più, sembra segnato da un notevole grado di flessibilità e di disposizione alla riorganizzazione interna. Per quanto possiamo apprendere dalle ricerche empiriche, le fondazioni non escludono a priori alcuna forma di attività specifica, tendono a svolgere preferenzialmente solo alcune e si concentrano in un'attività principale e prioritaria: una sorta di modello organizzativo *multi-task* pur con una specializzazione dominante. L'osservazione sembra però mostrare che le fondazioni tendano opportunisticamente a cogliere le occasioni percepite come promettenti, anche spostandosi dal proprio campo di lavoro abituale, o dall'abituale *modus operandi*, se appena esse si annuncino positive e non completamente estranee alla missio-

bilità del profilo dell'*impresa sociale* (legge 13 giugno 2005, n. 118 e successivi decreti), non abbia escluso l'istituto della fondazione dal novero di quelli cui tale definizione è applicabile.

¹⁵ Tra queste mette conto inserire le *community foundations*, di recente importazione in Italia e dalla storia peculiare: esse nascono infatti come un intenzionale trapianto di un modello internazionale operato da una fondazione di origine bancaria. Si vedano Bertelsmann Foundation (1999); Hoelscher e Casadei (2006).

ne statutaria. In questo mettono a buon uso la propria flessibilità (Demarie, 1997). *Grant-making*, spesso in forma complessa, operatività diretta, ricerca, *advocacy* compongono mix funzionali, le proporzioni delle cui componenti vengono adeguate alle esigenze strategiche e tattiche.

All'interno di questa tipologia dal basso si collocano anche le fondazioni create da imprese. Da non confondersi con le fondazioni proprietarie di impresa, in Italia poco conosciute, queste fondazioni assumono piuttosto la forma delle *corporate foundations*¹⁶. Anche in questo caso, negli ultimi tre decenni è assai cresciuto il numero delle fondazioni che svolgono funzioni sociali talvolta pertinenti al *business* dell'impresa fondatrice a mezzo di risorse derivanti dal bilancio annuale di quest'ultima, più che da patrimonializzazioni consistenti. Durante gli anni più recenti, inoltre, la fondazione è persa a più di un'impresa uno strumento interessante per adempiere concretamente ai dettami della *Corporate Social Responsibility*, o almeno uno strumento da inserire nella gamma di azioni volte a soddisfare le nuove esigenze della legittimazione sociale e dell'*ethos* di impresa.

Settorialmente, infine, le fondazioni dal basso hanno espresso una gamma assai ampia di vocazioni, tendendo a replicare, a grandi linee, la strutturazione del terzo settore italiano (Istituto Nazionale di Statistica, 2007, p. 13). Ancora una volta, naturalmente, è importante sottolineare la differenza tra fondazioni che agiscono direttamente, secondo una modalità operativa (per esempio una fondazione ospedale; Velo e Bruzzi, 2005), o fondazioni che sostengono progetti tecnici tramite erogazioni (in campo sanitario, si può pensare al *grant-making* per l'acquisto di attrezzature medicali).

Che è andato accadendo, invece, sul versante delle fondazioni *dall'alto*? Come tutti gli osservatori non hanno mancato di rilevare, dalla seconda metà degli anni novanta un vero salto d'orbita è stato indotto nella presenza e nel ruolo delle fondazioni in Italia da una singola decisione eminentemente politica, che lo spirito dei tempi, se così si può dire, ha poi orientato in una direzione non poco diversa rispetto

¹⁶ Le ricerche sulle *corporate foundations* in Italia non sono numerose: si veda Lenzi e Raffaelli (2005); per una riflessione sul rapporto tra filantropia e impresa si veda Gemelli (2004).

all'ispirazione originaria. Ci si riferisce alla vicenda delle fondazioni di origine bancaria¹⁷. Non ci addentreremo in questa vicenda più volte narrata, in cui l'ironia della storia sembra aver assegnato allo Stato il compito di risuscitare la filantropia civile dallo Stato stesso soffocata (Ranci e Barbetta, 1996). Le rilevanti trasformazioni di *sistema* introdotte dalle fondazioni di origine bancaria – nella dinamica dell'intero settore *nonprofit*, nell'istruzione, nella ricerca, nella cultura, nelle politiche degli enti locali e così via, come nelle strategie di posizionamento dei soggetti attivi in questi settori – sono a ben vedere più consistenti della dimensione patrimoniale e della capacità di spesa di questi soggetti, per quanto imponenti. Non a caso, le fondazioni di origine bancaria sono talvolta diventate nella comunicazione pubblica semplicemente, e alquanto impropriamente, «le fondazioni» *tout court*.

Esse rappresentano peraltro l'esempio preminente di una politica pubblica più ampia, non necessariamente coordinata, esercitata a più livelli, e con una pluralità di obiettivi. Le fondazioni nate per volontà di enti pubblici costituiscono una fauna piuttosto eterogenea. Dal punto di vista genetico, possiamo ripartirle tra quelle ottenute per trasformazione di entità già esistenti (con l'eventuale integrazione di nuovi aspetti statutari, funzionali e organizzativi) e quelle create completamente *ex novo*; dal punto di vista del fondamento giuridico si possono distinguere quelle nate a seguito di precisi provvedimenti di legge, ordinaria o regionale, da quelle costituite tramite il ricorso al disposto del Codice civile (a tutte vengono riconosciuti più o meno vasti ambiti di autonomia statutaria); dal punto di vista della patrimonializzazione, il discrimine cade tra le fondazioni dotate di una patrimonializzazione proporzionata alla missione statutaria e quelle per le quali si prevede programmaticamente il ricorso a fonti di finanziamento altre ed esterne. Altre due distinzioni importanti – senza con

¹⁷ La letteratura, sia teorica sia empirica, si sta facendo imponente. Per un inquadramento informativo puntuale si vedano i Rapporti Acri sulle fondazioni di origine bancaria, giunti all'undicesima edizione (www.acri.it). Una discussione a più voci sulla natura delle fondazioni di origine bancaria è contenuta in Accademia dei Lincei (2005) e una bibliografia ad ampio raggio è riportata nel saggio di Gian Paolo Barbetta in questo medesimo volume. Per un interessante giro di opinioni sul ruolo delle fondazioni a livello sistemico, si può vedere il numero monografico di *Communitas* (Aa. Vv., 2007).

ciò presumere di esaurire le fattispecie possibili – riguardano, da un lato, la *governance* sostanziale dell'ente, se cioè esso sia diretto, alla stregua di una realtà meramente strumentale, dalla volontà espressa dagli enti pubblici fondatori, o se alla sua autonomia formale di soggetto appartenente alla sfera privata corrisponda una compiuta autonomia effettiva; dall'altro, la natura della missione e delle attività svolte: e ciò non tanto dal punto di vista del settore per così dire merceologico di appartenenza, pure rilevante, ma della loro fisionomia funzionale – se si tratti, cioè, di organizzazioni destinate alla gestione tecnica di iniziative di varia natura (culturale, sociosanitaria, di ricerca, di sviluppo locale ecc.) o se rivestano un carattere vuoi più nettamente filantropico (cioè orientato *lato sensu* al dono)¹⁸. Alcuni di questi tratti non sono nella realtà concreta così nitidi, ma la messa a fuoco di riferimenti dicotomici può aiutare a cogliere rapidamente la natura specifica di un'organizzazione. Così, per esempio, una fondazione ente lirico¹⁹ nasce come trasformazione di un ente pubblico precedente; attraverso una legge ordinaria istitutiva, cui segue la redazione di uno statuto individuale, e che interessa un'intera classe di soggetti tassativamente definiti; senza una dotazione patrimoniale capace di generare redditi adeguati ai fabbisogni ordinari dell'ente, e destinata quindi a basarsi su risorse di fonte pubblica e su contributi pubblici e privati (tipizzati nella legge istitutiva), oltre che sulla propria capacità di sviluppare introiti ordinari o straordinari; ha una *governance* a forte impronta pubblicistica cui si associa un'elevata autonomia del management; produce servizi culturali di natura non filantropica, ma che tendenzialmente incorporano un principio di socialità della cultura²⁰. Analogo può essere il caso di una fondazione universitaria²¹, altro quello di una fondazione strumentale costituita da una

¹⁸ Tale distinzione, indubbiamente approssimativa, ha però un fondamento sostantivo. Si pensi alla distanza tra una fondazione di origine bancaria (filantropica) e una fondazione costituita da un Comune per la gestione operativa di un museo (tecnico-amministrativa).

¹⁹ Legge 15 marzo 1997, n. 59 e decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134.

²⁰ Si vedano Iudica (1998) e il saggio di Carlo Carrà contenuto in questo volume.

²¹ Previste dalla legge finanziaria 2001 e dal DPR 254/2001; si veda anche Gemelli (2005).

fondazione di origine bancaria²². Come è evidente, la casistica diventa facilmente copiosa²³.

Liberalizzare e privatizzare un settore inefficiente e inadeguato alla competizione internazionale, come quello creditizio dell'Italia degli anni novanta; deburocratizzare enti pubblici, come per esempio le Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza (Ipub) (Corrà e Santuari, 2001), divenuti ingessati e ingestibili; ridurre il perimetro del settore pubblico sostanziale, creando enti funzionali privatistici *non-profit*, capaci di miglior efficienza ma non sordi alle indicazioni della politica; facilitare le partnership interistituzionali e intercettare risorse economico-finanziarie provenienti dal settore privato attraverso la creazione di organizzazioni private adeguate: queste, dunque, le motivazioni che hanno indotto il legislatore e l'operatore pubblico ad avvalersi liberalmente dell'istituto della fondazione. Non è chi non veda come tale processo sia andato completamente prescindendo dall'idealtipo di fondazione che abbiamo più sopra richiamato, e che rimane attivo, e forse predominante, nell'immaginario. È ben vero che, le fondazioni di origine bancaria stanno, in modo sempre più distinto e consapevole, interpretando proprio quel ruolo di soggetti privati *grant-making* che in Italia mancava²⁴.

Popolato come si è visto di fondazioni nate dal basso e nate dal-

²² Decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153.

²³ Per una trattazione sui diversi tipi di fondazione si veda ancora Prele (2007). Si veda anche Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (2002).

²⁴ E questo a partire dall'esempio di alcune grandi fondazioni apripista. A parere di chi scrive, l'evoluzione in corso delle fondazioni di origine bancaria – auspicabilmente irreversibile nei fondamenti – è stata fortemente facilitata, in forma emulativa, dal graduale affermarsi in Italia di una sorta di paradigma ideale della grande fondazione internazionale. Spesso per merito di singoli individui, la cultura di matrice internazionale delle fondazioni ha cominciato a permeare il nostro paese e ha accelerato e anzi orientato la maturazione dei soggetti autoctoni, forse ben al di là di quanto non fosse immaginato originariamente dal legislatore. Il ruolo di generatore di impulsi culturali da parte di un'istanza associativa transnazionale quale l'European Foundation Centre (www.efc.be), efficacemente utilizzato e diffuso in Italia da quello che all'inizio era uno sparuto gruppo di soggetti orientati strategicamente, è forse stato uno dei motori determinanti della trasformazione. Ma la messa a punto dell'autoconsapevolezza delle fondazioni di origine bancaria e del loro armamentario operativo è un processo ancora *in itinere*.

l'alto, il quadro risulta complesso e variegato, al limite della confusione. Ma la pluralità non deve di per sé essere giudicata un dato negativo o, tanto meno, illegittimo. Semplicemente, è opportuno – ai fini teorici e pratici – coltivare la consapevolezza che, sotto il nome di fondazione, si coagula in Italia un insieme di soggetti alquanto eterogeneo e spesso soltanto formalmente affini²⁵.

3. *Patrimonio e no*

Ogni fondazione deve, in linea di principio e per la maggior parte delle legislazioni, essere dotata di un patrimonio *adeguato*. «Un patrimonio per uno scopo», in effetti, da sempre viene ritenuto la formula identificativa più semplice e al tempo stesso più accurata nella sostanza. Ancora una volta in termini astratti, patrimonio e scopo rappresentano componenti genetiche non soltanto necessarie, ma si direbbe coesenziali al sorgere stesso della fondazione. La *governance*, altrettanto fondamentale per la vita dell'ente, viene concettualmente introdotta soltanto in una fase logica successiva rispetto al definirsi originario del binomio suddetto. La proporzionalità dei redditi prodotti dal patrimonio in rapporto alle esigenze poste dallo scopo è specificazione del medesimo principio: tant'è vero che in più di un ordinamento, incluso quello italiano, tale proporzionalità è considerata uno degli elementi fondamentali in relazione alla concessione della personalità giuridica²⁶.

Il patrimonio è dunque un dato giuridicamente ma anche fattualmente cruciale per ciò che la fondazione sarà e farà. Non necessariamente, tuttavia, esso costituirà la fonte primaria del flusso economico-finanziario sul quale la fondazione baserà la propria sopravvivenza e la propria operatività: in altre parole, l'adempimento della propria missione statutaria. La situazione italiana offre una controprova concreta quanto mai evidente di questo aspetto. Quanto sopra si è già accenna-

²⁵ L'Italia non è peraltro sola. Si veda, per esempio, la situazione spagnola come descritta in Saenz de Miera (2003).

²⁶ Si veda Prele (2007); non necessariamente un tale principio risulta poi implementato nella pratica amministrativa.

to a proposito delle molte funzioni/missioni alle quali sono adibite le fondazioni in Italia, e della loro origine, trova corrispondenza, infatti, sul lato delle fonti di finanziamento – composte, a seconda dei casi, oltre che di rendite patrimoniali, anche di contributi, donazioni ed erogazioni di fonte pubblica o privata e/o di introiti commerciali²⁷. L'esistenza o meno di una dotazione patrimoniale adeguata – le cui rendite, cioè consentano stabilmente il raggiungimento di una dimensione organizzativa tendenzialmente ottimizzante rispetto alla funzione assegnata²⁸ – è una delle condizioni fondamentali che determinano le strategie organizzative e operative nonché i rapporti con l'ambiente di una fondazione. Per questa ragione, ci pare utile riproporre un semplice schema tassonomico già presentato in altre pubblicazioni (Barbetta e Demarie, 2001) e oggi integrato alla luce dei nuovi sviluppi. Esso raggruppa le fondazioni a partire dall'osservazione di due variabili dicotomiche: l'esistenza o meno, appunto, di una patrimonializzazione adeguata; la tipologia operativa *prevalente* della fondazione, *grant-making* od operativa²⁹. Si tratta quindi di una matrice due per due, all'interno della quale verranno a disporsi i vari tipi delle fondazioni italiane (Tabella 1). L'intero discorso finora condotto trova in questa rappresentazione un primo momento di sintesi, il quale, pur con una certa elementarità, permette una descrizione essenziale molto efficace, o almeno una prima non fuorviante intuizione, dei caratteri di qualsivoglia fondazione concretamente esistente.

Tra le fondazioni *patrimonializzate/grant-making*, annoveriamo le fondazioni di origine bancaria³⁰ insieme a un nucleo ancora limitato,

²⁷ L'una e l'altra voce possono essere scomposte in una pluralità di sottovoci in base alla loro regolarità, dimensione unitaria, tecnica di ottenimento, natura giuridica e via enumerando.

²⁸ La nozione di dimensione ottimizzante di una fondazione è un concetto non ovvio e richiederebbe una più larga discussione.

²⁹ Questa distinzione tradizionale è oggi, e *pour cause*, revocata in dubbio da vari operatori in quanto troppo semplicistica e comunque non esaustiva. Si veda per esempio Tayart de Borms (2005). Chi scrive ritiene che essa mantenga invece una validità di fondo, anche se i due tipi potrebbero essere certamente sviluppati, articolati e resi più complessi. Tuttavia, questo è appunto il limite ma anche la forza della maggior parte delle stilizzazioni.

³⁰ È lapalissiano che le fondazioni patrimonializzate possono ricorrere a un ulteriore strumento per il raggiungimento dei fini statutari, tale strumento essendo appunto la

Tabella 1. *Tassonomia delle fondazioni italiane per patrimonializzazione e modalità operativa*

	Fondazioni patrimonializzate	Fondazioni non patrimonializzate
Fondazioni prevalentemente di erogazione (<i>grant-making</i>)	Fondazioni di origine bancaria Alcune fondazioni di diritto comune	Fondazioni di erogazione <i>grant-seeking</i> <i>Corporate foundations</i> Fondazioni di comunità
Fondazioni prevalentemente operative	Fondazioni ex Ipab* (in minoranza) Alcune fondazioni di diritto comune	Fondazioni «imprese sociali» Fondazioni ex Ipab (in maggioranza) Fondazioni tecnico-gestionali

* Ipab (Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza).

ma non insussistente, di fondazioni di diritto comune. Le *patrimonializzate/operative* raccolgono quelle fondazioni che erogano beni o servizi direttamente prodotti grazie a un'organizzazione sostenuta dalle rendite patrimoniali proprie. Viceversa, le non patrimonializzate/operative debbono contare su una più o meno consistente integrazione dei propri introiti patrimoniali³¹ a mezzo della vendita dei propri servizi, donazioni o altro. Questo gruppo, numericamente prevalente in Italia, vede raccolte le fondazioni che agiscono come imprese *nonprofit* (appartengano o meno formalmente alla categoria legislativamente prevista di impresa sociale), fondazioni risultanti dalla trasformazione di

manovra del patrimonio o, in altre parole, l'effettuazione di determinate allocazioni patrimoniali, le quali, al di là del tasso di rendimento, siano in quanto tali produttrici di effetti benefici sul campo di intervento in cui la fondazione si propone di agire. Questa pratica, conosciuta nel linguaggio anglosassone come *mission investment*, comincia a trovare applicazioni anche tra le fondazioni italiane di origine bancaria (Cooch e Kramer 2007a, 2007b).

³¹ Ciò non significa naturalmente che le dimensioni patrimoniali della fondazione debbano essere necessariamente trascurabili: semplicemente che la redditività del patrimonio non sostiene, *de facto* o per scelta, il tenore e l'ampiezza dell'attività della fondazione. Non si trascuri il fatto che la bassa patrimonializzazione può costituire un'opzione opportunistica da parte dei fondatori. Un indicatore quale il rapporto tra rendite patrimoniali e totale degli introiti può essere una *proxy* operativa dell'adeguatezza della patrimonializzazione.

Ipbab, fondazioni di natura tecnico-gestionale, fondazioni di tutela di cause o interessi e via enumerando. L'apparentemente incongrua categoria delle *non patrimonializzate/grant-making* raggruppa al contrario un numero crescente di fondazioni, spesso tra le più dinamiche: le fondazioni di comunità, le fondazioni *fund-raising* – entrambe specializzate nell'attivare e attirare la propensione al dono di date collettività, a scala locale o maggiore – e le *corporate foundations*, le cui disponibilità derivano dalle erogazioni finalizzate di un'impresa o un gruppo, definite discrezionalmente dal donatore su base annuale o pluriennale, o computate in forma automatica a mezzo di determinati indicatori di bilancio.

Questa partizione analitica non si sovrappone se non assai parzialmente alle distinzioni giuridiche tra tipologie di fondazioni: se è vero che alcune classi sono interamente contenibili all'interno di un quadrante (come le fondazioni di origine bancaria), è vero altresì che in altri casi fondazioni con la stessa matrice legale compaiono contemporaneamente in più di un sub-tipo.

È a questo punto d'uopo inserire un *caveat*. Come si nota facilmente, l'elementare tassonomia appena illustrata non tiene conto di due fattori importanti come la natura filantropica dell'attività della fondazione e l'autonomia effettiva rispetto alle amministrazioni pubbliche, specialmente se queste ultime compaiono a qualunque titolo tra gli enti fondatori. L'introduzione di questa ulteriore coppia di dicotomie avrebbe segmentato troppo e forse inutilmente lo schema, quantunque questi caratteri ineriscano profondamente all'idealtipo fondazionale e alle sue qualificanti componenti della filantropia e autonomia privata. Insieme ad altri tratti più scontati, ma non irrilevanti, quali il settore d'attività, la dimensione e le specifiche forme operative, chi si accinga a studiare una fondazione non dovrebbe quindi tralasciare di includere tra le dimensioni di indagine anche questi ultimi aspetti identitari.

Conclusioni, provvisorie

Studiare le fondazioni significa, a ben vedere, osservare i mutevoli confini tra i territori della società civile, del mercato e dello Stato. Di più, richiede di esplorare analiticamente le possibili sovrapposizioni

tra i tre macrosettori, che sempre più spesso assumono appunto la forma di fondazioni, in Italia come altrove nel mondo. Già questo punto dischiude una delle considerazioni finali di queste note: la fondazione, in quanto istituto giuridico, si rivela oggi pienamente nella sua natura di struttura completamente aperta e conformabile, per così dire di pura *potenzialità organizzativa*, capace di ospitare combinazioni di mezzi e fini anche assai diversi tra loro, e spesso del tutto reciprocamente alieni. In questo senso, la fondazione italiana merita, o necessita, di un uso del plurale: e queste *fondazioni italiane* possono essere al tempo stesso vicine e assai lontane da quell'idealtipo di matrice anglosassone che abbiamo evocato in apertura. Forse più che nel caso di altri istituti, la distinzione tra la fondazione quale involucro giuridico e la fondazione quale soggetto vivo, dotato di obiettivi e risorse, e di corrispondenti *modus operandi*, è punto richiedente consapevole attenzione da parte dell'osservatore.

In questo contributo, abbiamo cercato di seguire per grandi linee il caso italiano, con il suo bizzarro trapasso da un mondo ridotto di fondazioni irrilevanti a uno proliferante di fondazioni alla ribalta. Proponevamo alcune congetture interpretative, si è cercato di segnalare come la vicenda delle fondazioni dipenda sostanzialmente dalla più generale temperie sociale, economica, politica e, forse prevalentemente, culturale. Ciò non significa però che le fondazioni non siano a loro volta in grado di influenzare anche cospicuamente il momento *lato sensu* pubblico di una società. Immediatamente però il discorso ritorna a farsi complesso: l'intensità e la direzione di tale influenza, infatti, dipendono dalla diversa articolazione e composizione del mondo delle fondazioni, delle sue culture e delle sue risorse. Un certo isomorfismo tra società, nel senso più ampio, e fondazioni pare, a ben vedere, un dato ovvio: ma la storia ci insegna come questo parallelismo, nelle società pluralistiche, sia spesso stato vissuto e viva sotto il segno della tensione dialettica e talvolta del conflitto, specie laddove la società si vuole rappresentata primariamente dallo Stato.

Della pluralità e del pluralismo delle fondazioni l'Italia è, nel primo decennio del XXI secolo, un esempio patente. In altra sede si è arrivati a parlare di proliferazione delle fondazioni (Danzi e Demarie, 2003): non esclusivamente con riferimento al loro numero assoluto e relativo, la fisiologicità di entrambi i quali non è di agevole valutazione in quanto dipendente dal contesto, bensì piuttosto alla dotazione di

risorse effettive di cui molte delle nuove nate risultano dotate. Non v'è da stupirsi – ma forse da preoccuparsi – nel verificare quanto sia ovviamente più facile assicurare a una fondazione lo *scopo* rispetto al *patrimonio* (fruttifero). Si ha l'impressione che, in questo senso, abbondanti in Italia, e ai più disparati livelli, un certo dilettantismo, quando non si debba chiamarlo faciloneria, che usa la formula della fondazione quale *deus ex machina* istituzionale quasi a prescindere dai dati concreti del problema da affrontarsi e con la convinzione che, grazie alla buona volontà, la meritorietà dello scopo e le virtù inerenti alla forma giuridica, l'«intendenza non possa non seguire».

Quali problemi dell'oggi ci portano invece a interrogarci sul futuro delle fondazioni in Italia? Il grande successo delle fondazioni (e la loro proliferazione), per quanto in superficie omogeneo, ingloba però, per così dire, un'articolazione profonda, un *pattern* di cui non sembrano pienamente consapevoli non soltanto l'opinione pubblica, o il mondo dei media, ma lo stesso mondo delle fondazioni. Lo definiremo così: il consolidarsi tra le fondazioni di tre grandi correnti funzionali e identitarie, ben visibili anche sotto il velo di un'epidermica affinità non di rado presente – le fondazioni a finalità filantropiche, quelle a finalità tecnico-gestionali, quelle assimilabili a imprese *nonprofit*³². Questa distinzione, che converrà tipizzare e operationalizzare, taglia in realtà trasversalmente la tipologizzazione giuridica della fondazione. Se, fino a qualche anno or sono, ci si arrischiava a preconizzare una convergenza prospettica tra tutte le fondazioni italiane, oggi, almeno chi scrive, ritiene più realistico pensare a evoluzioni *indipendenti* dei tre generi, al di là dei buoni rapporti funzionali che sarà naturale costruire sulla base di interessi e scopi specifici tra le fondazioni di qualunque ispirazione. La stagione delle fondazioni – questa specie in *via di estensione* – è, per così dire, ancora ai suoi inizi: abbiamo già potuto verificare buoni frutti, ma soprattutto il costituirsi di importanti cantieri di

³² Questa ampia tripartizione non si sostituisce alla tipizzazione più fine sopra illustrata con riferimento al rapporto patrimonio/modalità operativa: in ciascuno dei tre filoni, infatti, l'accoppiata «modalità operativa»/«patrimonializzazione» continua a essere uno strumento rilevante di comprensione del posizionamento e delle strategie delle fondazioni. È ben vero, d'altra parte, che nell'insieme propriamente «filantropico», le fondazioni patrimonializzate e *grant-making* trovano quasi per definizione il loro habitat naturale.

sperimentazione; sarà interessante osservare come le tre correnti si svilupperanno e struttureranno al proprio interno³³, quali successi o insuccessi potremo misurare e come, quali modelli risulteranno più interessanti e produttivi, quali ulteriori ibridazioni potranno ancora eventualmente prendere forma. Il campo per l'analisi del caso italiano, al livello sia micro³⁴ sia macro, è dunque ampio³⁵.

Bibliografia

Aa.Vv. (2007), «Capitalismo, fondazioni, libertà sociali. Inchiesta sulle fondazioni di origine bancaria», *Communitas*, III, 13, numero monografico.

Accademia Nazionale dei Lincei (2005), *Le fondazioni e le fondazioni di origine bancaria*, Atti dei Convegni Lincei, 219, Roma.

Anheier, H.K., Daly, S. (a cura di) (2007), *The Politics of Foundations. A Comparative Analysis*, London and New York, Routledge.

³³ Per esempio è tuttora aperta in Italia la questione di un'associazione generale delle fondazioni: la diversificazione cui si è fatto cenno non è tra gli ultimi fattori che ne rendono ardua la costituzione. Esistono peraltro associazioni parziali, come Acri, che raccoglie le fondazioni originate dalla trasformazione delle Casse di Risparmio, o Assifero, che raccoglie fondazioni ed enti di erogazione privati. Non poche fondazioni italiane sono poi membro del già citato European Foundation Centre. In altra sede, abbiamo perorato a favore di un'ipotesi di federazione tra le fondazioni italiane, in particolare quelle che si riconoscono in una finalità nettamente filantropica, si veda Centro di Documentazione sulle Fondazioni (2007).

³⁴ Che cosa accade *dentro* le fondazioni? Le fondazioni come organizzazioni sono un campo di studio ancora poco esplorato nella letteratura italiana e che merita maggiore attenzione.

³⁵ In conclusione di un testo piuttosto aridamente descrittivo, sia permesso allo scrivente esprimere una convinzione personale: l'*ethos* filantropico delle fondazioni, nell'accezione moderna di tale antica parola, rappresenta una grande ricchezza per le società modernizzate come per quelle tradizionali in transizione. La flessibilità del tipo, infatti, non significa il venir meno dei suoi caratteri essenziali: autonomia dalla sfera pubblica, capacità di spesa, orientamento alla soluzione dei problemi e quindi alla sperimentazione, all'opportunità positivo e al ragionamento di lungo periodo. Non si afferma che singole fondazioni, o anche sistemi di fondazioni, siano esenti da rischi di ottusità, egemonismo o autoreferenzialità assoluta. Ma certo, nell'insieme, la presenza di significative fondazioni filantropiche rappresenta un'importante ricchezza *sistemica* in una società democratica di mercato.

- Barbetta, G.P. (2000), *Il settore nonprofit italiano. Occupazione, welfare, finanziamento e regolazione*, Bologna, il Mulino.
- Barbetta, G.P. e Demarie, M. (2001), «Italy», in Schlüchter, A., Then, V. and Walkenhorst, P. (a cura di), *Foundations in Europe. Society, Management and Law*, London, Directory of Social Change.
- Bellezza, E. e Florian, F. (1998), *Le fondazioni del Terzo millennio. Pubblico e privato per il non profit*, Firenze, Passigli Editori.
- Bertelsmann Foundation (a cura di) (1999), *Community Foundations in Civil Society*, Gütersloh.
- Centro di Documentazione sulle Fondazioni (2007), *Network*, 20, marzo.
- Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (2002), «Libro Bianco sulle fondazioni in Italia», *Queste Istituzioni*, XXIX, 127.
- Cooch, S., Kramer, M. (2007a), *Compounding Impact: Mission Investing by US Foundations*, FSG Social Impact Advisors.
- (2007b), *Aggregating Impact: A Funder's Guide to Mission Investment Intermediaries*, FSG Social Impact Advisors.
- Corrà, D. e Santuari, A. (2001), *Le Ipab nel nuovo sistema dei servizi sociali in Italia*, Parma, Casanova.
- Danzi, L. e Demarie, M. (2003), «Fondazioni, una specie in via di estensione», in Torchia, L. (a cura di), «Fondazioni bancarie tra autonomia privata e guida pubblica», *Il Ponte*, LIX, 5, numero speciale, pp. 139-56.
- Demarie, M. (1997), «Le fondazioni in Italia. Un profilo empirico», in Fondazione Giovanni Agnelli (a cura di), *Per conoscere le fondazioni. I mondi delle fondazioni in Italia e all'estero*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Donati, P. e Colozzi, I. (a cura di) (2001), *Generare «il civile»: nuove esperienze nella società italiana*, Bologna, il Mulino.
- (a cura di) (2002), *La cultura civile in Italia: fra stato, mercato e privato sociale*, Bologna, il Mulino.
- Farrell-Vinay, G. (1997), *Povertà e politiche nell'Ottocento. Le opere pie nello Stato liberale*, Torino, Paravia/Scriptorium.
- Ferrucci, F. e Stanzani, S. (2004), «Le Fondazioni sociali», in Donati, P. e Colozzi, I. (a cura di), *Il Terzo settore in Italia. Culture e pratiche*, Bologna, il Mulino.
- Garelli, F. (2007), *La chiesa in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Gemelli, G. (a cura di) (2000), «Le Fondazioni culturali in Italia. Origini

- storiche e primi sviluppi istituzionali», *Storia e società*, XXIII, 90, ottobre-dicembre.
- (a cura di) (2004), *Filantropi di ventura. Rischio, responsabilità, riflessività nell'agire filantropico*, Bologna, Baskerville.
- (a cura di) (2005), *Fondazioni universitarie*, Bologna, Baskerville.
- Gemelli, G., MacLeod, R. (a cura di) (2003), *American Foundations in Europe. Grant Giving Policies, Cultural Diplomacy and transAtlantic Relations, 1920-1980*, Brussels, Peter Lang.
- Hoelscher, P. e Casadei, B. (a cura di) (2006), *Le fondazioni comunitarie in Italia e Germania*, Berlino, Maecenata.
- Istituto Nazionale di Statistica (2007), «Le fondazioni in Italia», *Statistiche in breve*, 18 ottobre.
- Iudica, G. (a cura di) (1998), *Fondazioni ed enti lirici*, Padova, CEDAM.
- Lenzi, I. e Raffaelli, C. (2005), *Le origini e la natura delle fondazioni di impresa in Italia: Verso la rendicontazione di responsabilità sociale*, Milano, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Magatti, M. (2005), *Il potere istituyente della società civile*, Roma-Bari, Laterza.
- McCarthy, K.D. (2005), *American Creed: Philanthropy and the Rise of Civil Society, 1700-1865*, Chicago, University of Chicago Press.
- Prele, C. (2007), *La fondazione. Evoluzione giuridica di un istituto alla ribalta*, Collana Centro di Documentazione sulle Fondazioni – Testi, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Provasi, G. e Castellani, M. (2006), *Dalla beneficenza alla promozione del bene comune. Le fondazioni bresciane e le nuove sfide sociali*, Quaderni della Fondazione ASM.
- Ranci, P. e Barbeta, G.P. (1996), *Le fondazioni bancarie italiane verso l'attività di grant-making*, Contributi di ricerca, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.
- Saenz de Miera, A. (2003), *L'azzurro del puzzle. Fondazioni e terzo settore in Spagna*, Venezia, Marsilio Editore.
- Salomon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., Sokolowski, S.W. and Associates (1999), *Global Civil Society. Dimension of the Nonprofit Sector*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Sealand, J. (1997), *Private Wealth and Public Life: Foundation Philanthropy and the Reshaping of American Social Policy from the Progressive Era to the New Deal*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Strachwitz, R.G. (2001), «Germany», in Schlüchter, A., Then, V. and Walkenhorst, P. (a cura di), *Foundations in Europe. Society, Management and Law*, London, Directory of Social Change.
- Tayart de Borms, L. (2005), *Foundations. Creating Impact in a Globalised World*, Chichester, Wiley & Sons.
- Velo, D. e Bruzzi, S. (a cura di) (2005), *Il privato non profit nel processo di riforma dei sistemi sanitari europei: quale ruolo e spazi operativi per la fondazioni?*, Osservatorio sulle fondazioni – Università degli Studi di Pavia, Quaderno n. 7.
- Vittadini, G. (a cura di) (1998), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Milano, ETAS.
- Zoppini, A. (1995), *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, Jovene.
- Zunz, O. (1998), *Why the American Century*, Chicago, University of Chicago Press, trad. it. *Perché il secolo americano*, Bologna, il Mulino, 2002.
- (2004), «Philanthropy as Creed: The Encounter between Past and Present», *Reviews in American History*, 32, 4, pp. 506-11.

- 1. [Name] [Date]
- 2. [Name] [Date]
- 3. [Name] [Date]
- 4. [Name] [Date]
- 5. [Name] [Date]
- 6. [Name] [Date]
- 7. [Name] [Date]
- 8. [Name] [Date]
- 9. [Name] [Date]
- 10. [Name] [Date]
- 11. [Name] [Date]
- 12. [Name] [Date]
- 13. [Name] [Date]
- 14. [Name] [Date]
- 15. [Name] [Date]
- 16. [Name] [Date]
- 17. [Name] [Date]
- 18. [Name] [Date]
- 19. [Name] [Date]
- 20. [Name] [Date]
- 21. [Name] [Date]
- 22. [Name] [Date]
- 23. [Name] [Date]
- 24. [Name] [Date]
- 25. [Name] [Date]
- 26. [Name] [Date]
- 27. [Name] [Date]
- 28. [Name] [Date]
- 29. [Name] [Date]
- 30. [Name] [Date]
- 31. [Name] [Date]
- 32. [Name] [Date]
- 33. [Name] [Date]
- 34. [Name] [Date]
- 35. [Name] [Date]
- 36. [Name] [Date]
- 37. [Name] [Date]
- 38. [Name] [Date]
- 39. [Name] [Date]
- 40. [Name] [Date]
- 41. [Name] [Date]
- 42. [Name] [Date]
- 43. [Name] [Date]
- 44. [Name] [Date]
- 45. [Name] [Date]
- 46. [Name] [Date]
- 47. [Name] [Date]
- 48. [Name] [Date]
- 49. [Name] [Date]
- 50. [Name] [Date]

Capitolo secondo

Le fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale

Gian Paolo Barbetta

Premessa

Nella prima metà degli anni novanta, con la «nascita» delle fondazioni di origine bancaria (d'ora in avanti Fob) – esito della trasformazione delle casse di risparmio e di altre banche a controllo pubblico avviata dalla «legge Amato» del 1990 – il settore *nonprofit* italiano ha subito un radicale cambiamento. Infatti, sul finire del decennio precedente, la parte del settore *nonprofit* italiano rappresentata dalle fondazioni era costituita da pochi soggetti, di dimensioni patrimoniali modeste e prevalentemente dedicati allo svolgimento di attività operative, come la gestione di musei, biblioteche e ospedali. Con la comparsa delle Fob – di dimensioni patrimoniali elevate e prevalentemente dedite all'attività erogativa (il *grant-making*) – il settore delle fondazioni *grant-making* diviene assai più rilevante, tanto che le Fob rappresentano oggi di gran lunga le fondazioni italiane più patrimonializzate e hanno dimensioni di tutto rispetto anche in campo europeo.

La nascita delle Fob non è tuttavia interpretabile come l'esito di un disegno esplicito – volto alla creazione di una tipologia di organizzazioni *nonprofit* poco diffuse nel nostro paese (come erano appunto le fondazioni) – ma piuttosto il risultato, per molti aspetti inatteso, di una politica pubblica indirizzata a fini completamente diversi: sanare un'anomalia del nostro sistema bancario, caratterizzato da una presenza assai elevata di banche sotto il controllo pubblico, molte delle

Desidero ringraziare il dott. Mathia Pinato per la predisposizione del database utilizzato nell'ultima parte di questo lavoro.

quali operanti con la forma giuridica della fondazione o dell'associazione, che impediva un pieno dispiegamento delle dinamiche della concorrenza.

La loro origine peculiare di «fondazioni private nate per decreto pubblico» e originate dalla trasformazione di banche piuttosto che dalla decisione filantropica di un individuo, ha contribuito non poco a segnare la storia di questi enti, sia per quanto riguarda la loro indipendenza e autonomia (specie dall'amministrazione pubblica) sia per ciò che riguarda le loro strutture di governo e i modi dell'operare, soprattutto nell'equilibrio tra attività di gestione patrimoniale e attività istituzionale (o filantropica, come la chiamerò nel resto del testo). Nate per caso, queste fondazioni hanno stentato non poco a trovare la propria strada e la propria missione, complici una cultura e una legislazione poco favorevoli ai «corpi intermedi», una modestissima tradizione nazionale nello svolgimento – da parte di soggetti privati – di attività di erogazione di fondi per finalità collettive, spesso interpretata come semplice attività di beneficenza o di marketing e, infine, il maggior richiamo rappresentato dallo svolgimento di ruoli diretti in campo finanziario rispetto all'invenzione di una inedita (per l'Italia) funzione filantropica.

Solo negli ultimi tempi, chiarita definitivamente la loro natura giuridica privata e respinto il tentativo di assoggettarle per legge alla volontà delle amministrazioni locali, le Fob hanno iniziato a interrogarsi con maggiore profondità sulla propria funzione e sul ruolo che possono giocare entro il contesto italiano.

In questo breve contributo si vuole argomentare la tesi secondo cui – a partire dall'identificazione delle caratteristiche specifiche delle Fob – sia possibile proporre una specifica interpretazione della missione e del ruolo che queste istituzioni possono svolgere entro il contesto sociale italiano. L'idea di fondo è che, lungi dal rappresentare semplicemente la cassaforte delle amministrazioni pubbliche locali (un ruolo per cui queste istituzioni rappresenterebbero un inutile spreco), le Fob possano giocare una funzione essenziale nel sostenere un approccio pluralista allo sviluppo e alla diffusione dell'innovazione sociale. Un pieno dispiegamento di questa funzione richiede però un radicale ripensamento dell'attività e dell'organizzazione di questi enti, soprattutto nella direzione della creazione di precise strategie di intervento, che ne mettano in risalto il ruolo specifico, e di una maggio-

re professionalizzazione sia dell'attività filantropica sia della gestione patrimoniale.

1. *Un problema bancario*

La nascita delle Fob trova la sua spiegazione nella condizione particolare in cui versava il sistema bancario italiano sul finire degli anni ottanta del secolo scorso. Due sono le caratteristiche peculiari che emergono da una rapida analisi.

In primo luogo il peso dominante delle banche poste «sotto il controllo pubblico», sia nella forma diretta del controllo azionario (generalmente esercitato dal Ministero del Tesoro) sia in quella del diritto di nomina degli amministratori (pur in assenza di controllo del capitale). Questa posizione dominante delle banche pubbliche (tanto che le banche private di rilievo nazionale si potevano contare sulle dita di una mano) trovava una spiegazione e una giustificazione nel carattere peculiare che – in passato – era stato attribuito all'attività bancaria; quest'ultima veniva infatti considerata come una attività di «pubblica utilità», stante il ruolo estremamente rilevante del sistema creditizio nella generazione dei capitali indispensabili a sostenere lo sviluppo economico del paese. L'argomento funzionava in questo modo: poiché il sostegno allo sviluppo economico di un paese può essere pensato come una funzione pubblica, è bene che anche gli strumenti che consentono l'esercizio di questa funzione siano controllati dalle amministrazioni pubbliche.

La seconda peculiarità del sistema bancario italiano era rappresentata dalla massiccia presenza di aziende bancarie con la natura giuridica dell'organizzazione «senza fine di lucro» (fondazioni o associazioni *nonprofit*, come si direbbe oggi). Questa forma giuridica era infatti tipica di tutte le casse di risparmio.

La spiegazione della particolare natura giuridica delle casse di risparmio può essere fatta risalire alla loro origine e alla loro missione, così come al contesto normativo del periodo della loro nascita. In origine, nei primi anni dell'Ottocento, la missione delle casse di risparmio era soprattutto riferita a due aree: in primo luogo il sostegno e l'incentivazione della pratica del risparmio da parte dei cittadini in funzione di previdenza individuale (una riserva per i tempi cattivi) e, in

secondo luogo, l'esercizio di attività di erogazione di beneficenza a favore di soggetti bisognosi. Entrambe le funzioni (incentivazione al risparmio ed esercizio della beneficenza) venivano ovviamente svolte grazie all'attività di intermediazione creditizia delle casse di risparmio, che generava sia le risorse necessarie a pagare gli interessi sui fondi depositati (incentivando così il risparmio) sia gli utili da cui si traevano i fondi per la beneficenza, ma che veniva messa – per così dire – in secondo piano. Se le finalità principali dell'ente erano di carattere benevolo, logico che anche la sua forma giuridica (senza fine di lucro) dovesse essere coerente¹.

Il controllo pubblico e la natura *nonprofit* delle banche potevano svolgere una funzione all'inizio dell'Ottocento, quando il capitalismo muoveva in Italia i primi passi, lo sviluppo economico era agli esordi, la normativa del sistema bancario era inesistente e il sistema di *welfare* era di là da venire.

Alla fine degli anni ottanta del secolo scorso – quasi duecento anni dopo la nascita delle prime casse e al momento della loro trasformazione – le cose erano però cambiate: in primo luogo – allora come oggi – si riteneva infatti che lo sviluppo economico potesse essere meglio garantito da un sistema bancario efficiente e competitivo piuttosto che da banche direttamente controllate dall'amministrazione pubblica, ma non particolarmente efficienti; inoltre, il sistema di tutela dei risparmiatori era enormemente migliorato, rendendo poco utile l'adozione – da parte di una banca – di una natura giuridica senza fine di lucro; infine, alla fine degli anni ottanta, la beneficenza svolgeva una funzione ormai solo residuale entro un sistema di *welfare state* maturo.

In questo nuovo contesto, il controllo pubblico e la natura *nonprofit* delle banche rappresentavano dunque un problema piuttosto che una

¹ Non sfugga il fatto che una ragionevole spiegazione della natura giuridica *nonprofit* delle banche create nell'Ottocento possa trovarsi anche nel contesto normativo del periodo, che non forniva sufficienti protezioni ai titolari dei depositi; questi ultimi, soffrono infatti di notevoli asimmetrie informative nei confronti dei gestori delle imprese bancarie. La natura giuridica *nonprofit* poteva pertanto venire utilizzata dai banchieri per segnalare la propria volontà di non sfruttare il vantaggio informativo di cui godevano. Per una spiegazione in tal senso si vedano Hansmann (1990) e Rasmusen (1988).

opportunità: l'inefficienza dovuta alla mancanza di un azionista esigente rischiava di trasformare le banche pubbliche in un ostacolo piuttosto che in uno strumento per favorire lo sviluppo economico, così come l'assenza di soggetti che potessero esercitare i diritti di proprietà limitava le possibilità di accesso al mercato dei capitali, creando banche sottocapitalizzate.

Per ovviare a questi problemi, il Parlamento – approvando nel 1990 la «legge Amato» – ha scelto di favorire la trasformazione in società per azioni delle banche sottoposte al controllo pubblico (Casse di risparmio e Istituti di credito di diritto pubblico – ICDP), senza però contemplare – almeno inizialmente – la cessione della loro proprietà a privati. Le fondazioni (e le associazioni) casse di risparmio sono infatti state incentivate a scorporare l'attività bancaria in società per azioni di nuova costituzione, di cui avrebbero detenuto il totale controllo azionario²; le vecchie casse di risparmio (fondazioni o associazioni) – identificate dalla legge come «enti conferenti» – cessavano così di svolgere direttamente l'attività bancaria, limitandosi a detenere il controllo di una banca in forma di società per azioni, e dovevano assumere nuovamente le originarie funzioni di beneficenza, riscoprendo la loro primigenia natura di enti *nonprofit* dediti al perseguimento del benessere collettivo.

Il modello della trasformazione è stato aspramente criticato, soprattutto per i suoi esiti incerti dal punto di vista della trasformazione del sistema bancario. Sicuramente, se l'obiettivo del legislatore era quello di favorire la privatizzazione del sistema bancario pubblico, altre modalità – più semplici e dirette – avrebbero potuto essere adottate. Sia consentito, tuttavia, di dubitare della volontà del legislatore di privatizzare le banche; basti pensare all'esplicito divieto di cessione del controllo dell'azienda bancaria conferita che è stato inizialmente imposto per legge agli enti conferenti. Ma non è su questo punto che si concentra questo contributo.

Critiche sono giunte anche per la «creazione» di istituzioni dalla natura ibrida, come gli enti conferenti, holding di partecipazione che

² Il meccanismo incentivante – di natura fiscale – consisteva nella sostanziale esenzione dal pagamento delle imposte sulle plusvalenze derivanti dallo scorporo dell'azienda bancaria nella nuova società per azioni.

distribuiscono anche un po' di beneficenza, senza una chiara visione dei ruoli e delle funzioni da svolgere.

2. *Nate per caso*

Quello che è certo è che le Fob non sono nate come tali, ma piuttosto come semplici «enti conferenti». Non si intravede, infatti, negli atti legislativi che hanno dato loro origine, alcuna traccia di un esplicito tentativo di creare nuove istituzioni *nonprofit*, sul modello delle fondazioni di erogazione attive in molti paesi europei e negli Stati Uniti. Il legislatore ha infatti semplicemente voluto affrontare – nel momento della loro trasformazione in società per azioni – il problema dell'attribuzione della proprietà di una banca originariamente istituita come ente senza scopo di lucro e, come tale, priva di un proprietario in senso proprio. Riscoprire le origini filantropiche delle casse di risparmio è parsa una soluzione non insensata – giuridicamente e politicamente semplice – a un problema complesso.

Nate come «enti conferenti», le Fob sono state create in modi e con caratteristiche piuttosto diverse dalle fondazioni tradizionali.

In primo luogo, come già menzionato, le Fob non hanno un fondatore privato, cioè un soggetto che metta un patrimonio a disposizione dell'ente per consentirgli di perseguire le proprie finalità; le Fob sono infatti «fondazioni private create per decreto pubblico», esito della trasformazione di imprese che perseguivano finalità pubbliche. Si tratta di una anomalia rispetto alla maggior parte delle fondazioni del mondo occidentale, create invece dalla volontà di un singolo o di una pluralità di individui che le dotano dei mezzi necessari a perseguire gli scopi statutari. Non mancano, tuttavia, casi non troppo dissimili da quello italiano, cominciando da quello della fondazione Volkswagen³ e fino al caso – ancora più simile al nostro – di molte fondazioni americane che ora erogano fondi in campo sanitario. Queste ultime altro

³ Nata grazie alla trasformazione in società per azioni dell'azienda automobilistica di proprietà del partito nazista e alla vendita al pubblico della maggioranza delle sue azioni; i proventi di tale vendita hanno costituito la dotazione dell'attuale fondazione Volkswagen, attiva nel settore della ricerca.

non sono se non l'esito della trasformazione di ospedali *nonprofit* che hanno ceduto le proprie attività ospedaliere a investitori a fine di lucro e che hanno utilizzato i proventi delle vendite per dotarsi del patrimonio necessario a svolgere le nuove funzioni di fondazioni erogative; si tratta di un processo iniziato negli anni settanta e che ha raggiunto dimensioni assai significative intorno alla metà degli anni novanta del Novecento, con la creazione di quasi 200 istituzioni con un patrimonio di oltre 20 miliardi di dollari (a valori 2006) (GIH, 2007).

L'assenza di un fondatore ha un impatto di rilievo sia sugli scopi che le fondazioni perseguono sia sulle modalità della loro azione. Infatti, è solitamente proprio il fondatore che, nell'atto costitutivo, stabilisce le finalità che l'ente dovrà perseguire, così come i problemi che dovrà affrontare; allo stesso modo, è il fondatore che determina le modalità di azione dell'istituzione che ha creato (e che spesso la gestisce, almeno nelle fasi iniziali). Nel caso delle Fob, seconda differenza rispetto alle fondazioni di origine privata, la mancanza di un fondatore si è inizialmente tradotta in una certa vaghezza delle finalità perseguite⁴ o, come è stato scritto, nell'essere «patrimoni in cerca di uno scopo» (Borzaga e Cafaggi, 1999). Anche questa è una conseguenza dell'origine peculiare e del fatto che l'interesse del legislatore fosse principalmente orientato alla sistemazione del mercato del credito piuttosto che agli assetti e alla qualità del settore *nonprofit*.

In realtà, lo scopo degli enti conferenti (che ancora non sono Fob) è inizialmente piuttosto chiaro e poco ha a che vedere con il settore *nonprofit*: amministrare la partecipazione nella banca conferitaria e – a partire dalla metà degli anni novanta, quando una modifica normativa consente di cederne il controllo – avviare processi di aggregazione entro il settore bancario. La priorità della missione bancaria rispetto all'attività *nonprofit* è condivisa da entrambi gli schieramenti che si vengono a delineare, quello degli amministratori delle Fob e quello dei loro critici. Quel che rimane in secondo piano – almeno sino al

⁴ Secondo il dettato di legge gli enti conferenti perseguono «fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte e della sanità. Potranno essere, inoltre, mantenute le originarie finalità di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli» (art. 12, D.lgs. n. 356/1990).

l'approvazione della riforma degli enti conferenti compiuta con la «legge Ciampi» (D.lgs. n. 153/1999) – è proprio la missione filantropica di questi soggetti che continuano a rappresentare se stessi soprattutto come holding di partecipazione e pongono scarsa attenzione alla qualità e alle caratteristiche delle proprie attività erogative, spesso considerate come poco più che beneficenza al territorio di insediamento.

Una ulteriore differenza tra le Fob e le fondazioni private regolate dal Codice civile è rappresentata dalla struttura di governo degli enti. Prima dell'approvazione della «legge Ciampi», gli enti conferenti erano amministrati dagli stessi organi che li avevano amministrati quando svolgevano attività di tipo bancario: generalmente un organo di amministrazione e un organo di controllo. La «legge Ciampi» ha invece previsto disposizioni specifiche sulle strutture di governo delle Fob, contrariamente a quanto accade per le strutture di governo delle fondazioni di diritto civile che sono liberamente determinate dai fondatori attraverso gli atti costitutivi e gli statuti.

Le differenze sono principalmente due: in primo luogo, una struttura di governo delle Fob che prevede necessariamente la presenza di tre organi (di indirizzo, di amministrazione e di controllo), quando la gran parte delle fondazioni è solitamente dotata di un solo organo (di governo) o al più di due (di governo e di controllo); in secondo luogo l'esistenza di vincoli rispetto alla nomina dei membri dell'organo di indirizzo, tra i cui componenti debbono necessariamente essere presenti membri designati da Regioni, Province e Comuni e membri che, per le loro professionalità, competenze ed esperienze possono contribuire al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

La previsione di tre distinti organi di governo, mutuata dal regime giuridico delle società per azioni, cui si somma la presenza del personale della fondazione, rappresenta una chiara anomalia a livello internazionale; la gran parte delle fondazioni *grant-making* internazionali è, infatti, amministrata da un *board of trustees*, che ha generalmente funzioni di indirizzo, e dal personale della fondazione (lo staff) che svolge direttamente le funzioni di gestione.

Le disposizioni di legge contribuiscono, dunque, a rendere piuttosto macchinoso (e potenzialmente abbastanza costoso, specie per gli enti di dimensioni minori) il funzionamento delle Fob; si può tuttavia pensare che questa forma di governo un po' ipertrofica rappre-

sentì un costo inevitabile per istituzioni che non nascono da una donazione individuale, ma – nonostante la loro acclarata natura privata – amministrano fondi creatisi grazie agli sforzi di una intera collettività locale e talvolta nazionale. In queste circostanze, le disposizioni di legge rappresentano un compromesso accettabile tra la piena libertà di autodeterminazione, tipica delle fondazioni private, e l'esigenza di rispondere alla collettività per le scelte fatte, tipica invece dell'ente pubblico⁵. Se, dal punto di vista operativo, un difetto può essere imputato a questo modello di *governance* entro cui gli enti pubblici (in particolare quelli locali) finiscono spesso per svolgere un ruolo assai rilevante, esso riguarda l'elevata quantità di erogazioni che le Fob destinano proprio a questi enti⁶, in un processo di «sussidiarietà al contrario» che – come proveremo a mostrare – poco giova al paese e alle Fob stesse.

3. Una trasformazione in corso

Il processo di genesi delle Fob – determinato principalmente da obiettivi di natura bancaria – non ha certamente favorito la chiara identificazione di una missione e di una funzione originale, inducendo le fondazioni – per un lungo periodo – a concentrare la propria attenzione sul lato forse meno interessante della loro attività (la gestione e l'amministrazione dei patrimoni). Proprio questa genesi particolare ha reso difficile, per un lungo periodo di tempo, percepire la grande – e irripetibile – opportunità che si era creata per il paese grazie alla trasformazione avviata nel settore creditizio. Vi era infatti la possibilità di creare, anche in Italia, un vasto insieme di soggetti filantropici che, per le loro caratteristiche particolari (descritte analiticamente più avanti), avrebbero potuto contribuire in modo originale a migliorare il

⁵ Questa seconda tendenza a considerare le Fob come semplice strumento operativo dell'ente pubblico ha condotto, nella finanziaria del 2002, a prevedere che la maggioranza dei membri dell'organo di indirizzo fosse espressa dagli enti locali. Tale norma è stata soppressa dalle sentenze n. 300 e 301 della Corte costituzionale.

⁶ Circa il 25% dei fondi va agli enti locali e un altro 14% ad altri enti pubblici, secondo gli ultimi dati disponibili.

benessere collettivo e la gestione del sistema di *welfare*, del mondo della ricerca, dell'arte e dell'ambiente⁷.

È infatti solo a partire dalla fine degli anni novanta che vari fattori hanno contribuito ad attirare l'attenzione delle Fob anche sul lato più trascurato della loro attività: la gestione filantropica. In questa direzione hanno agito fenomeni diversi e concomitanti.

In primo luogo, una crescente attenzione dell'opinione pubblica, degli studiosi e del legislatore nei confronti del ruolo del settore *non-profit* italiano e della sua rilevanza nel processo di riforma del *welfare* avviato dal nostro paese; in questo contesto, la presenza di soggetti – come le Fob – in grado di mobilitare risorse significative per finalità di interesse pubblico non poteva essere ulteriormente trascurata. In secondo luogo, una generale riscoperta delle fondazioni (una «rinascita» e quasi una moda) come enti adatti a perseguire una pluralità di scopi di interesse collettivo⁸. In terzo luogo, un sensibile aumento delle risorse disponibili alle fondazioni – derivante da una maggiore diversificazione dei portafogli – che le ha obbligate – soprattutto quelle di dimensioni maggiori – a ripensare il proprio modo di gestire l'attività istituzionale. In quarto luogo, un cambiamento della normativa che – a partire dalla citata «legge Ciampi» che ha ribattezzato «fondazioni» gli enti conferenti – ha posto maggiore attenzione sulla struttura di governo degli enti, sulla responsabilità degli amministratori e sulle attività istituzionali delle fondazioni stesse. Infine, ma non meno rilevante, il contenzioso nato dalla legge finanziaria del 2002 che ha portato alle sentenze n. 300 e 301 della Corte costituzionale; queste sentenze, definendo la natura privata delle fondazioni («organizzazioni delle libertà sociali»), hanno indubbiamente contribuito a chia-

⁷ Cause diverse – non descrivibili analiticamente in questa sede – avevano impedito in Italia la formazione di simili enti per iniziativa privata, come era invece accaduto – per esempio – negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Germania. Tra queste diverse cause, basti citare soltanto: una legislazione civilistica complessivamente avversa ai corpi intermedi e alle fondazioni in particolare; uno sviluppo economico ritardato rispetto ad altri paesi che non aveva ancora consentito l'accumulazione degli immensi patrimoni privati che sono confluiti nelle fondazioni dei paesi citati; la tradizione culturale cattolica e la presenza della Chiesa e delle sue opere, che hanno costituito un potente attrattore di donazioni private.

⁸ Si veda, in questo senso, l'intervento di Marco Demarie in questo stesso volume.

rima il ruolo sociale – slegandole da una inappropriata sudditanza verso la pubblica amministrazione – e a rilanciare la discussione relativa alla loro funzione entro il settore *nonprofit*.

Non tutte le problematiche sorte dalla trasformazione delle banche pubbliche e dalla creazione «d'ufficio» delle nuove fondazioni sono state risolte: eccesso di attenzione per il controllo della banca conferita e per lo svolgimento di un ruolo primario nei processi di concentrazione entro il settore del credito, scarsa specificità nell'azione istituzionale (che talvolta continua ad avere i caratteri della beneficenza), competenze degli amministratori, nonché dimensioni e livello professionale del personale (che continuano a rimanere insufficienti), sono solo alcuni tra i problemi che le Fob dovranno affrontare in futuro.

Le sentenze della Corte costituzionale – seguendo un indirizzo già affermato in letteratura – hanno tuttavia creato le premesse per pensare alle Fob non tanto come soggetti ancillari della pubblica amministrazione locale o come semplici dispensatori di elemosine, ma come moderni strumenti erogativi capaci di giocare un ruolo complementare a quello degli altri soggetti del settore *nonprofit* italiano e di garantire un approccio pluralistico ad alcuni dei problemi della nostra società. Questa possibilità non deriva da una astratta visione delle Fob, ma da una analisi precisa delle loro caratteristiche istituzionali e delle differenze esistenti tra queste organizzazioni, la pubblica amministrazione, le imprese di mercato e il resto del settore *nonprofit*. Proprio a partire dall'analisi accurata di queste caratteristiche è possibile affermare che le Fob, nonostante siano «nate per caso», hanno la possibilità di giocare un ruolo insostituibile entro il sistema economico e sociale italiano.

4. *La peculiare natura delle fondazioni di origine bancaria*

Per sostenere che le Fob sono in grado di svolgere un ruolo positivo nella società – e che la loro soppressione (reclamata da qualcuno⁹) o la loro sottomissione alle amministrazioni pubbliche (richiesta da altri¹⁰) è pertanto inopportuna – è necessario comprendere come possa

⁹ Si veda l'articolo di Roberto Perotti (2006).

¹⁰ Proposta dal ministro Tremonti nella legge finanziaria 2002.

essere valorizzata la radicale diversità delle Fob rispetto alle altre istituzioni (le imprese e le amministrazioni pubbliche) tipiche della società a economia capitalistica; proprio tale diversità – e la connessa capacità di svolgere funzioni diverse e non subalterne alle imprese e alle istituzioni pubbliche – potrà evidenziare come una economia di mercato e una moderna società liberale abbiano bisogno, oltre che di «mercato» e «Stato» (nelle dosi opportune), anche di «terzo settore» specializzato nell'attività erogativa (e, ovviamente, di terzo settore operativo). Occorrerà poi, naturalmente, che le Fob adottino comportamenti coerenti con le proprie caratteristiche istituzionali, sia dal punto di vista dello svolgimento dell'attività filantropica sia da quello della gestione dei patrimoni.

La tesi che si sostiene è quella secondo cui le Fob (come ogni fondazione di erogazione) – in virtù della loro peculiare natura di istituzioni private che perseguono finalità di utilità sociale – sono in grado di rimediare ad alcuni «fallimenti dello stato e del mercato»; proprio una simile capacità può giustificare l'esistenza di enti che, con la loro azione, consentono alla società e al sistema economico di affrontare con maggiore ampiezza di strumenti – oltre a quelli rappresentati dalle imprese e dalle amministrazioni pubbliche – alcuni problemi che influenzano grandemente la qualità della vita collettiva.

Le Fob sono enti peculiari: sono istituzioni private (al pari delle imprese) – e pertanto sono sottratte alle regole della democrazia rappresentativa cui sono invece assoggettate le amministrazioni pubbliche – ma, al contempo, sono istituzioni orientate al perseguimento di finalità di utilità sociale (al pari delle amministrazioni pubbliche) e come tali soggette a un «vincolo di non distribuzione dei profitti».

La loro natura privata consente alle Fob di evitare alcune difficoltà e alcuni vincoli tipici dell'azione pubblica in campo economico e sociale. In primo luogo, consente di attuare processi decisionali svincolati dall'esigenza del consenso raggiunto attraverso i meccanismi della rappresentanza elettorale. Le istituzioni soggette alle regole della rappresentanza elettorale – come le amministrazioni pubbliche – tendono a produrre politiche che rispondono alle preferenze del cosiddetto «elettore mediano»; ciò le porta ad affrontare con maggiore difficoltà i problemi delle frange marginali della popolazione, poco pesanti dal punto di vista elettorale. Le fondazioni, libere dal vincolo del consenso raggiunto attraverso il meccanismo elettorale, possono in-

vece permettersi di intraprendere con maggiore libertà alcune azioni che – nonostante la scarsa attenzione riscossa da parte del corpo elettorale – potrebbero essere assai importanti per risolvere alcuni problemi collettivi. Si tratta, in altri termini dei (possibili) vantaggi di istituzioni «paternaliste illuminate» rispetto a «istituzioni elettive»¹¹. In secondo luogo, la natura privata può consentire alle Fob di agire con flessibilità e velocità maggiori di quelle della pubblica amministrazione, poiché le svincola da logiche e procedure burocratiche. Infine, la loro natura privata libera le fondazioni dall'obbligo di attuare interventi che interessino necessariamente la totalità dei cittadini¹². Non dovendo necessariamente intraprendere politiche che rispondono ai bisogni di ciascun individuo che si trovi in una specifica condizione oggettiva (o soggettiva), le fondazioni possono sperimentare con grande flessibilità nuove azioni e linee di intervento, possibilità spesso preclusa alle amministrazioni pubbliche.

La natura di istituzioni private «orientate al perseguimento di finalità di utilità sociale» consente alle Fob di godere di alcuni vantaggi anche rispetto alle imprese private a fine di lucro. Infatti, nonostante la loro natura giuridica privata, le fondazioni sono soggetti privi di un proprietario, cioè di un soggetto cui spettano i redditi residuali generati dall'attività istituzionale. Ciò, unitamente al fatto di potere vivere dei frutti del proprio patrimonio e di non dovere raccogliere annualmente i fondi necessari allo svolgimento delle proprie attività, consente alle fondazioni di adottare logiche di azione di lungo periodo, sostenendo interventi che – pur socialmente rilevanti – possono mostrare una redditività economica modesta, differita nel tempo o anche nulla; si tratta di un atteggiamento precluso a ogni istituzione che debba dimostrare giorno per giorno ai proprietari il successo del proprio operato.

Questi caratteri peculiari accomunano dunque e differenziano – allo stesso tempo – le fondazioni dalle altre istituzioni sociali: pur private perseguono finalità di interesse collettivo, pur votate all'interesse

¹¹ Non si vuole affermare questa superiorità in assoluto, ma solo la necessità – in una società pluralista retta da regole di rappresentanza elettorale – di dare spazio anche a istituzioni di altro tipo.

¹² Si tratta del *categorical constraint* (Douglas, 1987).

della collettività non debbono rispondere ai «desideri della maggioranza» e perciò possono agire con la duttilità dell'organizzazione privata. Proprio da queste caratteristiche derivano chiare indicazioni in ordine alla funzione e al ruolo che le Fob possono rivestire nel nostro paese.

5. Inopportuna la «sussidiarietà al contrario»

È innanzitutto chiaro che le Fob sprecherebbero le proprie opportunità e rinuncerebbero al ruolo sociale che sono meglio attrezzate a svolgere se optassero per una pura azione di sostituzione dell'ente pubblico, destinando alle amministrazioni statali o locali le proprie risorse economiche, oppure sostituendosi alle amministrazioni stesse come finanziatrici di iniziative di soggetti terzi. Sono sufficienti, inoltre, pochi ragionamenti per evidenziare come – oltre che inopportuno – sarebbe anche poco realistico pensare che le Fob possano svolgere un ruolo sostitutivo dell'amministrazione pubblica: i conti non tornerebbero.

Le Fob – a fine 2005 – godevano di un patrimonio aggregato pari a circa 46 miliardi di euro¹³ ed erogavano annualmente risorse per circa 1,4 miliardi di euro (Acri, 2007) evidenziando una notevole crescita nel corso del tempo (figura 1).

Si tratta di risorse assolutamente ingenti che, tuttavia, confrontate con i «bisogni del paese» si rivelano ben poca cosa e non permettono alcuna «sostituzione» (e ben poca «integrazione») del ruolo dell'ente pubblico. Infatti, se si pensasse per esempio di usare le erogazioni delle fondazioni per sostituire l'intervento pubblico in campo sanitario, si riuscirebbe a coprire solo la spesa dei primi cinque giorni dell'anno; dal 6 gennaio i fondi sarebbero esauriti¹⁴. Se si attuasse la stessa operazione in campo assistenziale le cose andrebbero un po' meglio, ma

¹³ A valori di bilancio; il valore a prezzi di mercato è stimato in circa 67 miliardi di euro.

¹⁴ I costi complessivi del servizio sanitario nazionale ammontavano, nel 2005, a oltre 96 miliardi di euro (Relazione generale sulla situazione economica del paese, 2006).

Figura 1. *Patrimonio ed erogazione delle fondazioni di origine bancaria (milioni di euro)*



Fonte: ACRI, 2007.

non molto¹⁵: si potrebbe infatti tirare avanti sino al 19 gennaio. Ovviamente i risultati potrebbero essere diversi se, anziché usare le erogazioni, si pensasse di utilizzare direttamente i patrimoni delle fondazioni per finanziare la spesa pubblica: in questo caso la spesa sanitaria sarebbe coperta fino alla fine di giugno, mentre per quella assistenziale si arriverebbe addirittura fino al settembre dell'anno successivo. Tuttavia si tratterebbe, in entrambi i casi, di interventi *una tantum*, perché i patrimoni verrebbero inevitabilmente consumati.

Dunque, l'idea delle fondazioni come «soggetti sostitutivi o integrativi dell'ente pubblico» non è credibile se confrontata con i numeri. Ma l'idea non tiene neppure dal punto di vista del «disegno istituzionale» del sistema sociale ed economico. Perché creare istituzioni

¹⁵ Le uscite del conto economico consolidato dell'assistenza pubblica ammontavano, nel 2004, a oltre 23 miliardi di euro (Relazione generale sulla situazione economica del paese, 2005).

formalmente autonome se poi esse si limitano a finanziare l'amministrazione pubblica? Perché sprecare risorse (organi, personale) se le fondazioni non sono autenticamente libere di operare? Perché consentire alle amministrazioni pubbliche di gestire (attraverso istituzioni terze) risorse che si ridurrebbero a essere «fondi fuori bilancio», con evidenti problemi dal punto di vista della trasparenza gestionale e della *accountability*?

Non è neppure il caso di soffermarsi sulla inopportunità per le fondazioni di svolgere un ruolo sostitutivo delle imprese a fine di lucro nella produzione di beni e servizi destinabili alla vendita e per i quali esistano disponibilità a pagare da parte dei consumatori, assenza di potere di mercato da parte delle imprese, libertà di entrata nei mercati e perfetta informazione. Il vincolo di non distribuzione dei profitti (e dunque il venir meno degli incentivi all'efficienza) e la non contendibilità delle fondazioni (e dunque l'impossibilità di sanzionare eventuali inefficienze attraverso il mercato della proprietà) mal si concilierebbero con i requisiti necessari al raggiungimento dei risultati di efficienza economica che sono tipici dei mercati caratterizzati da condizioni di concorrenza perfetta.

6. *Meglio altro: l'innovazione sociale*

Se la sostituzione del mercato o dello Stato, o lo svolgimento di ruoli ancillari a questi ultimi, come semplice distributore di erogazioni a fondo perduto, mal si conciliano con la natura delle Fob, quale altro ruolo possono esse svolgere?

La domanda che l'amministratore di una Fob dovrebbe porsi per verificare se il suo operato ha senso, oppure se egli rappresenta un semplice «costo di transazione», è molto semplice: che cosa accadrebbe se la fondazione non esistesse? Non se non esistesse il suo patrimonio, ma – più semplicemente – se il suo patrimonio fosse assegnato ad altri soggetti, per esempio le amministrazioni pubbliche, il settore *nonprofit*, il mondo delle imprese. C'è qualche cosa che le fondazioni fanno – hanno fatto concretamente – e che invece queste altre istituzioni, pur dotate del patrimonio della fondazione, non potrebbero fare? Se la risposta è no, allora le fondazioni non servono. Se la risposta è sì, allora queste istituzioni non rappresentano solo un costo.

La risposta alla domanda precedente può essere affermativa e le Fob possono rappresentare una istituzione cruciale per migliorare la qualità della vita del nostro paese, se esse svolgono un ruolo (sicuramente non l'unico) per il quale sono insostituibili, compiendo azioni che né le amministrazioni pubbliche né il mercato possono attuare agevolmente, vale a dire il sostegno dell'innovazione sociale nelle azioni e nelle politiche (private e pubbliche) finalizzate al raggiungimento di obiettivi di pubblica utilità a favore dello sviluppo del paese. Si tratta di quel ruolo e quella funzione che sono state variamente denominate come «effetto dimostrativo» (Martini, 1999), «*merchant banking sociale*» (Barbetta, 2000), «*creative philanthropy*» (Anheier e Leat, 2002) o «*venture philanthropy*» (Bishop, 2006).

Sostenere l'innovazione sociale non significa adottare strategie erogative eccentriche e inusuali, ma piuttosto comprendere fino in fondo che – anche se le risorse di una fondazione non sono ragionevolmente in grado di risolvere nessuno dei problemi che una comunità locale si trova ad affrontare – nondimeno esse possono essere sufficienti per compiere «azioni dimostrative», cioè per mostrare come i problemi stessi possano essere affrontati con strumenti e *policies* più efficaci e/o meno costose di quelle utilizzate fino al momento. La fondazione, dunque, non «risolve problemi», ma può «mostrare come i problemi possono essere risolti meglio», affidando poi ai soggetti più indicati (amministrazioni pubbliche, terzo settore, imprese) l'adozione su scala ampia delle soluzioni identificate.

Il percorso dell'innovatore sociale che svolge «azioni dimostrative» si muove in una sequenza tipica, composta da azioni che richiedono risorse diverse (economiche, intellettuali, di relazione):

1. viene identificato un problema specifico, rilevante per la comunità;
2. si identificano le cause del problema e si analizzano le risposte che i diversi attori hanno dato al problema stesso, evidenziandone pregi e difetti;
3. si ipotizzano risposte alternative a quelle analizzate, caratterizzate da maggiore efficacia potenziale e minore costo;
4. si identificano soggetti in grado di sperimentare su scala limitata le risposte alternative ipotizzate;
5. si disegnano congiuntamente gli interventi necessari per sperimentare le nuove risposte;

6. si sostiene (finanziariamente e operativamente) la sperimentazione delle soluzioni innovative;
7. si analizzano e verificano i risultati ottenuti, utilizzando metodologie scientificamente inoppugnabili;
8. se gli esiti sono favorevoli, si diffonde l'azione.

L'innovatore sociale è dunque un soggetto molto pragmatico e poco ideologico: vede un problema, si chiede come affrontarlo meglio, sperimenta una soluzione e si assume il rischio di verificarne l'efficacia. È il ruolo che svolgono le migliori fondazioni nei principali paesi del mondo e che in Italia non svolge nessuno, ma di cui c'è grandissimo bisogno; nel nostro paese le politiche assai raramente sono oggetto di sperimentazione prima di essere diffuse sistematicamente e soprattutto i loro effetti non sono quasi mai valutati; ci si limita a dividersi ideologicamente, completamente insensibili e disinteressati ad autentiche analisi degli esiti.

Le migliori fondazioni al mondo non si limitano a fungere da elemosinieri, ma operano come attori del cambiamento, soggetti attivi delle politiche sociali, culturali, dell'istruzione, dell'ambiente; mirano a comprendere e a rimuovere le cause dei problemi sociali, non solo a tamponarne gli effetti.

L'opportunità di svolgere questo ruolo deriva dalla natura stessa delle Fob: esse possono infatti permettersi di sperimentare azioni potenzialmente benefiche, ma con ritorni incerti e rischiosi, che difficilmente sarebbero «alla portata» sia delle amministrazioni pubbliche – sempre soggette al vaglio di elettori poco propensi a perdonare l'uso di risorse pubbliche derivate dalla tassazione per sostenere azioni che potrebbero rivelarsi infruttuose – sia delle imprese, attente quasi esclusivamente ai ritorni economici di breve periodo.

Quella descritta non è ovviamente l'unica funzione sociale che le Fob possono svolgere. Infatti, la loro ricca dotazione patrimoniale e la natura di «soggetto terzo», che non persegue finalità auto-interessate proprie, ma mette le proprie risorse (economiche e umane) al servizio del benessere collettivo, consentono alle fondazioni di origine bancaria di svolgere un ulteriore ruolo che non può essere esercitato dalle imprese private e che – paradossalmente – la stessa amministrazione pubblica esercita con difficoltà: il ruolo di «catalizzatore» degli attori e delle risorse esistenti in una comunità.

7. Che cosa serve per svolgere il ruolo di innovatore sociale

Svolgere il ruolo dell'innovatore sociale che sperimenta «azioni dimostrative» richiede però l'adozione di una precisa strategia operativa e non può essere l'esito di una realizzazione casuale. Una strategia di questo tipo necessita, infatti, della definizione di obiettivi focalizzati, dell'identificazione di strategie coerenti e dell'adozione di strumenti operativi idonei; solo così sarà possibile esautorare la fondazione dallo scomodo ruolo del «bancomat» cui si rivolgono enti e organizzazioni locali per ogni tipo di esigenza. In altri termini, agire come innovatore sociale pone una grande responsabilità agli amministratori delle Fob perché li obbliga ad analizzare problemi, a effettuare scelte, a identificare strumenti e interlocutori, ad assumere rischi (se ogni azione di una fondazione porta risultati positivi vuol dire che si sta attuando un ruolo diverso da quello dell'innovatore che, ogni tanto, non può che sbagliare), svolgendo un ruolo attivo entro la comunità in cui operano, senza limitarsi a dire «sì» o «no» a richieste di contributo.

È dunque una scelta che richiede molta produzione di idee, molta capacità di ascolto, molta abilità nel fare lavorare assieme; proprio le idee, la capacità di ascoltare e di «mettere assieme», e non i soldi, sono la risorsa scarsa del nostro paese. D'altra parte può essere una scelta appassionante, che riporta le Fob al centro del dibattito e del cambiamento di questo paese, non solo per il ruolo che svolgono nel controllo di qualche banca.

Se il primo requisito per svolgere il ruolo di innovatore sociale è rappresentato da amministratori in grado di effettuare scelte, il secondo è sicuramente rappresentato da una adeguata dotazione di personale esperto. Da questo punto di vista, la situazione delle Fob è mutata in modo deciso nel corso degli ultimi anni, con un netto incremento del numero delle persone occupate e un chiaro cambiamento della loro provenienza, come si può osservare dalla tabella 1; l'aumento del numero dei dipendenti e la riduzione del numero delle persone distaccate dalla banca conferitaria costituiscono un chiaro indicatore di una scelta nella direzione di una progressiva specializzazione e professionalizzazione delle organizzazioni.

Se la presenza di personale professionalizzato costituisce una condizione fondamentale per consentire alle Fob di non svolgere esclusi-

Tabella 1. *Personale in servizio presso le Fob*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dipendenti	101	259	365	431	511	563
Collaboratori	184	174	171	190	166	151
Distaccati	123	174	137	127	93	93
Totale	408	607	673	748	770	807

Fonte: ACRI (vari anni), *Rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*.

vamente il ruolo dell'elemosiniere (per il quale la presenza di personale qualificato non è affatto necessaria), è tuttavia chiaro che il costo del personale (così come quello degli amministratori) rappresenta una sottrazione di risorse all'attività erogativa. Alle Fob compete dunque la responsabilità di effettuare scelte bilanciate, così da evitare che un eccesso di spesa per la propria gestione nuoccia ai destinatari delle attività della fondazione¹⁶.

Critiche in tal senso sono state avanzate da alcuni commentatori, secondo i quali molte Fob rappresenterebbero strutture inefficienti poiché spenderebbero quote troppo elevate (soprattutto se paragonate con fondazioni americane) delle risorse disponibili per il mantenimento della propria struttura, anziché per svolgere l'attività erogativa istituzionale (per es., Perotti, 2006). Mentre la critica indirizzata da questi autori a singole Fob che spendono per il proprio mantenimento cifre superiori a quelle erogate è senza dubbio condivisibile¹⁷, le loro osservazioni rischiano di essere fuorvianti quando applicate

¹⁶ Il dibattito in tal senso è molto acceso anche nel contesto internazionale; per esempio, per gli Stati Uniti, si veda Boris *et al.* (2006).

¹⁷ Va tuttavia osservato che, in Fob di piccole dimensioni, i costi fissi di struttura possono incidere in maniera significativa sull'ammontare delle erogazioni, rendendo queste strutture meno efficienti di quelle di dimensioni maggiori. Non è dunque difficile intuire come, anche per l'attività erogativa, esista una «dimensione minima efficiente» (seppur variabile in funzione delle modalità di azione di una fondazione) e come – di conseguenza – la crescita dimensionale, sino a quella soglia, possa accrescere l'efficienza dell'organizzazione. Si ricorda infatti che, per la media delle diciotto Fob italiane di minori dimensioni, il rapporto tra costi di struttura ed erogazioni deliberate è stato, nel 2005, di 1 a 3, superiore al rapporto di circa 1 a 5 che ha caratterizzato le fondazioni maggiori di cui si tratterà nel seguito del lavoro.

Tabella 2. Valore medio delle spese nel 2005

Paese	Spesa per						Totale spese
	Organi	Personale dipendente	Consulenti	Gestione patrimonio	Imposte e tasse	Altre spese	
<i>Valori assoluti (euro)</i>							
Stati Uniti	1.569.937	8.003.711	546.838	10.167.478	4.426.883	7.762.938	32.477.785
Italia	1.236.449	1.754.475	652.741	1.039.222	4.461.650	3.038.271	12.182.809
<i>Valori percentuali su dato statunitense</i>							
Stati Uniti	100	100	100	100	100	100	100
Italia	78,76	21,92	119,37	10,22	100,79	39,14	37,51

Fonte: nostre elaborazioni su dati ACRI (per l'Italia) e Internal Revenue Service (per gli Stati Uniti).

all'insieme dell'universo osservato, specie se i paragoni internazionali sono fatti in maniera estemporanea e aneddotica¹⁸, senza tenere conto delle diverse tipologie di organizzazioni considerate e delle loro dimensioni.

Per effettuare confronti internazionali più corretti, la tabella 2 mostra alcuni dati relativi a due diversi campioni – ritenuti paragonabili – di fondazioni statunitensi e di Fob italiane¹⁹. Come è facile osservare, i valori medi assoluti delle spese delle Fob (suddivisi nelle loro principali componenti) sono generalmente inferiori a quelli delle corrispon-

¹⁸ Nell'articolo di Perotti (2006), il *benchmark* di confronto è rappresentato dalla sola *Bill and Melinda Gates Foundation*, la più grande fondazione al mondo per dimensioni patrimoniali. Ipotizzando, infatti, che lo svolgimento dell'attività compari per le fondazioni la necessità di sostenere alcuni costi che non variano significativamente al crescere delle dimensioni patrimoniali (per esempio quelli legati alla struttura di *governance* o alla gestione del patrimonio), il confronto tra fondazioni di dimensioni patrimoniali diverse rischia di essere molto fuorviante.

¹⁹ Nel caso delle fondazioni statunitensi, si è preso in considerazione il campione delle prime 50 fondazioni per dimensioni patrimoniali; da esso sono state eliminate (per garantire omogeneità di confronto) le *operating foundations* (per un totale di cinque). Il campione delle 45 fondazioni rimanenti è stato confrontato con un campione di Fob italiane aventi la stessa dimensione patrimoniale minima (pari a circa 850 milioni di euro), rappresentato dalle prime 17 Fob, dalle quali sono state tuttavia escluse 2 Fob che – applicando criteri analoghi a quelli applicati alle fondazioni statunitensi – risultano operare come *operating foundations*. Il campione di

denti fondazioni statunitensi paragonabili per dimensioni. A valori assoluti simili a quelli delle fondazioni americane (come quelli relativi alle imposte pagate) o poco più alti (come quelli relativi alle spese per consulenze), si accostano valori lievemente più ridotti per le Fob (come nel caso delle spese per gli organi, inferiori del 20% a quelle delle fondazioni americane) o addirittura sensibilmente più bassi, come nel caso delle spese per il personale dipendente (per il quale le Fob spendono solo il 22% di quanto speso dalle fondazioni statunitensi) o di quelle per la gestione patrimoniale (poco più del 10% della corrispondente spesa per le fondazioni statunitensi).

Ne emerge quindi una fotografia che (almeno per le fondazioni di dimensioni maggiori) non evidenzia sprechi significativi da parte delle Fob ma piuttosto, al contrario, una scarsa propensione alla professionalizzazione manifestata da spese per il personale dipendente e per la gestione del patrimonio molto più basse rispetto a quelle delle corrispondenti fondazioni statunitensi. I dati risultano ugualmente confortanti (almeno nel senso della mancanza di sprechi) quando il valore totale delle diverse componenti di spesa sia confrontato con il valore totale dell'attivo patrimoniale delle fondazioni (pari in media – come già ricordato – a circa 3.345 milioni di euro per le fondazioni statunitensi e a circa 3.700 milioni di euro per le Fob), così come mostrato nella tabella 3. In questo caso si evidenzia come le fondazioni statunitensi destinino alla copertura delle proprie spese risorse per un valore prossimo all'1% dell'attivo patrimoniale, mentre per le Fob tale valore non superi il terzo di punto percentuale.

Fob considerate, sia pure solo 15 sulle 88 esistenti, rappresenta una buona fotografia dell'universo delle Fob; le 15 Fob detengono infatti oltre l'80% del patrimonio (a valori di libro) complessivamente detenuto dalle Fob italiane ed erogano oltre il 65% dei fondi totali erogati dalle fondazioni. I dati relativi alle Fob sono stati ricavati dall'archivio *online* dell'Acri (www.acri.it) o dai dati pubblicati dalle stesse fondazioni; i dati relativi alle fondazioni statunitensi sono stati ricavati dai *form* PF990 che le fondazioni debbono presentare annualmente all'Internal Revenue Service. Gli attivi patrimoniali di tutte le fondazioni sono calcolati a valori di mercato e si riferiscono al 31 dicembre 2005, con i valori in dollari convertiti in euro al tasso medio di mercato del dicembre 2005 (1 euro = 1,185 dollari). Il valore medio dell'attivo patrimoniale delle 15 Fob italiane è pari a circa 3.700 milioni di euro, con una deviazione standard di circa 3.150 milioni di euro, mentre il valore medio dell'attivo patrimoniale delle 45 fondazioni statunitensi è pari a circa 3.350 milioni di euro, con una deviazione standard di circa 4.600 milioni di euro.

Tabella 3. *Spese del 2005 rispetto al valore dell'attivo patrimoniale (%)*

Paese	Spesa per						Totale spese
	Organi	Personale dipendente	Consulenti	Gestione patrimonio	Imposte e tasse	Altre spese	
Stati Uniti	0,047	0,239	0,016	0,304	0,132	0,232	0,971
Italia	0,033	0,047	0,018	0,028	0,120	0,082	0,329

Fonte: nostre elaborazioni su dati ACRI (per l'Italia) e Internal Revenue Service (per gli Stati Uniti).

Tabella 4. *Spese del 2005 rispetto al valore delle erogazioni (%)*

Paese	Spesa per						Totale spese
	Organi	Personale dipendente	Consulenti	Gestione patrimonio	Imposte e tasse	Altre spese	
Stati Uniti	1,054	5,374	0,367	6,827	2,972	5,212	21,806
Italia	2,562	3,636	1,353	2,154	9,246	6,296	25,246

Fonte: nostre elaborazioni su dati ACRI (per l'Italia) e Internal Revenue Service (per gli Stati Uniti).

Maggiori difficoltà si rilevano invece nel caso, evidenziato dalla tabella 4, in cui le spese siano confrontate con il valore delle erogazioni effettuate dalle fondazioni²⁰. In questo caso, infatti, le Fob risultano spendere in media per la propria gestione un valore pari al 25%

²⁰ Si è calcolato il valore delle erogazioni effettivamente liquidate nell'anno, direttamente disponibile nel caso delle fondazioni statunitensi e calcolato dalle movimentazioni dei fondi «erogazioni deliberate», «attività di istituto» e «volontariato» nel caso delle Fob. Il valore medio delle erogazioni effettuate dalle fondazioni statunitensi risulta pari a circa 149 milioni di euro, quello delle Fob è poco superiore ai 48 milioni di euro. Per le Fob, data l'abitudine di liquidare le erogazioni a progetti realizzati, le erogazioni deliberate in un anno vengono generalmente liquidate con qualche tempo (talvolta qualche anno) di ritardo. Questo fenomeno, oltre alla forte crescita delle erogazioni deliberate evidenziata nella figura 1, rende l'utilizzo del dato delle erogazioni liquidate (anziché di quelle deliberate) particolarmente penalizzante per le Fob. Tale aspetto risulta soprattutto evidente se si considera che, nelle Fob analizzate, il valore medio dei fondi per erogazioni deliberate e da liquidare ammonta a oltre 100 milioni di euro.

Tabella 5. *Alcuni rapporti per le fondazioni*

Paese	SP	SP	$\frac{1}{AP}$	$\frac{1}{ENTR}$
	EROG	AP	ENTR	EROG
Stati Uniti	0,218	0,010	0,094	0,474
Italia	0,250	0,003	0,040	0,326

AP, attivo patrimoniale; EROG, totale erogazioni; ENTR, totale entrate; SP, totale spesa.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ACRI (per l'Italia) e Internal Revenue Service (per gli Stati Uniti).

delle erogazioni effettuate, confrontato con il 22% delle fondazioni statunitensi.

Il confronto meno favorevole alle Fob, seppure non scandalosamente disallineato, è facilmente spiegabile sulla base dei dati proposti nella tabella 5. In tale tabella, il rapporto tra il totale della spesa (SP) e il totale delle erogazioni (EROG) è ottenuto come prodotto di tre diversi indici²¹, sulla base della semplice eguaglianza:

$$\frac{SP}{EROG} = \frac{SP}{AP} \times \frac{AP}{ENTR} \times \frac{ENTR}{EROG}$$

Il rapporto SP/EROG lievemente sfavorevole alle Fob rispetto alle fondazioni americane, in presenza di un rapporto SP/AP assai favorevole, è dunque principalmente spiegato da un rapporto tra erogazioni e patrimonio (il prodotto tra i valori delle ultime due colonne della tabella 5) decisamente più modesto per le fondazioni italiane rispetto alle statunitensi: mentre le fondazioni americane erogano annualmente fondi per un valore pari a circa il 4,5% del loro attivo patrimoniale, le Fob superano di poco l'1,3%.

²¹ Si tratta: 1) del già commentato rapporto tra la spesa totale (SP) e il valore dell'attivo patrimoniale (AP); 2) dell'inverso di un indicatore di redditività della gestione patrimoniale, rappresentato dal rapporto tra il valore dell'attivo patrimoniale (AP) e il totale delle entrate (ENTR) e, infine, 3) dell'inverso di un indicatore di *payout*, rappresentato dal rapporto tra il totale delle entrate (ENTR) e il totale delle erogazioni (EROG).

Sono numerose le ragioni che contribuiscono a spiegare questa significativa differenza. Innanzitutto, va ricordato che le fondazioni statunitensi operano in un contesto normativo (il cosiddetto *Minimum Payout Requirement*) che le obbliga – per conservare i benefici fiscali di cui godono – a erogare almeno il 5% del valore del proprio patrimonio, opportunamente calcolato. Nel caso in cui i rendimenti della gestione patrimoniale si rivelino insufficienti a garantire un tale ammontare di erogazioni, le fondazioni statunitensi si vedono costrette a intaccare il proprio patrimonio. Una simile normativa non esiste nel contesto italiano che, al contrario, obbliga le fondazioni a preservare il valore reale del proprio patrimonio effettuando opportuni accantonamenti. Inoltre, il fatto che le Fob siano soggette al solo vincolo di destinare almeno la metà del proprio avanzo ad attività istituzionali incentiva la costituzione di fondi che, pur essendo vincolati a interventi a favore della collettività, non sono liquidati nel breve termine²².

Si spiega così la maggiore tendenza delle fondazioni degli Stati Uniti a distribuire in erogazioni (piuttosto che ad accantonare a riserva o per future erogazioni) le entrate realizzate, come mostrano i valori dell'ultima colonna della tabella 5: le fondazioni americane distribuiscono, cioè liquidano, circa il 50% delle loro entrate, mentre le Fob si limitano a liquidarne circa un terzo. Queste ultime tendono quindi ad accantonare a patrimonio e per future erogazioni quote più elevate delle loro entrate, in ciò spinte anche da una legislazione orientata in modo decisamente diverso rispetto a quella americana.

A spiegare il maggior valore del rapporto tra spese ed erogazioni contribuisce, però, anche una minore capacità delle Fob di generare entrate: il rapporto ENTR/AP – il valore della penultima colonna della tabella 5 – è infatti pari al 9,4% per le fondazioni americane e solo al 4% per le Fob. La gestione patrimoniale delle fondazioni degli Stati Uniti è dunque decisamente più redditizia di quella delle Fob.

Questo dato dipende da diversi fattori e potrebbe essere – almeno in parte – il frutto di una «illusione ottica». Infatti, il dato riflette innanzitutto i differenti trattamenti fiscali e contabili cui sono soggette

²² Per le Fob considerate, l'ammontare medio dei fondi accantonati per attività istituzionale è pari a circa 130 milioni di euro; tali fondi sono aggiuntivi a quelli relativi alle erogazioni già deliberate e da liquidare.

le Fob e le fondazioni americane. Occorre infatti osservare che, laddove la contabilità delle fondazioni statunitensi è integralmente a valori di mercato, quella delle Fob è – per quanto riguarda i proventi – solo in parte informata a questo criterio; in particolare, in relazione alle partecipazioni detenute nelle banche, le Fob avevano la facoltà, fino a dicembre 2005, di ascrivere ai ricavi solo i dividendi distribuiti, facendo invece transitare direttamente dallo stato patrimoniale le plusvalenze realizzate attraverso la cessione di partecipazioni. Questo particolare incentivo fiscale concesso alle Fob tende, contabilmente, a ridurre i valori della redditività del patrimonio. Poiché con il 2005 è terminata questa particolare agevolazione fiscale, in quell'esercizio si sono concentrate molte cessioni di partecipazioni. Il valore complessivo – per tutte le Fob – di queste plusvalenze non transitate dal conto economico è stato di quasi 3,6 miliardi di euro, pressoché esclusivamente concentrati tra le prime diciotto fondazioni (quasi 200 milioni per Fob, in media). Con l'analisi dei dati di bilancio relativi al 2006 sarà dunque possibile verificare quanto la diversa normativa fiscale e contabile abbia contribuito a spiegare la minore redditività delle Fob rispetto alle fondazioni americane dei campioni considerati.

In secondo luogo, la minore redditività delle Fob potrebbe essere spiegata, come è ovvio, anche da differenti scelte di portafoglio rispetto alle fondazioni americane. I dati attualmente disponibili non consentono purtroppo di analizzare nel dettaglio le allocazioni dei portafogli delle Fob e delle fondazioni americane, tanto che – in questo campo – ulteriori ricerche appaiono necessarie.

Infine, una redditività più bassa potrebbe dipendere anche da una gestione meno professionale del patrimonio, come sembra suggerire il fatto che la spesa media per la gestione patrimoniale delle Fob rappresenti circa un decimo della spesa corrispondente delle fondazioni americane.

Questo ultimo dato, unitamente al fatto che la spesa complessiva per il personale delle Fob sia meno di un quarto di quella delle equivalenti fondazioni americane, induce a ritenere che le priorità per le Fob siano diverse da quelle suggerite da qualche commentatore. Parrebbe, infatti, che il problema principale delle Fob non sia tanto ascrivibile a un eccesso di spese per gli organi, quanto piuttosto a una scarsità di spese per il personale, cioè a un livello insufficiente di professionalizzazione. Far funzionare meglio le Fob significherà, in futuro,

aumentare i loro livelli di professionalità (e di conseguenza le loro spese di funzionamento) sia nella gestione patrimoniale – per migliorare la resa del patrimonio – sia nella gestione dell'attività istituzionale – per spendere bene ciò che il patrimonio rende. Significherà, come si è provato ad argomentare, convincersi che gestire una fondazione non significa solo fare un po' di beneficenza.

Bibliografia

- ACRI (2007), *Undicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*, supplemento al n. 1/2007 de *Il Risparmio*, gennaio-marzo.
- Anheier, H. e Leat, D. (2002), *From Charity to Creativity*, London, Comedia.
- Barbetta, G.P. (2000), *Il settore nonprofit italiano*, Bologna, il Mulino.
- Bishop, M. (2006), «The Business of Giving. A Survey of Wealth and Philanthropy», *The Economist*, 378, 8466.
- Boris, E., Renz, L., Barve, A., Hager, M. e Hobor, G. (2006), *Foundations Expenses & Compensation*, Washington, The Urban Institute and the Foundation Centre, and Philanthropic Research, Inc.
- Borzaga, C. e Cafaggi, F. (a cura di) (1999), *Le fondazioni bancarie. Un patrimonio in cerca di uno scopo*, Roma, Donzelli.
- Douglas, J. (1987), «Political Theories of Nonprofit Organizations», in Powell, W.W. (a cura di), *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*, Yale, Yale University Press.
- GIH – Grantmakers In Health (2007), *Connecting to Community and Building Accountability. Findings from the 2006 Survey of Foundations Formed from Health Care Conversion*, mimeo in www.gih.org, ottobre 2007.
- Hansmann, H. (1990), «The Economic Role of Commercial Nonprofits: The Evolution of the Savings Bank Industry», in Anheier, H. e Seibel, W. (a cura di), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin, New York, de Gruyter.
- Martini, A. (1999), *Venture Capital for Social Change. Le fondazioni americane e la ricerca di soluzioni innovative ai problemi sociali*, Quaderni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.

Perotti, R. (2006), *Fondazioni, buone opere e grandi costi*, «Il Sole 24 Ore», 24 settembre.

Rasmusen, E. (1988), «Mutual Banks and Stock banks», *Journal of Law and Economics*, 2.

Capitolo terzo

Quale valutazione per le fondazioni *grant-making*?

Alberto Martini, Barbara Romano

Premessa: impatto e valutazione, due termini ricchi di fascino

La parola *impatto* ha nel mondo delle fondazioni una forte valenza evocativa. Avere un impatto, migliorare o massimizzare l'impatto, è una costante preoccupazione tra le fondazioni: emblematicamente, il periodico dell'European Foundation Centre si intitola *Effect*. Il dibattito sulla *effective philanthropy* dura da anni, incentrato sull'interrogativo «come rendere più efficace l'azione delle fondazioni?». Interi progetti di ricerca e centri studi sono dedicati ad analizzare questo tema e a promuovere azioni che rendano le fondazioni, per dirla con un orrendo neologismo, più «impattanti»¹.

Un termine che ha altrettanto potere evocativo è *valutazione*: più ancora di impatto, valutazione assume significati diversi a seconda del contesto e dello scopo per cui viene usata, tanto da essere stata definita una «calamita semantica». Questa molteplicità di usi del termine non è un fenomeno solamente italiano. Per esempio lo svedese Evert

Si ringraziano per i commenti e i suggerimenti Flavio Brugnoli, Mario Gioannini, Stefano Scaravelli e Sonia Schellino della Compagnia di San Paolo, Paolo Barbetta e Stefano Cima della Fondazione Cariplo, Massimo Beretta Liverani e Stefania Coni della Fondazione CR di Torino; Franco Tazzioli della Fondazione CR di Modena e Andrea Silvestri della Fondazione CR di Cuneo. Le opinioni espresse in questo articolo sono tuttavia responsabilità esclusiva degli autori.

¹ Per esempio il *Grantmakers for Effective Organizations* (GEO) si definisce «a coalition of grantmakers committed to building strong and effective nonprofit organizations». La missione del GEO è «to maximize philanthropy's impact by advancing the effectiveness of grantmakers and their grantees».

Vedung (1998) afferma «il termine valutazione sta a rappresentare ormai qualsiasi analisi sistematica condotta nel settore pubblico». Molti anni prima, Carol Weiss (1972) già notava, con riferimento all'esperienza americana, «valutazione è un termine elastico che può essere esteso a comprendere molteplici attività di giudizio».

Non è sorprendente che i due termini producano una miscela suggestiva, la valutazione dell'impatto delle fondazioni. Su questo tema, soprattutto tra i non addetti ai lavori, le suggestioni prendono spesso il sopravvento: si va dalla pretesa di misurare l'impatto di un'intera fondazione sul benessere della comunità locale, a quella di verificare la rispondenza tra quanto definito nei documenti di previsione e l'impatto sociale che deriva dall'intervento della fondazione, quasi che tale impatto sia misurabile alla stregua di una grandezza contabile.

L'intento di questo contributo è portare l'attenzione su quelle che possono essere *realisticamente* le funzioni della valutazione all'interno delle fondazioni di origine bancaria, tenendo conto della loro realtà istituzionale e della struttura di *governance* fortemente legata al territorio su cui operava la banca conferente. Faremo comunque riferimento anche all'esperienza delle fondazioni americane, per allargare lo sguardo da un punto di vista concettuale e per fare tesoro delle consapevolezze sviluppate in decenni di pratica e di riflessione.

La struttura del lavoro è la seguente: il primo paragrafo presenta una breve panoramica dei richiami alla valutazione da parte delle fondazioni *grant-making* italiane, così come appaiono sui loro siti *web* e nei loro documenti ufficiali, e li mette a confronto con le funzioni della valutazione che emergono dall'esperienza delle fondazioni statunitensi; il paragrafo successivo propone una classificazione delle modalità di intervento di una tipica fondazione *grant-making* italiana. Per ciascuna di queste modalità presentiamo, nel terzo paragrafo, le forme più utili di valutazione: argomentiamo, infatti, che l'utilità della valutazione varia in modo sostanziale o secondo le modalità di intervento. Questa differenziazione va in senso contrario alla tendenza prevalente (nel settore pubblico, ma in una certa misura anche nelle fondazioni) di invocare la valutazione come un toccasana da applicarsi in ogni circostanza.

1. *Lo stato dell'arte (perché di arte si tratta)*

Partiamo da una rapida ricognizione degli utilizzi del termine valutazione ricavati dai siti e dai bilanci sociali di un campione di fondazioni *grant-making* italiane. Si tratta di un campione di convenienza, senza alcuna pretesa di rappresentatività dell'universo.

Quello che emerge dai riferimenti alla valutazione contenuti nei siti e nei rapporti annuali/bilanci sociali delle fondazioni di origine bancaria è un approccio tradizionale, simile a quello diffuso nella pubblica amministrazione sotto l'influenza dei Fondi strutturali europei: la sequenza rituale *ex ante/in itinere/ex post*, qualche riferimento al «monitoraggio» (mai chiaramente differenziato rispetto alla valutazione *in itinere*) e la frequente invocazione della necessità di misurare l'impatto sociale.

1.1. *Selezione dei progetti*

Frequentemente utilizzata è la cosiddetta valutazione *ex ante*, *alias* selezione dei progetti: la valutazione in questo caso consiste nella creazione di procedure per la scelta dei progetti da finanziare, procedure che comportano la fissazione di criteri di giudizio, l'assegnazione di punteggi a ciascun progetto secondo ciascun criterio, e la successiva aggregazione dei giudizi e loro trasformazione in una graduatoria, utilizzata per la selezione. Varia da fondazione a fondazione la ricchezza di dettaglio con cui le procedure di selezione sono descritte. Alcune si limitano a rimarcare l'esistenza; altre le illustrano minuziosamente in appositi capitoli dei bilanci sociali o nelle linee programmatiche. Quando si tratta di bandi, nella descrizione delle modalità di partecipazione è sempre presente il richiamo ai «criteri di selezione» e alla «valutazione delle candidature». Anche in questo caso è variabile il grado di dettaglio con cui sono illustrati. L'enfasi con cui viene rimarcata l'attenzione nel definire le procedure di selezione e nella fissazione di criteri che siano il più possibile condivisibili è indicativa del desiderio e dell'esigenza delle fondazioni di dare un'idea di trasparenza e di legittimare così il proprio operato.

1.2. *In itinere/ex post*

Frequenti sono anche riferimenti al monitoraggio/valutazione *in itinere* e alla valutazione *ex post*: nella maggioranza dei casi si tratta tuttavia di generiche dichiarazioni di intenti, senza riferimento alle modalità con cui queste attività vengono realizzate. Spesso c'è una coincidenza tra monitoraggio *in itinere* e lo stato di avanzamento dei lavori legato alla rendicontazione finanziaria. Le formule che più spesso ricorrono nei bilanci di missione o nei bandi sono: «creazione di strumenti di monitoraggio, rendicontazione e valutazione»; «verifica della coerenza in itinere ed *ex post* dei risultati»; «attivazione di strumenti maggiormente idonei alla selezione, alla deliberazione, al monitoraggio dei progetti e alla valutazione della loro ricaduta sul tessuto sociale del territorio». Sono pochi i casi in cui si descrive in concreto quali siano le finalità e soprattutto i metodi che si utilizzano. Si danno poi rari casi di fondazioni che hanno istituito appositi organismi per l'attività di valutazione o hanno assegnato a organismi esistenti la specifica competenza sul controllo delle attività erogative sia *in itinere* sia *ex post* e che descrivono accuratamente come e con quali strumenti realizzeranno queste attività. Per riassumere, a parte l'adozione ormai diffusa di sistemi di selezione di progetti, relativamente poco sembra esistere in concreto.

1.3. *Impatto sociale*

Viene invocata anche la valutazione dell'impatto sociale: si tratta di richiami generici, non supportati da spiegazione sul reale significato della locuzione, delle modalità con cui lo si stimerebbe e dell'utilizzo che dovrebbero avere le stime ottenute. Spesso l'impatto sociale viene indicato come criterio di selezione delle richieste di finanziamento, come nel seguente caso: «Tutti i progetti presentati saranno esaminati e comparati fra loro in modo che possano essere obiettivamente individuati i più pregevoli ai fini di un efficace impatto sociale».

Un'eccezione a tali richiami generici è offerta dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena, che ha stimato l'impatto del suo intervento sul Pil della provincia di Siena². Senza mettere in discussione la me-

² Dal sito della Fondazione MPS: «Nell'esercizio 2006 la Fondazione MPS ha svi-

metodologia utilizzata per pervenire a questa stima, viene spontanea la domanda: che cosa rivela il fatto che l'impatto degli importi complessivamente erogati nel 2006 risulta pari al 3,2% del Pil annuo senese? Non è evidente come possa essere utilizzata a livello decisionale: una tale stima è la risultante di una miriade di impatti diversi, alcuni positivi, altri nulli e altri persino negativi. Se guardiamo dal punto di vista dell'apprendimento, da una misura così aggregata si impara molto poco. Se siamo interessati alla legittimazione dell'azione svolta dalla fondazione, è chiara invece la funzione di una simile misurazione: più alto è il valore ottenuto, maggiore legittimazione riceve la fondazione.

A nostro parere «l'impatto di una fondazione» è un concetto utile non in quanto oggetto di misurazione, ma come stimolo a riflettere su *quale impatto* la fondazione vuole avere sulla società, in che direzione vuole tentare di incidere, e attraverso quali meccanismi si aspetta che le risorse erogate si traducano in benefici per la collettività.

1.4. *Guardando agli Stati Uniti*

La classificazione che segue è ricavata dal volume collettaneo *Foundations and Evaluation* del 2003, che rappresenta il distillato di molti anni di dibattito e di pratica tra le fondazioni americane (Braverman, 2003):

Evaluation serves three separate functions in philanthropy:

1. *Accountability*. Evaluation satisfies the fiduciary responsibility of a foundation to oversee the use of its money and to ensure that grant funds were spent according to its terms. Evaluation, therefore, provides the evidence for both grantee and foundation accountability.

luppato, relativamente a progetti (terzi e propri) realizzati nel territorio senese, una attività erogativa pari a 114 milioni di euro; in base alla stima d'impatto economico effettuata, nel tempo rimarranno nel circuito economico provinciale circa 164 milioni. Tale impatto risulta pari al 2,5% del Pil provinciale annuo. Se ampliamo l'indagine all'importo complessivamente speso sul territorio senese nel 2006 (composto sia dalle erogazioni Fondazione MPS – 114 milioni di euro sia dalle risorse aggiuntive spese dai beneficiari stessi – 32 milioni di euro), il relativo impatto economico stimato risulta pari a circa 210 milioni. L'impatto degli importi complessivamente spesi nel 2006 risulta così pari al 3,2% del Pil annuo senese».

2. *Learning*. A foundation can strengthen its ongoing strategy and program design by understanding what has worked in the past and what has not. Evaluation can contribute to learning by distilling important lessons from past efforts and building a knowledge base for future action.

3. *Knowledge sharing*. The dissemination of the results, both positive and negative, is a way of informing the field as a whole, letting other foundations, nonprofits, or government agencies benefit from the foundation's learning and experience to improve the effectiveness of their own funding decisions.

Offriamo qui di seguito la nostra rilettura di queste tre funzioni, ponendoci nella prospettiva delle fondazioni *grant-making* italiane.

1. *Rendere conto (dell'uso delle risorse)*. La valutazione può innanzitutto essere un mezzo con cui le fondazioni rendono conto di come hanno allocato le risorse a loro disposizione. Non essendo soggette né ai vincoli del mercato né a quelli del consenso elettorale, le fondazioni hanno grande libertà di azione. Ma tale libertà non elimina la necessità di trovare una legittimazione per la loro l'azione. A questo può servire la valutazione, intesa come forma di rendicontazione.

Si tratta di valutazione in senso molto lato: il giudizio non è dato da chi rende conto (la fondazione) che si limita a esporre i fatti, ma da chi «ottiene conto» (gli *stakeholders*), che necessita di informazioni per formulare un giudizio o almeno farsi un'opinione su come le risorse siano state utilizzate. Questo è il senso dell'affermazione *evaluation provides the evidence for accountability*. La rendicontazione deve rispondere a criteri di trasparenza e completezza affinché il destinatario possa farsi un'opinione motivata di come la fondazione abbia allocato le proprie risorse.

2. *Apprendere (per migliorare)*. La seconda finalità della valutazione è consentire alla fondazione di apprendere come fare bene quello che decide di fare. Va sottolineata una differenza importante rispetto alla funzione di rendere conto: in quel caso da parte della fondazione c'era solo la descrizione di ciò che si è erogato o realizzato, mentre il giudizio spettava ad altri; in questo caso il giudizio lo deve dare la fondazione stessa, direttamente o tramite un valutatore esterno.

L'apprendimento che la valutazione vuole generare ha valenze diverse: si valuta sia ciò che si sta facendo, per individuare le criticità e

correggerle in corso d'opera, sia ciò che si è fatto, per capire se è replicabile (o anche solo per farsi un'idea se è valsa la pena di intraprendere quel tipo di azione). Si valuta per apprendere sia nel merito (se intervenire *su quel problema* produce i risultati sperati), sia nel metodo (se intervenire *con quello strumento* produce i risultati sperati). Quello che contraddistingue la valutazione orientata all'apprendimento è la sua natura collaborativa e non sanzionatoria: lo scopo è ricavare lezioni dall'esperienza, senza schemi preconcepiuti o gabbie di valori-obiettivo o target numerici. Nelle parole del volume citato «evaluation can contribute to learning by distilling important lessons from past efforts».

3. *Diffondere conoscenza (ottenuta sperimentando)*. Dietro questa terza funzione della valutazione c'è l'idea di sperimentare per generare e diffondere conoscenza sulle soluzioni che la sperimentazione indica come efficaci. La valutazione non è solo un modo per imparare a fare meglio quello che si è deciso comunque di fare: scopo prevalente diventa testare la validità dell'approccio adottato. Non è in discussione come la fondazione abbia condotto un progetto o come i beneficiari delle erogazioni abbiano realizzato ciò che si erano impegnati a fare: l'obiettivo è stabilire l'efficacia dell'innovazione proposta, nel senso di capacità di produrre effetti nella direzione desiderata.

2. *Una classificazione delle modalità di intervento delle fondazioni*

La tesi principale di questo lavoro è che la valutazione non ha la stessa rilevanza per l'intero spettro di attività di una fondazione *grant-making*. Non ci riferiamo ai diversi settori di intervento (arte, sanità, assistenza, ecc.) bensì a una distinzione centrata sul tipo di impatto che la fondazione intende avere con il suo intervento e del grado di rischio che intende affrontare.

Operiamo una forte semplificazione, distinguendo tre modalità attraverso cui una fondazione *grant-making* può avere un impatto sulla società (un concetto teorico, teniamo a ribadirlo, che non ha senso tentare di quantificare). Le tre modalità sono: 1) sostenere istituzioni esistenti; 2) promuovere/realizzare iniziative di qualità; 3) sperimentare soluzioni innovative (e rischiose) ai problemi sociali.

Le tre modalità di intervento non sono mutuamente esclusive: an-

zi, una fondazione può (noi diremmo dovrebbe) fare leva su tutte e tre, se non altro per «diversificare il rischio». La logica di ciascuna di queste modalità di intervento è commentata qui di seguito e illustrata sinteticamente nella tabella 1. È opportuno sottolineare come la distinzione riguardi gli *intenti* della fondazione, non gli *strumenti* utilizzati per perseguirli.

Tabella 1. *Schema riassuntivo delle tre modalità di intervento delle fondazioni*

	Sostenere istituzioni esistenti	Realizzare iniziative di qualità	Sperimentare soluzioni innovative
<i>Logica sottostante</i>	Finanziare istituzioni pubbliche e <i>nonprofit</i> esistenti, scelte per il loro prestigio e il loro peso nella comunità di riferimento	Finanziare nuovi progetti/enti scelti sulla base di criteri di merito e/o bisogno, con l'intenzione di promuovere iniziative di successo	Testare nuovi approcci ai problemi sociali per rendere più consapevole il modo con cui la collettività affronta questi problemi
<i>Sfida principale</i>	Evitare «l'assalto alla diligenza»	Individuare o selezionare buone idee progettuali e avere la determinazione di vederle realizzate	Individuare le carenze di conoscenza che sono un ostacolo alla soluzione dei problemi sociali
<i>Come si esplica l'impatto sulla società</i>	Consentendo ad alcune istituzioni di funzionare in modo diverso (ridurre le tariffe, servire più utenti, retribuire meglio dipendenti e dirigenti)	Consentendo la realizzazione di iniziative di qualità che presumibilmente non sarebbero state realizzate senza la fondazione	Consentendo l'adozione di approcci innovativi, che non sarebbero stati sperimentati perché troppo incerti nei loro effetti
<i>Ruolo della valutazione</i>	<i>Limitato</i>	<i>Utile</i>	<i>Indispensabile</i>

2.1. *Sostenere istituzioni esistenti*

Questa forma di *grant-making* assume nomi diversi secondo la fondazione (*sostegno istituzionale, sostegno alle istituzioni del territorio, interventi del territorio*), ma per chi opera nel settore è chiaro di cosa si tratta: la fondazione fornisce contributi al funzionamento di istituzioni pubbliche e *nonprofit* ritenute meritevoli di aiuto, o semplicemente troppo importanti (socialmente, culturalmente, politicamente) per poter negare loro un sostegno.

La fondazione risponde in questo modo a bisogni intercettati e mediati da altri soggetti, non li individua né li soddisfa direttamente. La fondazione può esercitare un grado maggiore o minore di controllo su come il contributo sia utilizzato: per esempio nominando propri rappresentanti negli organi di governo delle istituzioni beneficiarie. Resta il fatto che i contributi non sono di norma legati alla realizzazione di un progetto specifico di cui la fondazione possa assumersi la paternità.

Queste erogazioni non sono prive di impatto sulla società: è un impatto che si esplica nel consentire alle istituzioni beneficiarie di funzionare in modo parzialmente diverso da come funzionerebbero in assenza dell'intervento. Per esempio, riducendo le tariffe, servendo più utenti, migliorando la qualità dei servizi, realizzando altre iniziative, retribuendo meglio dipendenti e dirigenti.

Quale può essere il ruolo della valutazione in questo ambito, caratterizzato da finanziamenti *ad hoc* forniti a istituzioni tendenzialmente uniche nel loro genere? Chiaramente, in questo ambito la valutazione ha un ruolo limitato e circoscritto.

2.2. *Promuovere/realizzare iniziative di qualità*

Questa è la nostra concisa ed essenziale interpretazione del *core business* di una fondazione *grant-making* italiana. L'impatto sulla società si realizza grazie al finanziamento di nuovi progetti o alla creazione di enti operativi in specifici settori, con l'obiettivo di farne iniziative di successo nei rispettivi ambiti di azione. L'obiettivo raramente è quello di risolvere un problema nel suo complesso, più spesso è quello di realizzare iniziative emblematiche che possano eventualmente servire da modello per altri. Non è tuttavia centrale la preoccupazione di sperimentare soluzioni innovative e rischiose.

La preoccupazione principale, piuttosto, è «fare bene le cose»: a tal fine occorre innanzitutto essere selettivi, discriminando tra iniziative promettenti e non, scegliendo sulla base del merito, contemperato da criteri di bisogno. In seguito, occorre dedicare molta attenzione alla realizzazione dell'iniziativa, al fine di garantire un risultato di qualità.

Quello che abbiamo appena descritto ovviamente è l'ideale, ma sappiamo bene che la realtà del *grant-making* può essere a volte distante da questo ideale. Tuttavia, dal punto di vista degli strumenti di valutazione utilizzabili, poco importa la distanza tra visione ideale e realtà. Anzi, nella sua essenza, la valutazione in questo caso serve a giudicare quanta distanza ci sia tra l'eccellenza e la realtà di ciò che viene realizzato.

2.3. *Sperimentare soluzioni innovative ai problemi sociali*

A prima vista questa prospettiva può apparire non molto diversa dalla precedente: tutte le iniziative finanziate da una fondazione tendono a essere «innovative» e puntano a contribuire a risolvere qualche «problema collettivo». Nessuno desidera finanziare iniziative obsolete e che non rispondono a un bisogno riguardante la collettività.

La linea di demarcazione tra questa modalità di intervento e la precedente va trovata altrove, e precisamente nel termine *sperimentare*, inteso nel suo significato di «creare conoscenza su quale soluzione funziona e quale no». Questo ruolo delle fondazioni sta ricevendo negli Stati Uniti molta attenzione e applicazioni concrete da parte di un gruppo di fondazioni «di punta».

La logica alla base di questo approccio si basa su tre ordini di argomentazioni.

1. Le fondazioni hanno *risorse limitate* rispetto alla vastità dei problemi sociali e alle risorse che già vengono impiegate per affrontarli, quindi è poco proficuo che tentino di affrontarli direttamente.
2. Le mancate soluzioni ai problemi sociali dipendono spesso dalla mancanza di conoscenza di «che cosa funziona e che cosa non funziona», e non solo dalla carenza di risorse; argomentano in questo senso Helmut Anheier e Diana Leat nel loro libro *Creative Philanthropy* (Anheier e Leat, 2006):

Lack of solutions to problems is often related to the lack of knowledge, ideas or political will, rather than the lack of money.

3. Le fondazioni sono in una posizione unica per generare tale conoscenza, sperimentando soluzioni rischiose, in quanto non devono rispondere al mercato né sono soggette pesantemente ai vincoli del consenso politico e del ciclo elettorale. Come notano ancora Anheier e Leat:

Endowed foundations are uniquely placed to bring genuinely creative, innovative ideas to the intransigent problems of our age. Free of market and political constraints, they are uniquely able, if they choose, to think the unthinkable, ignoring disciplinary and professional boundaries. They can take risks, consider approaches others say can't possibly work – and they can fail with no terminal consequences.

Un'argomentazione molto simile è quella avanzata anni fa da Porter e Kramer (1999):

Advancing knowledge and practice by testing new and potentially more effective ways to address social problems and then communicating these results to influence the behavior of other funders is the most powerful role that foundations can play in our society. This theory puts use of evaluation and sharing of results at the core of foundation effectiveness.

L'idea della *creative philanthropy*, su cui esistono una letteratura in aumento e soprattutto un numero crescente di esperienze, si incentra su questa intuizione: le fondazioni possono massimizzare il loro impatto sulla società individuando (talvolta ideando) e finanziando approcci e soluzioni che né lo Stato né i privati, *constrained by either politics or profits*, avrebbero incentivo a proporre e sperimentare. È chiaro come, con riferimento a «questo» tipo di *grant-making*, la valutazione abbia un ruolo fondamentale: senza una rigorosa verifica dell'impatto delle iniziative intraprese, non si può accumulare quella conoscenza che è la motivazione primaria di questo approccio.

Teniamo a ribadire come la classificazione che proponiamo si riferisca all'intento che anima l'intervento e non allo strumento con cui questa si realizza. Per esempio, la promozione di iniziative di qualità può avvenire tramite bando, ma anche attraverso un progetto proprio della fondazione; l'individuazione di soluzioni innovative a problemi sociali si realizza prioritariamente utilizzando come strumento un pro-

getto proprio della fondazione, ma potrebbe anche avvenire individuando buone prassi tra le iniziative realizzate da enti finanziati tramite bando.

3. La rilevanza della valutazione dipende dalla modalità di grant-making

L'ultima riga della tabella 1 caratterizza in modo differente l'importanza della valutazione, passando da *limitata* a *utile*, per finire con *indispensabile*. Vediamo ora le motivazioni di questa differenziazione, ma prima di procedere è indispensabile un chiarimento. Nel prosieguo non si prenderanno in considerazione le attività di routine che la fondazione svolge per monitorare l'andamento dei progetti e per verificare la correttezza contabile delle richieste di pagamento provenienti dagli enti beneficiari. Non perché non si tratti di attività importanti: crediamo che però esulino dalla già ampia nozione di valutazione che abbiamo adottato. Come pure da essa esulano tutte le attività di analisi e studio dei bisogni del territorio che accompagnano l'attività di programmazione e pianificazione strategica della fondazione. In questo caso intendiamo per valutazione la raccolta ed elaborazione di informazioni per esprimere (o consentire ad altri di esprimere) giudizi su un'azione diretta a uno scopo.

3.1. Quale valutazione quando la fondazione sostiene le istituzioni esistenti?

Il sostegno a istituzioni esistenti è un ambito nel quale ha senso soprattutto *rendere conto*, mentre forme di valutazione come apprendimento sono difficili da immaginare in questo ambito. Trattandosi di erogazioni da cui non ci si attende una realizzazione precisa e verificabile, si può parlare solamente di «rendicontazione delle erogazioni»: nella sua forma più essenziale, essa consiste nella pubblicazione dell'elenco completo dei contributi erogati, con il beneficiario e il relativo importo. E, se si vuole veramente consentire agli *stakeholders* di farsi un'opinione dell'azione della fondazione, tale elenco, oltre agli importi, dovrebbe contenere *la motivazione del contributo dato a ciascuna istituzione*. Tale motivazione, per quanto insindacabile nel

merito, offrirebbe a chi è interessato un elemento importante per giudicare come la fondazione usi le proprie risorse.

3.2. *Quale valutazione quando la fondazione realizza iniziative di qualità*

Il ruolo della valutazione fa un balzo in avanti, passando da *limitato a utile*. Questa utilità si concretizza in tre modi diversi, che corrispondono ad altrettante forme di valutazione: 1) l'uso di procedure formalizzate per la selezione dei progetti; 2) l'accompagnamento critico dell'implementazione delle iniziative; 3) la rendicontazione delle realizzazioni.

1. *La selezione dei progetti*. Questa attività di solito viene definita come valutazione *ex ante*. L'obiettivo immediato di scegliere i progetti più promettenti si intreccia con l'esigenza di rendere conto della scelta fatta: una motivazione importante per adottare procedure imparziali di selezione è infatti quella di poter rendere conto del perché si sono scelti alcuni progetti e non altri. La motivazione principale per la selezione resta, tuttavia, quella di scegliere i progetti con il più alto potenziale di successo.

A una disamina più attenta, sono tre le situazioni che si presentano a una fondazione nel selezionare i progetti da finanziare: (a) selezionare i progetti promettenti tra le proposte progettuali che *spontaneamente* emergono dal territorio di riferimento; (b) selezionare i progetti migliori tra quelli *sollecitati tramite un bando* pubblico; (c) selezionare i *partner con cui realizzare progetti* gestiti direttamente dalla fondazione.

La situazione (b) è quella classica della valutazione comparativa, in cui si possono applicare gli stessi criteri di scelta a tutti i concorrenti, che forniscono le informazioni utilizzando uno stesso formato. Essendo la situazione più semplice, su cui esistono consolidate esperienze tra le fondazioni italiane, non faremo ulteriori considerazioni.

La situazione (a), la selezione delle domande spontanee, è quella che confina con il sostegno alle istituzioni esistenti. Il fatto che le domande provengano spontaneamente impedisce di giudicarle tutte con lo stesso metro, anche quando si obblighino i richiedenti alla compilazione di un «modulo di domanda» uguale per tutti. Quindi è impos-

sibile stilare graduatorie: la selezione tende a ridursi a un «giudizio di idoneità», condizionato a sua volta dalla disponibilità residua di risorse nel momento in cui si formula il giudizio.

La situazione (c) si incontra con sempre maggior frequenza, man mano che le fondazioni investono maggiori risorse nei progetti propri. Qui non si tratta di selezione «imparziale», bensì di un meccanismo di cooptazione: la scelta avviene sulla base della conoscenza che lo staff della fondazione ha già accumulato sui potenziali partner e del rapporto di fiducia instauratosi.

Riassumendo, la selezione dei progetti è un tema con cui le fondazioni *grant-making* italiane già fanno i conti, soprattutto nel caso dei bandi. Meno sviluppata è la riflessione critica sulle modalità di selezione nei casi in cui non si ricorra al bando: mancando la comparabilità diretta, si è costretti ad approssimazioni e compromessi.

2. *L'accompagnamento critico dell'implementazione (ACI)*. Con questo termine intendiamo una valutazione che consiste nel fornire un feedback continuo sul processo di attuazione di un progetto o di un gruppo di progetti, allo scopo di fare emergere ostacoli e criticità, di facilitarne la soluzione e di registrare le lezioni apprese. Il termine inglese per questo tipo di valutazione è *formative*, contrapposto a *summative*: possono tradursi con «costruttiva» e «conclusiva», rispettivamente³. Noi abbiamo coniato il termine *accompagnamento critico dell'implementazione*, per dare un'idea più concreta di che cosa sia la *formative evaluation* in questo contesto.

L'ACI può essere condotto da un valutatore esterno o da personale interno dedicato a questa funzione. La modalità con cui si acquisiscono le informazioni necessarie per l'ACI consiste essenzialmente nell'«osservare e stare ad ascoltare» gli attori del processo, mediante l'uso più o meno formalizzato di metodi di indagine qualitativa (in-

³ Secondo Scriven (1991): «Formative evaluation is typically conducted during the development or improvement of a program or product (or person, and so on) and it is conducted, often more than once, for in-house staff of the program with the intent to improve. The reports normally remain in-house; but serious formative evaluation may be done by an internal or an external evaluator or preferably, a combination; of course, many program staff are, in an informal sense, constantly doing formative evaluation».

terviste strutturate, interviste in profondità, questionari, osservazione diretta, *focus group*).

L'accompagnamento critico è strumentale al successo del progetto: non si critica per giudicare né per sanzionare, ma per migliorare. Il valutatore, sia esso interno o esterno, fornisce un feedback continuo al management del progetto, che rappresenta il destinatario principale della valutazione. Per caratterizzare sinteticamente il ruolo del valutatore, si dice che agisce come *critical friend*.

Quando ha senso investire risorse per condurre l'ACI di un progetto? L'utilità di «chiamare l'ACI» dipende dalla complessità del progetto, ma soprattutto dall'incertezza che ne circonda l'implementazione. Tale incertezza deriva dal numero di attori coinvolti, dall'esistenza di conflitti latenti tra di loro, nonché dalla complessità intrinseca del problema oggetto dell'intervento. Dove non esistono margini di incertezza significativi, l'ACI non è richiesto, è sufficiente la vigilanza normalmente esercitata dallo staff della fondazione.

3. *La rendicontazione delle realizzazioni (Ren.De.Re)*. In questo caso la rendicontazione delle *erogazioni* lascia il posto a quella delle *realizzazioni*. L'obiettivo è documentare che cosa i progetti hanno *realizzato* con i fondi erogati. Questo implica un diverso orizzonte temporale rispetto al caso precedente. Per rendere conto delle *erogazioni* si fa solitamente riferimento all'anno in cui sono state deliberate. La realizzazione delle iniziative richiede invece periodi lunghi e di durata variabile: la loro rendicontazione quindi va basata sull'anno in cui i progetti si sono conclusi, questo ovviamente crea problemi di «mancanza di allineamento» tra progetti simili finanziati nello stesso anno, che sarebbe preferibile rendicontare simultaneamente. Purtroppo non c'è facile soluzione a questo problema.

Vi sono due livelli a cui la rendicontazione delle realizzazioni può essere condotta. A un livello più elementare, l'operazione si riduce a richiedere sistematicamente ai *grantee* relazioni puntuali su che cosa hanno messo in atto, con riferimento a quello che si erano impegnati a fare nel progetto presentato a corredo della richiesta di contributo. Questo passaggio è spesso compiuto come momento conclusivo della normale procedura di liquidazione e di rendicontazione contabile. La debolezza di una semplice «raccolta di relazioni» è la mancanza di uniformità nel tipo di relazioni ricevute, che tende a esacerbare un pro-

blema di fondo, l'estrema *eterogeneità* delle attività svolte dai *grantee* di una tipica fondazione. Mancanza di uniformità ed eterogeneità delle attività rischiano di rendere inutilizzabile dal punto di vista informativo la mole di relazioni presentate.

Considerato che una fondazione medio-grande nel 2006 ha compiuto circa millecinquecento erogazioni, leggermente inferiore, ma di un ordine di grandezza simile, sarebbe il numero di relazioni pervenute su contributi erogati negli anni passati e liquidati nel 2006. Considerando poi che lo staff delle fondazioni italiane tende a essere sottodimensionato quando confrontato con l'equivalente anglosassone, viene spontaneo domandarsi quale *chance* abbiano queste relazioni conclusive di essere lette in modo da darne un giudizio di merito e di ricavarne lezioni utili.

Si possono attuare forme più raffinate e mirate di rendicontazione delle realizzazioni. Una possibile strada è quella di costruire questionari per linee di intervento e richiederne la compilazione a tutti i *grantee* che insistono su quella linea. Tali «questionari conclusivi» garantirebbero l'uniformità del *reporting*, pur non risolvendo del tutto il problema dell'eterogeneità delle attività.

Un'estensione di questo approccio consiste nel sottoporre relazioni conclusive e questionari al giudizio di un gruppo di esperti esterni, affinché maturino un'opinione su un certo *cluster* di contributi e stendano una relazione contenente il loro giudizio sul «valore» dell'azione della fondazione in quel particolare ambito, basato sulla disamina di ciò che i *grantee* hanno prodotto. A questi giudizi verrebbe dato spazio nella reportistica annuale a consuntivo dell'attività della fondazione, accanto alle informazioni sui fondi erogati.

La rendicontazione delle realizzazioni può anche sostanzarsi in resoconti qualitativi. Laddove sia difficoltoso o poco significativo individuare dimensioni (comuni) aggregabili tra i diversi progetti finanziati su una linea di intervento, potrebbe risultare più informativo produrre narrazioni (per esempio «storie di progetto») su quanto realizzato grazie all'intervento della fondazione.

3.3. *Quale valutazione quando la fondazione sperimenta soluzioni innovative?*

Lo scenario cambia radicalmente: qui l'obiettivo della fondazione non è tanto promuovere progetti di qualità, quanto creare conoscenza allo scopo di disseminarla. La valutazione diventa in questo caso *indispensabile*, con un' enfasi e un taglio diverso: diventa secondaria la selezione dei progetti, in quanto sostituita da meccanismi di scelta mirata; e diventa meno rilevante la rendicontazione delle realizzazioni, in quanto allo scopo di disseminare conoscenza non basta più la mera descrizione/narrazione di che cosa si è fatto.

Due sono le forme di valutazione rilevanti per creare conoscenza e diffonderla: 1) testare in modo rigoroso l'efficacia delle soluzioni innovative; e 2) condurre approfondimenti qualitativi su implementazione, replicabilità ed effetti.

1. *Testare l'efficacia delle soluzioni innovative (TESI)*. La conoscenza che la valutazione può generare riguarda «che cosa funziona e che cosa non funziona» per risolvere un certo problema sociale. Alla domanda «What works?» nel mondo anglosassone è dedicata buona parte della ricerca valutativa. Nel nostro caso, la domanda è: la soluzione sperimentata dalla fondazione si dimostra efficace?

Per rispondere a questa domanda sono possibili molti approcci analitici, tuttavia, tutti affrontano, in un modo o nell'altro, la sfida di stabilire il rapporto di causa-effetto tra la soluzione sperimentata e il cambiamento osservato nel problema sociale che si tenta di risolvere. Qui si vuole *veramente* valutare l'impatto, in un senso preciso e stringente. Non genericamente l'impatto della fondazione sul territorio, bensì specificamente l'impatto della soluzione sul problema che si sta affrontando.

Piuttosto che dilungarci sugli aspetti tecnici della valutazione di impatto, preferiamo ricorrere a un esempio, il *Quantum Opportunities Program* (QOP) che ben rappresenta come alcune importanti fondazioni americane forniscano contributi alla produzione di conoscenza. Il QOP è rivolto a sperimentare soluzioni ai problemi dei giovani a rischio nei ghetti urbani delle grandi città americane, offrendo:

computer-based remedial education, mentoring and community

service for inner city high school youth who are struggling academically and socially. Youth join QOP in the 9th grade, commit to stay in the program for four years, and receive stipends as an incentive to high school graduation.

La diffusione di questo intervento innovativo è stata in parte finanziata dalla Eisenhower Foundation. La valutazione del *Quantum Opportunities Program* ha visto invece il coinvolgimento della Ford Foundation ed è stata condotta utilizzando la metodologia dello studio randomizzato, che trae ispirazione dalla sperimentazione clinica (Schirm *et al.*, 2003).

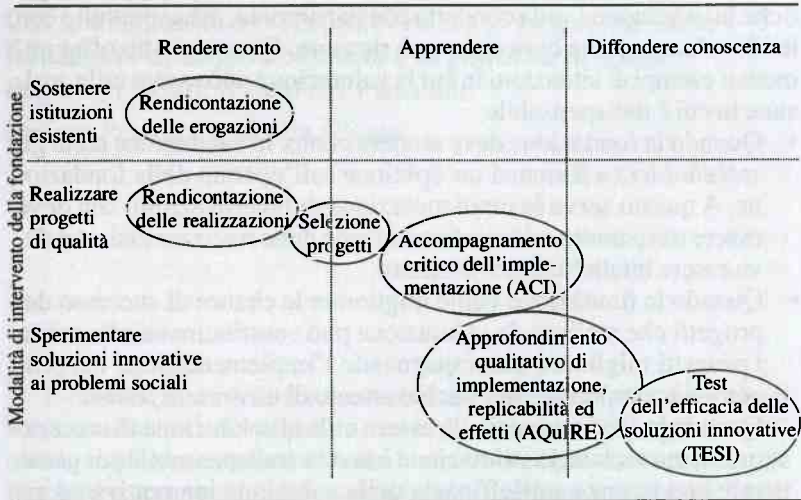
In questo caso l'impatto che si tenta di valutare è quello dell'intervento innovativo che la fondazione contribuisce a realizzare, si valuta pertanto la sua capacità di produrre gli effetti desiderati.

2. *Approfondire con metodi qualitativi implementazione, replicabilità ed effetti (AQuIRE)*. La valutazione quantitativa degli effetti non fornisce tutte le risposte che interessano: deve essere accompagnata da approfondimenti condotti mediante tecniche di indagine qualitativa.

Innanzitutto è necessario capire l'intero processo di implementazione, cioè capire come veramente abbia funzionato e perché si sia eventualmente discostato dal disegno originario. Qui l'obiettivo non è quello di accompagnamento critico per il miglioramento in corso d'opera, ma quello di apprendere lezioni da utilizzare altrove. Rispetto all'ACI, in questo caso il valutatore è teso a capire la fattibilità dell'intervento e a cogliere i fattori strutturali di successo e insuccesso.

Il secondo obiettivo conoscitivo dell'AQuIRE è *verificare la replicabilità* della soluzione proposta, quand'essa si sia dimostrata efficace. Qui è necessario soprattutto capire quanto il contesto abbia condizionato il successo dell'intervento, e quanto l'intervento sia esportabile in contesti diversi. Infine, questi approfondimenti hanno l'obiettivo ambizioso di capire quali meccanismi abbiano generato gli effetti individuati dall'analisi quantitativa. La figura 1 riassume il quadro logico della valutazione per le fondazioni.

Figura 1. *Funzioni della valutazione*



Conclusioni

Valutare costa: risorse che potrebbero essere usate per erogazioni sono invece dirottate sulla valutazione. Se condotta dallo staff, essa sottrae tempo all'esercizio dell'attività istituzionale, la valutazione va quindi utilizzata quando può realmente supportare le decisioni o almeno le opinioni.

Vi sono situazioni in cui la valutazione a nostro parere non serve. Sarebbe poco proficuo – oltre che molto difficile – valutare l'impatto del sostegno dato alle istituzioni esistenti, così come quello dei progetti che la fondazione persegue *una tantum*. L'unica ragione per valutare l'impatto di un'iniziativa è di apprendere lezioni utili nella prospettiva di una replica futura, da parte della fondazione stessa o di altri. Ma se un intervento non è replicabile, per sua natura – per esempio, il recupero di un bene culturale – o perché era inteso fin dall'inizio come intervento isolato, ha senso spendere risorse per generare un'informazione che non verrà utilizzata?

Il messaggio di questo contributo, ispirato a una visione minimalista, è che la valutazione vada condotta con parsimonia, ma soprattutto con le idee chiare su che cosa se ne può ricavare. Questo scritto offre numerosi esempi di situazioni in cui la valutazione può essere utile, e alcune in cui è indispensabile.

- Quando la fondazione deve rendere conto, la valutazione aiuta gli *stakeholders* a formarsi un'opinione sull'operato della fondazione. A questo serve la rendicontazione delle erogazioni, che deve essere trasparente, e la rendicontazione delle realizzazioni, che deve essere intellettualmente onesta.
- Quando la fondazione vuole migliorare le chance di successo dei progetti che realizza, la valutazione può contribuire selezionando i progetti migliori e accompagnando l'implementazione dei progetti più complessi con l'occhio attento di un *critical friend*.
- Quando la fondazione vuole essere utile alla soluzione di un certo problema sociale, la valutazione è invece indispensabile per generare conoscenza sull'efficacia della soluzione innovativa sperimentata, sulla sua replicabilità e sui meccanismi che spiegano gli effetti.

Bibliografia

- Anheier, H.K. e Leat, D. (2006), *Creative Philanthropy*, London, Routledge.
- Braverman, M. et al. (a cura di) (2003), *Foundations and Evaluation: Contexts and Practices for Effective Philanthropy*, San Francisco, Jossey Bass.
- Porter, M. e Kramer, M. (1999), «Philanthropy's New Agenda: Creating Value», *Harvard Business Review*, 77, 6.
- Schirm, A. et al. (2003), *The Quantum Opportunity Program Demonstration: Short-Term Impacts*, Princeton, Mathematica Policy Research.
- Scriven, M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, London, Sage.
- Vedung, E. (1998), *Public Policy and Program Evaluation*, London, Transaction Publishers.
- Weiss, C.H. (1972), *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Capitolo quarto Complementarità e/o sostituibilità tra le erogazioni delle fondazioni di origine bancaria e le politiche di spesa degli enti locali: il caso del Piemonte

Stefano Piperno, Federica Givone

Introduzione

L'«invenzione» delle fondazioni di origine bancaria all'inizio degli anni novanta ha dato luogo a un ampio dibattito in merito agli effetti di questa trasformazione sul sistema bancario italiano. L'immagine che per lungo tempo è stata accoppiata a questi soggetti, quella di «Frankenstein», ha però spostato il fuoco dell'interesse sul loro ruolo di azionisti di riferimento delle principali banche del nostro paese, piuttosto che su quello di erogatori di risorse per finalità sociali, anche a favore del settore pubblico (Clarich e Pisaneschi, 2001). Da questo punto di vista, è noto che negli ultimi anni le difficoltà della finanza pubblica nazionale hanno comportato pesanti effetti per la finanza locale. Il restringimento delle risorse disponibili, insieme ai crescenti vincoli sulle politiche di spesa derivanti dal «patto di stabilità», hanno reso necessario per il settore pubblico locale il ricorso a risorse private al fine di evitare una riduzione dei livelli quali-quantitativi dei servizi offerti o aumenti eccessivi della pressione fiscale sui cespiti manovrabili. Il ricorso al settore privato si è sviluppato anche con la promozione dell'offerta privata di beni collettivi da parte del settore *nonprofit* (associazioni di volontariato, Onlus, fondazioni, ecc.), attraverso varie forme di esternalizzazione e/o di *partnership* basate sul cofinanziamento di progetti e, in genere, sulla messa in comune di risorse.

Si ringrazia l'Associazione delle Fondazioni delle Casse di Risparmio Piemontesi per la messa a disposizione dei dati utilizzati in questo lavoro per quanto concerne il Piemonte; la dott.ssa Stefania Coni, Area Grant Allocation Support, Fondazione CRT. Questo contributo rappresenta una parziale rielaborazione di Piperno e Givone (2007).

Il settore *nonprofit* fornisce, infatti, servizi di interesse pubblico consentendo lo sviluppo di forme di sussidiarietà orizzontale che vanno a integrare l'attività dell'ente locale. Esso è composto da soggetti diversi che si differenziano notevolmente per tipologia giuridica, dimensioni, caratteristiche organizzative, funzioni svolte e settori di intervento (Barbetta e Maggio, 2002; Barbetta, Cima e Zamaro, 2003). Al suo interno svolge un ruolo assai rilevante il sistema delle fondazioni di origine bancaria¹ attraverso le erogazioni di vario tipo da esse distribuite direttamente alle amministrazioni locali o in favore di altri soggetti beneficiari più o meno direttamente collegati a quelle. Tali erogazioni si riferiscono a settori – in particolare sanità, arte e cultura, istruzione, ricerca scientifica, assistenza, sviluppo del territorio – che in gran parte risultano anche di competenza degli enti locali. Da questo punto di vista le fondazioni sono state subito identificate dagli enti locali come soggetti ai quali si sarebbe potuto fare ricorso nella situazione di *fiscal restraint* nella quale si sono venuti a trovare. I rapporti di complementarità e/o di sostituzione degli interventi delle fondazioni rispetto a quelli degli enti locali costituiscono quindi un campo di analisi di grande rilievo al fine di una migliore comprensione delle politiche di sviluppo locale. Le fondazioni costituiscono infatti un comparto particolare dell'ampio e variegato universo del settore *nonprofit* che presenta aspetti peculiari nei rapporti con gli enti locali. Mentre, in genere, sono gli enti locali a finanziare i diversi soggetti *nonprofit* – attraverso trasferimenti o appalti di servizi (le esternalizzazioni) – nel caso delle fondazioni ci troviamo di fronte a soggetti *nonprofit* che finanziano direttamente gli enti locali o, comunque, finanziano interventi di altri soggetti (a volte filiazioni degli stessi enti locali) in settori di spesa sovrapponibili a quelli dei primi. In aggiunta, la stessa politica patrimoniale delle fondazioni può costituire un volano per lo sviluppo. Esse effettuano investimenti direttamente o per il tramite di soggetti collegati, sia di tipo infrastrutturale (si pensi alla partecipazione nella Cassa Depositi e Prestiti) sia di participa-

¹ Per un inquadramento normativo del sistema delle fondazioni di origine bancaria rinviamo ai rapporti annuali dell'ACRI. In questo contributo si parlerà indifferenziate di fondazioni, fondazioni bancarie o fondazioni di origine bancaria salvo diversamente specificato.

zione al capitale di rischio di imprese. In questa maniera, esse dovrebbero (il condizionale è d'obbligo, anche se fino a oggi vi sono stati numerosi casi di successo) coniugare insieme esigenze di redditività economica immediata con quelle legate a investimenti di medio/lungo periodo che presentano anche esternalità diffuse. La presenza di fondazioni bancarie in un territorio costituisce perciò un *asset* patrimoniale che garantisce un notevole flusso di risorse aggiuntive per le politiche locali.

In questo contributo, viene presentata un'analisi a carattere esplorativo sulle interdipendenze tra erogazioni delle fondazioni di origine bancaria e politiche di spesa degli enti locali. Nel primo paragrafo si presenta un breve inquadramento analitico sui rapporti tra enti locali e settore *nonprofit* sulla base della letteratura e cercando di cogliere le peculiarità delle fondazioni bancarie italiane. Nel secondo paragrafo si ricostruisce sinteticamente la dinamica delle erogazioni delle fondazioni a livello nazionale nell'ultimo decennio per tipologia di beneficiario e in relazione agli andamenti complessivi della finanza locale. I dati disponibili non consentono però analisi disaggregate delle erogazioni per tipologia e per dimensioni degli enti locali beneficiari. Un approfondimento di questo tipo è svolto nel terzo paragrafo attraverso un'analisi delle erogazioni delle fondazioni di origine bancaria in Piemonte in relazione con l'andamento delle spese degli enti locali nei settori assimilabili a quelli «ammessi» per le fondazioni². Ciò è stato reso possibile incrociando i dati di base dei Rapporti sulle attività delle fondazioni di origine bancaria in Piemonte³ con quelli dell'Osservatorio sulla finanza locale dell'IRES⁴. Nel quarto paragrafo vengono

² I settori «ammessi» sono quelli introdotti dalla legge finanziaria per l'anno 2002 (legge n. 448/2001).

³ Si vedano i rapporti presentati negli ultimi tre anni dall'Osservatorio Fondazioni, nato nel 2004 dalla volontà dell'Associazione delle Fondazioni delle Casse di Risparmio Piemontesi come strumento per capire, valutare e orientare l'attività delle Fondazioni associate in relazione al contesto socioeconomico territoriale in cui queste operano. Si veda Associazione delle Fondazioni delle Casse di Risparmio Piemontesi (2005, 2006, 2007a, 2007b). Sull'Osservatorio Fondazioni si veda il contributo di Angelo Miglietta in questo volume.

⁴ Si tratta di un archivio sui certificati di bilancio consuntivo delle Province e dei Comuni piemontesi.

svolte alcune riflessioni conclusive sui modelli di interrelazione che si possono ipotizzare.

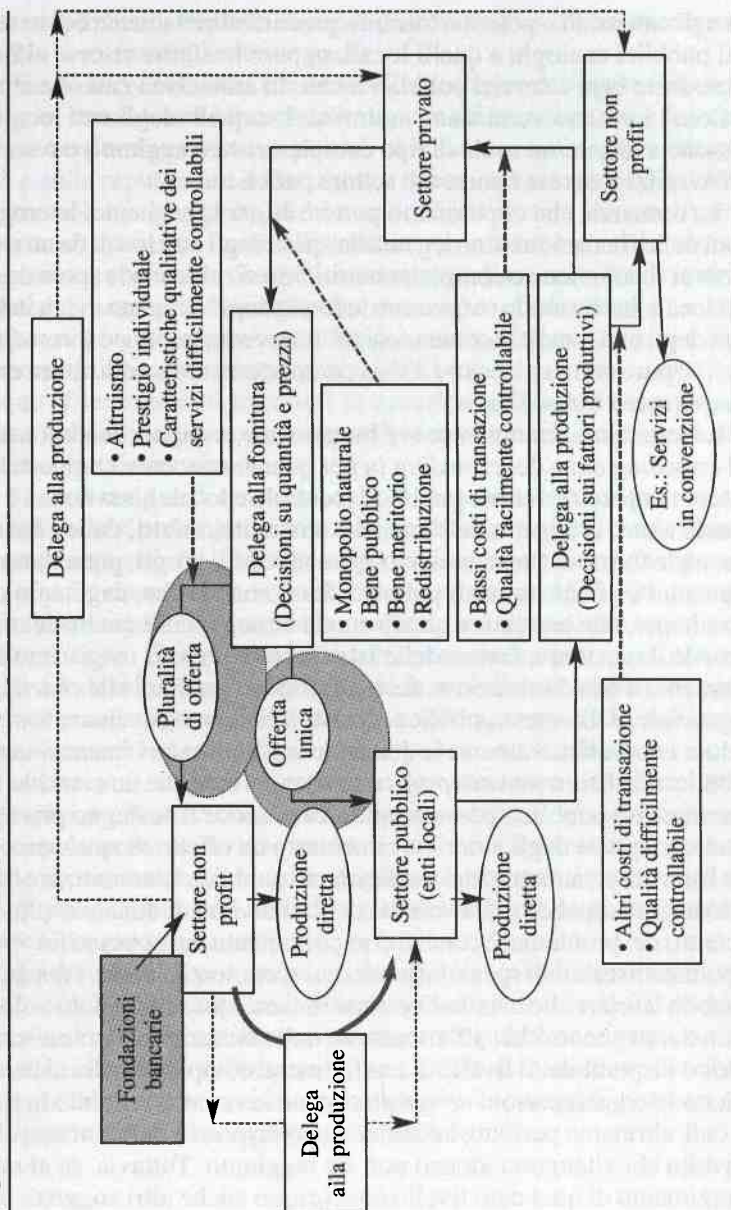
1. *Il ruolo delle fondazioni di origine bancaria all'interno dei rapporti tra enti locali e settore nonprofit: un inquadramento concettuale*

Prima di analizzare in profondità i legami tra erogazioni delle fondazioni e politiche di spesa degli enti locali, è bene richiamare brevemente come si possono configurare i rapporti tra settore pubblico, settore privato di mercato e settore *nonprofit*. Le decisioni di fornitura e di produzione rispetto ai beni e ai servizi possono essere effettuate alternativamente dal settore pubblico, dal settore privato di mercato e dal settore *nonprofit*. Come noto, questo viene definito anche come terzo settore in quanto comprende tutte le organizzazioni che non fanno parte né del primo settore (il mercato) né del secondo settore (l'amministrazione pubblica). Il carattere distintivo del terzo settore è in genere rappresentato dalla non distribuzione dei profitti (qualora esistano). La figura 1 ricostruisce i diversi rapporti che si possono configurare tra i tre settori nelle decisioni di fornitura e produzione dei beni e servizi. Si può vedere come il settore pubblico possa utilizzare il settore *nonprofit* per la produzione di beni e servizi la cui qualità non sia facilmente accertabile, così come per la fornitura di beni e servizi pubblici si possa fare ricorso al settore *nonprofit*. In questa sede non possiamo approfondire le ragioni che stanno dietro la distribuzione della fornitura e produzione dei beni e servizi all'interno dei tre settori⁵. Ci limitiamo a evidenziare che le fondazioni bancarie possono essere collocate nella parte in alto a sinistra della figura. Esse rientrano a pieno titolo nel settore *nonprofit*⁶ e rispetto al settore pubblico – nel nostro

⁵ La letteratura sul settore *nonprofit* è molto ampia: tra gli altri, ricordiamo Weisbrod (1988, 1998).

⁶ Per una opinione difforme in merito all'inserimento delle fondazioni bancarie nel settore *nonprofit* si veda Segre (2000). Peraltro questo contributo è stato scritto prima delle decisioni della Corte costituzionale del 2003 che ne hanno riconosciuto la natura di «organizzazioni delle libertà sociali».

Figura 1. La scelta fra pubblico, privato e nonprofit



caso gli enti locali – possono fornire e produrre direttamente beni e servizi pubblici analoghi a quelli locali, oppure trasferire risorse al fine di produrre beni e servizi pubblici locali. In ambedue i casi – sempre qualora i loro interventi siano assimilabili a quelli degli enti locali – possono svolgere un ruolo di tipo complementare/aggiuntivo o sostitutivo senza ricevere risorse dal settore pubblico.

La domanda che ci possiamo porre è allora la seguente: le erogazioni delle fondazioni sono legate alla spesa degli enti locali da un rapporto di sostituzione o complementarità? Se si riducono le spese degli enti locali, in che modo reagiscono le fondazioni? Erogano di più in favore degli enti locali, sostituendosi all'intervento pubblico (*crowding out*), oppure non modificano il loro comportamento o addirittura erogano di meno (*crowding in*)?

La letteratura statunitense si è lungamente occupata dei fenomeni del *crowding out* e del *crowding in* per quanto concerne i rapporti tra settore *nonprofit* e settore pubblico (centrale e locale), ma non ci è di grande aiuto. L'oggetto dell'analisi è costituito, infatti, dalle *charity* che, tra le forme di finanziamento, oltre ai redditi propri, prevedono le donazioni e i finanziamenti pubblici. La domanda che, dagli anni ottanta in poi, tale letteratura ha affrontato è stata quindi quella del se e come le donazioni a favore delle istituzioni *nonprofit* reagiscano all'aumento o alla diminuzione dei trasferimenti pubblici alle *charity* e, in generale, della spesa pubblica. Questo è rilevante per creare le condizioni in cui effettivamente le donazioni sostituiscano i finanziamenti pubblici alle istituzioni *nonprofit* ed evitare invece che un mancato finanziamento pubblico possa pregiudicare anche il sostegno privato. La maggioranza degli autori ha riscontrato un effetto di spiazzamento a fronte di un aumento dei trasferimenti pubblici. L'ammontare delle donazioni dipende dalla volontà degli individui di donare e quindi, al centro del problema, è come il comportamento del governo, in tema di politica fiscale e di spesa, influenzi questa volontà. Infatti, i donatori possono lasciare che la tassazione sostituisca il loro contributo volontario, dal momento che, all'aumentare della tassazione, diminuisce il reddito disponibile. Il livello di trasferimenti complessivi di cui beneficiano le organizzazioni *nonprofit* rimane invariato. Secondo la teoria dell'altruismo perfetto, i donatori sono disposti a dare fintanto che il livello che ritengono idoneo non sia raggiunto. Tuttavia, se al raggiungimento di quel dato livello concorrono anche altri soggetti, per

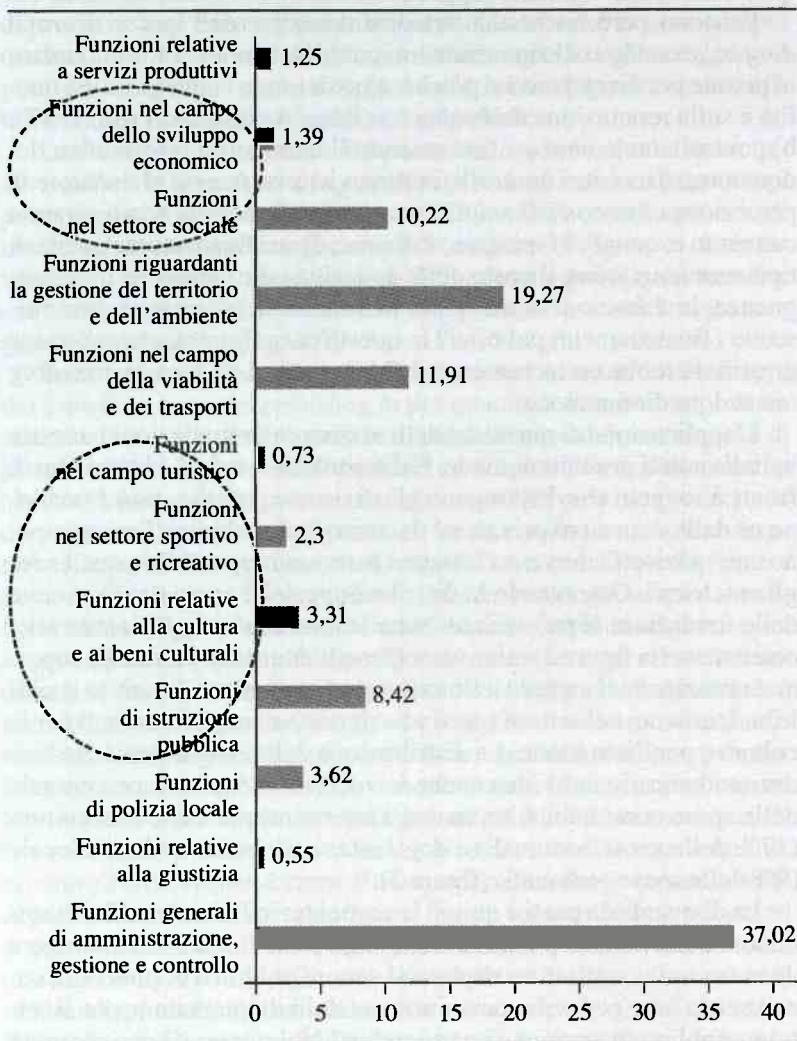
esempio lo Stato, essi ridurranno il contributo di un ammontare pari a quello investito dagli altri soggetti.

Esistono, però, anche alcune teorie a sostegno dell'ipotesi di *crowding in*, secondo cui i finanziamenti pubblici incentivano le donazioni private per diversi motivi poiché: a) assicurano i donatori sulla qualità e sulla reputazione delle *charity* (Rose-Ackerman, 1982, 1987); b) controllano le *charity*, diminuendo l'asimmetria informativa del donatore; c) tramite i controlli, inoltre, viene trasmessa al donatore la percezione che i costi di amministrazione e di raccolta fondi saranno contenuti e, quindi, lo spingono a donare; d) se i finanziamenti sono di tipo *matching grant*, il costo della donazione diminuisce e, di conseguenza, le donazioni aumentano. Ma che cosa succede se diminuiscono i finanziamenti pubblici? In questo caso l'ipotesi *crowding out* giustificerebbe un incremento delle donazioni e l'ipotesi *crowding in* una loro diminuzione.

L'applicazione di questi modelli al caso delle fondazioni bancarie in Italia non si presenta agevole. Nel nostro caso, infatti, ci troviamo di fronte a soggetti che dispongono già di risorse proprie e non dipendono né dalle donazioni private né dai contributi pubblici. Essi occupano uno spazio di intervento in buona parte sovrapponibile a quello degli enti locali. Osservando la distribuzione delle spese dei Comuni e delle fondazioni si può vedere come le aree di sovrapposizione (circolettate nella figura 2) relativamente agli interventi comunali coprono le funzioni nel campo dello sviluppo economico, in ambito sociale, nel turismo, nel settore sportivo e ricreativo, negli interventi per la cultura e per l'istruzione. La distribuzione delle erogazioni delle fondazioni bancarie individua anche le voci più rilevanti in percentuale delle spese comunali: si tratta degli interventi per l'arte e la cultura (17% delle spese comunali) e degli interventi per lo sviluppo locale (9% delle spese comunali) (figura 3).

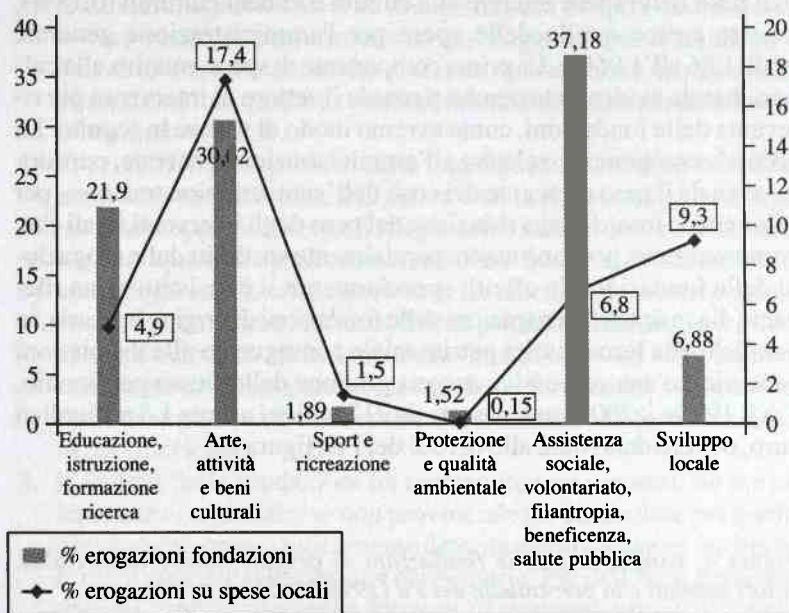
La domanda da porsi è quindi la seguente: in Italia, le difficili condizioni della finanza pubblica hanno indotto le fondazioni a svolgere un mero ruolo sostitutivo rispetto al settore pubblico o, piuttosto, sono state la base per sviluppare nuovi modelli di interazione con il settore pubblico in termini di *partnership*? Nei paragrafi che seguono vengono offerte alcune prime e parziali risposte.

Figura 2. *Distribuzione percentuale delle spese dei Comuni per settori di intervento (2005)*



Fonte: elaborazioni IRES (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte) su dati ISAE (Istituto di Studio e Analisi Economica), SRM (Studi e Ricerche per il Mezzogiorno), IRES, IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Regione Toscana), 2006. Pagamenti totali.

Figura 3. Distribuzione delle erogazioni delle fondazioni per settori di intervento (2005)



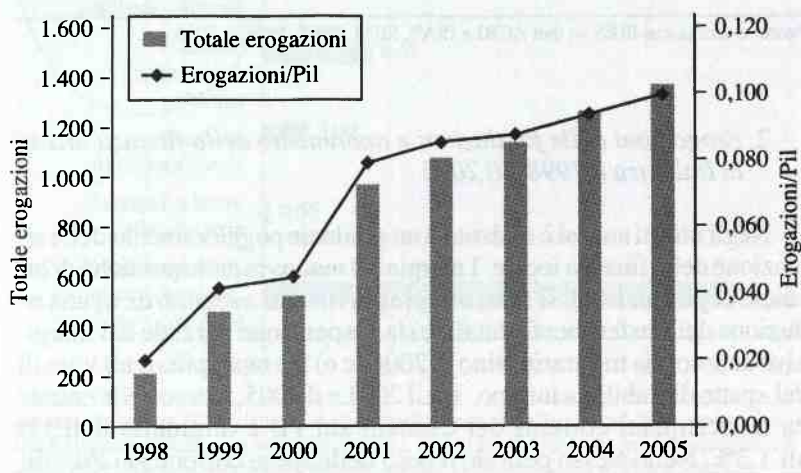
Fonte: elaborazioni IRES su dati ACRI e ISAE, SRM, IRES, IRPET, 2006.

2. Erogazioni delle fondazioni e andamento della finanza locale in Italia tra il 1998 e il 2005

Negli ultimi anni si è assistito a un graduale peggioramento della situazione della finanza locale. I margini di manovra nelle politiche di bilancio degli enti locali si sono sempre più ristretti a seguito di: a) una riduzione dei trasferimenti statali, b) la sospensione parziale dei margini di autonomia tributaria (sino al 2006) e c) i sempre più rigidi vincoli del «patto di stabilità» interno. Tra il 2001 e il 2005, il peso delle entrate da trasferimenti correnti dei Comuni sul Pil è diminuito dall'1,6 all'1,3%. Nello stesso periodo il peso delle spese correnti sul Pil è diminuito dal 3,5 al 3,2%, mentre quello delle spese in conto capitale,

dopo aver mostrato una leggera crescita, è diminuito nettamente tra il 2004 e il 2005 dall'1,3 all'1,1%. Si mantiene sostanzialmente costante il peso delle spese relative alla cultura e ai beni culturali (0,18%), mentre cresce quello delle spese per l'amministrazione generale (dall'1,86 all'1,96%). La prima componente di spesa, relativa alla cultura, è stata evidenziata perché riguarda il settore di intervento più rilevante delle fondazioni, come avremo modo di vedere in seguito. La seconda componente, relativa all'amministrazione generale, purtroppo segnala il peso crescente dei costi dell'«autoamministrazione» per i Comuni, a fronte di una riduzione del peso degli interventi finali che, come vedremo, possono essere parzialmente sostituiti dalle erogazioni delle fondazioni. In effetti, specularmente si è assistito a una rilevante dinamica delle erogazioni delle fondazioni di origine bancaria, in parallelo alla loro crescita patrimoniale conseguente alle dismissioni bancarie e a una successiva accorta gestione dello stesso patrimonio. Tra il 1998 e il 2005 sono passate da 217 milioni a circa 1,4 miliardi di euro, ovvero dallo 0,02 allo 0,10% del Pil (figura 4).

Figura 4. Erogazioni delle fondazioni di origine bancaria in Italia. Valori assoluti e in percentuale del Pil (1998-2005)



Fonte: ACRI, 2007 e anni precedenti. Importi deliberati.

Questa notevole crescita è rilevante per la finanza locale per almeno tre ordini di considerazioni:

1. L'attività erogativa è per il 92% degli importi di tipo *grant-making*, ovvero basata su trasferimenti ad altri soggetti⁷ (per il residuo 8% è costituita invece da attività di diretta realizzazione da parte delle fondazioni) tra i quali una quota rilevante è rappresentata dalle amministrazioni locali.
2. I settori di attività previsti dalla legislazione statale per le fondazioni sono tutti riconducibili ad attività, in misura maggiore o minore, sovrapponibili a quelle degli enti locali. Il quadro delle analogie tra settori di spesa ammessa e classificazioni funzionali delle spese degli enti locali è riportato nella tabella 1. Le corrispondenze sono certamente non esatte, date le possibili differenze nei criteri di classificazione all'interno delle fondazioni e dei Comuni. Pur con questi limiti, appare evidente che le fondazioni svolgono un ruolo di sussidiarietà orizzontale e concorrono alla fornitura di beni pubblici locali.
3. L'attività delle fondazioni ha mantenuto una dimensione prevalentemente regionale, se non provinciale (in particolare per quelle più piccole), come storicamente determinatasi dalla rete territoriale degli sportelli delle banche conferitarie. Più dell'80% delle erogazioni confluiscono nella Regione di appartenenza, il 52% nella Provincia sede della fondazione. Va poi aggiunto che nelle fondazioni di natura non associativa gli amministratori sono in prevalenza nominati dagli enti locali e spesso sono scelti tra persone che avevano svolto in precedenza la funzione di amministratore locale. Altri amministratori sono poi nominati da *stakeholders* locali (Camere di commercio, associazioni, ecc.). Le politiche erogative delle fondazioni rientrano quindi a pieno titolo nelle arene decisionali delle politiche pubbliche locali.

Tra i soggetti pubblici, gli enti locali risultano i destinatari principali delle erogazioni, con il 25% del totale erogato, a fronte di un 18%

⁷ In certi casi, in realtà i trasferimenti sono destinati a enti strumentali delle fondazioni stesse, per cui sarebbero da considerare realizzazioni dirette. Non è però possibile enucleare questa informazione.

Tabella 1. Corrispondenza tra la nomenclatura dei settori ammessi per le fondazioni e le classificazioni funzionali delle spese delle amministrazioni comunali

Settori ammessi per le fondazioni	Classificazione funzionale
Arte, attività e beni culturali	Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali
Assistenza agli anziani	Funzioni nel settore sociale
Attività sportiva	Funzioni nel settore sportivo e ricreativo
Crescita e formazione giovanile	Funzioni nel settore sportivo e ricreativo
Diritti civili	<i>Non chiaramente equiparabile</i>
Educazione, istruzione e formazione	Funzioni di istruzione pubblica
Famiglia e valori connessi	<i>Non chiaramente equiparabile</i>
Patologia e disturbi psichici e mentali	<i>Non chiaramente equiparabile</i>
Prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica	Funzioni di polizia locale
Prevenzione e recupero delle tossicodipendenze	Funzioni nel settore sociale
Protezione civile	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente
Protezione dei consumatori	Funzioni nel campo dello sviluppo economico
Protezione e qualità ambientale	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente
Realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente (coinvolgono anche altre funzioni)
Religione e sviluppo spirituale	<i>Non chiaramente equiparabile</i>
Ricerca scientifica e tecnologica	Funzioni nel campo dello sviluppo economico
Salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa	<i>Non chiaramente equiparabile</i>
Sicurezza alimentare, agricoltura di qualità	Funzioni nel campo dello sviluppo economico
Sviluppo locale ed edilizia popolare locale	Funzioni nel campo dello sviluppo economico
Volontariato, filantropia e beneficenza	Funzioni nel settore sociale

degli interventi (tabella 2). Il peso di questi interlocutori è leggermente aumentato rispetto al 2001 sia in termini di importo (dal 23%) sia di numero (dal 15%). Risulta confermato che «le fondazioni, nel pieno

Tabella 2. *Distribuzione percentuale delle erogazioni delle fondazioni per soggetto beneficiario*

Tipologia dei beneficiari	2001		2005	
	Importo	Numero	Importo	Numero
Enti locali	23	15	25	18
Enti pubblici non territoriali	17	12	13	11
Amministrazioni pubbliche centrali	1	2	2	2
<i>Totale enti pubblici</i>	<i>41</i>	<i>29</i>	<i>40</i>	<i>33</i>
Fondazioni	15	6	18	8
Altri soggetti privati	26	32	18	23
Associazioni private	10	18	11	24
Organizzazioni di volontariato	2	5	10	5
Cooperative sociali	2	3	2	3
Associazioni di promozione sociale	4	8	1	4
<i>Totale enti privati</i>	<i>59</i>	<i>71</i>	<i>60</i>	<i>67</i>

Fonte: ACRI, 2007.

esercizio della propria autonomia gestionale, mantengono quindi un rapporto preferenziale con le istituzioni pubbliche locali, riconosciute come interfaccia primaria (sebbene non esclusiva) per il raccordo con le istanze della comunità locale» (ACRI, 2007, p. 115). A livello nazionale non è possibile disaggregare gli enti pubblici territoriali per singola categoria di enti (Regioni, Province e Comuni), ma si ritiene che i Comuni risultino i soggetti beneficiari più rilevanti sia in termini di numero sia di valore delle erogazioni. Per questo motivo i confronti con le amministrazioni locali saranno fatti solo con riferimento alle amministrazioni comunali.

Non bisogna poi dimenticare che vi sono soggetti beneficiari che pur non potendo essere collocati tra gli enti locali *stricto sensu* sono a essi riconducibili (istituzioni, fondazioni, ecc.) in quanto dirette emanazioni istituzionali. Nel comparto dei beneficiari di natura pubblica, gli enti pubblici non territoriali (che includono Scuole, Università, Strutture sanitarie, Istituti di accoglienza e beneficenza, ecc.) hanno subito un decremento della propria quota sul totale degli importi erogati: dal 17% nel 2001 al 13% nel 2005.

Nel 2005, le fondazioni di origine bancaria in Italia hanno erogato

in totale circa 1,4 miliardi di euro a fronte di 73 miliardi di pagamenti totali finali dei Comuni, ovvero circa il 2%, una quota relativamente limitata. Se però disaggreghiamo il totale delle erogazioni per settori e le rapportiamo alle corrispondenti spese dei Comuni, il quadro muta significativamente. Rispetto alle spese dei Comuni, le erogazioni delle fondazioni sono pari al 17% nel settore dell'arte e delle attività culturali, al 9% nello sviluppo economico, al 7% nelle politiche sociali, al 5% negli interventi nel settore dell'istruzione, formazione e ricerca, all'1,5% nel settore sportivo e ricreativo e solo allo 0,15% per gli interventi connessi alla protezione e qualità ambientale. Tra l'altro, questi sono valori nazionali che mediano situazioni di forte presenza territoriale delle fondazioni (Centro-Nord) con situazioni di scarsa presenza (alcune regioni del Sud), per cui in alcune aree territoriali il peso risulta assai più rilevante.

Il finanziamento delle fondazioni ai Comuni – e, in generale, agli enti locali – risulta quindi significativo in diversi settori di spesa, in particolare in quello dell'arte, attività e beni culturali. In aggiunta, non va dimenticato che le fondazioni, specie le più grandi, possono promuovere progetti autonomi in campi connessi alle politiche pubbliche locali. Che tipo di rapporti si possono allora immaginare tra enti locali e settore *nonprofit* in generale? Si può ritenere che esista una leadership delle amministrazioni locali che, di fatto, indirizza la politica delle erogazioni delle fondazioni di riferimento? Oppure, sono queste ultime che, grazie a una maggiore capacità di iniziativa progettuale, guidano le politiche degli enti locali nei settori da loro ritenuti strategici? In realtà, nel dibattito corrente, il modello di interrelazione più virtuoso è ritenuto quello della partnership e della divisione dei ruoli. Le fondazioni fanno parte del terzo settore e godono di quella particolare autonomia che può consentire loro lo sviluppo di azioni innovative, assumendosi anche maggiori rischi rispetto alle amministrazioni pubbliche (si pensi alle politiche di acquisizione dei musei). Si è parlato di fondazioni come *merchant bankers* sociali con la missione di sviluppare azioni dimostrative che non risolvano i problemi, ma mostrino come i problemi possono essere risolti. Il rischio è infatti quello che le fondazioni diventino delle cinghie di trasmissione degli enti locali, trasformandosi in mero costo di transazione qualora diventino solo dei «trasferitori» di redditi patrimoniali sulla base delle richieste degli enti. In conclusione, la linea di pensiero prevalente è che

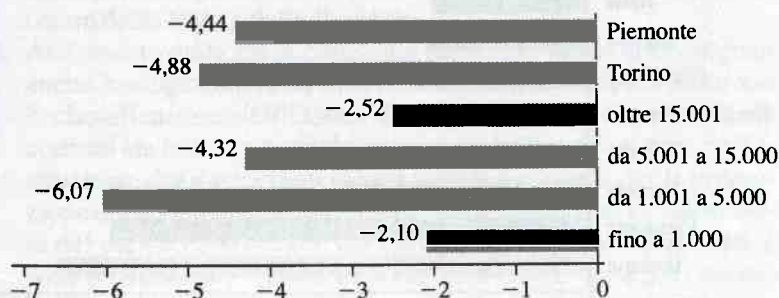
le fondazioni debbano svolgere un ruolo complementare e non sostitutivo della finanza locale, anche in periodi di difficoltà finanziaria come l'attuale.

3. Erogazioni delle fondazioni di origine bancaria e politiche dei Comuni in Piemonte tra il 2001 e il 2005

3.1. Perché il Piemonte

Negli ultimi anni anche in Piemonte si è riscontrata una situazione di «sofferenza» della finanza locale (IRES-Regione Piemonte, 2006), riconducibile agli stessi motivi che hanno dato origine alla sofferenza nazionale. Tra il 2001 e il 2005 i trasferimenti statali (inclusendo tra di essi la compartecipazione Irpef) sono diminuiti del 4,4% (figura 5), un valore che media un andamento differenziato per classi di popolazione dove appaiono particolarmente sofferenti i Comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti. Un contesto di questo tipo – nel quale si devono aggiungere anche i crescenti vincoli delle leggi finanziarie (IRES-Regione Piemonte, 2005, 2007) – si presta particolarmente bene per verificare se i Comuni piemontesi abbiano messo in atto strategie finan-

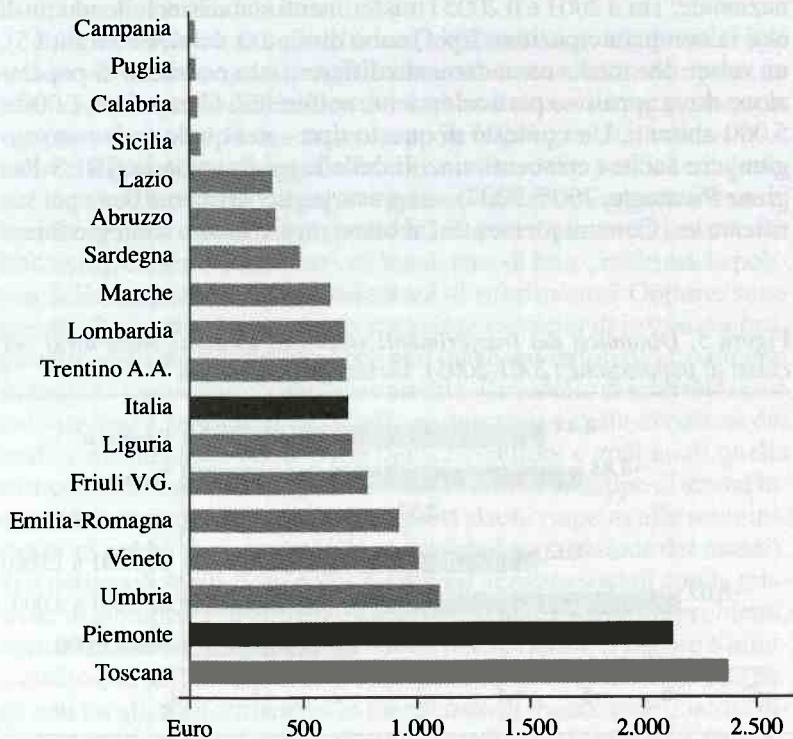
Figura 5. Dinamica dei trasferimenti statali ai Comuni piemontesi per classi di popolazione (2001-2005). Variazioni percentuali



Fonte: IRES, Osservatorio sulla finanza locale. Trasferimenti al lordo della compartecipazione Irpef. Valori a prezzi correnti.

ziarie per mobilitare risorse private anche attraverso l'intervento delle fondazioni. D'altro canto, il Piemonte risulta la seconda Regione italiana sia in termini di numerosità di fondazioni di origine bancaria (12 a fronte delle 19 in Emilia Romagna) sia in termini di patrimonio netto e di erogazioni pro-capite (figura 6), distribuendo circa il 25% del totale delle erogazioni a livello nazionale, grazie alla presenza di due delle più grandi fondazioni del paese (Fondazione CRT e Compagnia di San Paolo). Data la sua dimensione, l'attività delle fonda-

Figura 6. *Patrimonio netto pro-capite delle fondazioni di origine bancaria per Regione (2005)*



Fonte: ACRI, 2007 e Il Sole 24 Ore. Dati espressi a valore di bilancio.

zioni in questa Regione rappresenta quindi un laboratorio di notevole interesse per l'analisi delle interrelazioni tra le loro scelte erogative e le politiche locali.

L'analisi di tali interazioni è stata svolta attraverso l'integrazione delle informazioni disponibili presso l'archivio dell'Osservatorio Fondazioni con quelle dell'Osservatorio sulla finanza locale dell'IRES. In particolare, è stata avviata un'analisi a livello territoriale dei legami che intercorrono tra erogazioni delle fondazioni e interventi di spesa «assimilabili» dei Comuni. Si tratta di un profilo di analisi rivolto al problema della complementarità/sostituzione delle erogazioni delle fondazioni rispetto agli interventi degli enti locali. Le prime sono, infatti, cresciute significativamente soprattutto nelle aree extra torinesi tra il 2001 e il 2005.

Tra gli enti locali sono compresi Comuni, Province, Comunità montane, e Regioni, ma i soggetti beneficiari sono prevalentemente i primi. Tutte le erogazioni sono comunque localizzabili a livello comunale. I confronti sono quindi fatti tra erogazioni delle fondazioni e voci di bilancio delle amministrazioni comunali.

In particolare, è stata svolta un'esplorazione preliminare a livello statistico descrittivo rispetto a tre fattori.

1. Andamento delle entrate e delle spese delle amministrazioni comunali in parallelo all'andamento delle erogazioni delle fondazioni localizzabili nei vari territori comunali sia in termini aggregati (a favore di tutti i beneficiari) sia relativamente ai soli enti locali.
2. Peso delle erogazioni delle fondazioni ai Comuni rispetto ai trasferimenti complessivi a essi destinati dagli enti pubblici (in particolare dallo Stato e dalla Regione).
3. Andamento della spesa comunale nei settori in cui intervengono anche le erogazioni delle fondazioni di origine bancaria, secondo la classificazione dell'Osservatorio: si tratta degli interventi, sia correnti sia in conto capitale, nei settori dell'arte e cultura, dell'istruzione, degli interventi di tipo sociale e di quelli per la promozione dello sviluppo locale. I confronti si sono basati su valori medi del periodo 2001-2005, per attenuare le oscillazioni annuali, e sono articolati per classi di popolazione. I dati di base per i bilanci dei Comuni sono costituiti dai certificati sui conti consuntivi: sono disponibili quelli dal 2001 al 2005. L'analisi può consentire lo sviluppo di alcune ipotesi sulle determinanti delle erogazioni delle

fondazioni e dei trasferimenti dei Comuni, nonché sui possibili effetti di sostituzione tra le due risorse⁸.

3.2. I primi risultati

Tra il 2001 e il 2005 le erogazioni totali delle undici Fondazioni Casse di Risparmio piemontesi sono state pari a 620 milioni di euro⁹, una cifra pari a circa il valore dei fondi europei attribuiti al Piemonte nel periodo 2000-2006. Al loro interno quelle dirette agli enti locali sono ammontate a 141 milioni, pari a una media di circa 28 milioni annui¹⁰. La distribuzione per settori e il valore medio per intervento sono riportati nella tabella 3.

Tabella 3. *Erogazioni delle fondazioni agli enti locali per settore. Valori assoluti, numero di interventi, valori medi per intervento, anni 2001-2005 (dati in euro)*

Settori	Importo	N. interventi	Valore medio
Arte	43.183.614	1.397	30.912
Assistenza	13.163.435	472	27.889
Istruzione	21.698.466	862	25.172
Ricerca	1.514.289	44	34.416
Sanità	31.072.505	221	140.600
Sviluppo locale	30.004.962	1.187	25.278
Altro	20.250	3	6.750
Totale	140.657.521	4.186	33.602

Fonte: Osservatorio Fondazioni.

⁸ Tali ipotesi saranno verificate anche attraverso interviste ai diversi soggetti (fondazioni, Comuni, altri beneficiari). L'attività è tuttora in corso.

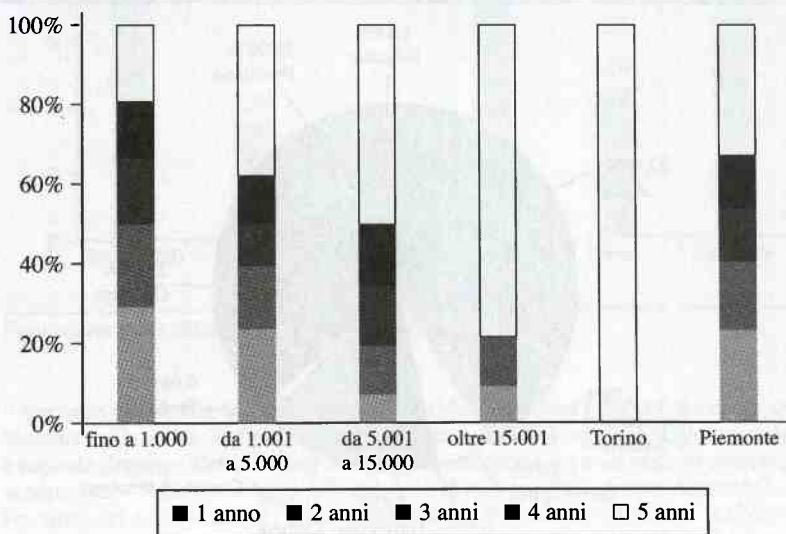
⁹ Bisogna ricordare che il Piemonte beneficia anche delle erogazioni della Compagnia di San Paolo e della Fondazione Cariplo, nel novarese. La prima ha erogato, nel quinquennio considerato, oltre 570 milioni di euro, mentre la seconda più di 11 milioni di euro nel solo 2005.

¹⁰ Nel testo si farà riferimento sia alle erogazioni rivolte solo agli enti locali sia alle erogazione totali a favore di tutti i beneficiari.

Il valore medio degli interventi oscilla tra i 6.000 e i 34.000 euro, a eccezione di quello per la sanità che appare molto più elevato (141.000 euro). Nel complesso, nei cinque anni le erogazioni totali (rivolte a tutti i beneficiari) hanno coinvolto 881 Comuni (su 1.206 totali) per almeno un anno. La dispersione e la rotazione delle erogazioni si concentrano tra i Comuni di minori dimensioni (inferiori a 5.000 abitanti) dove in più della metà si sono avute erogazioni per al massimo due anni (figura 7).

I rapporti che intercorrono tra le fondazioni e gli enti locali possono essere analizzati anche alla luce della composizione degli organi di indirizzo: rispetto alla media nazionale del 2003, in cui un terzo dei componenti è designato dagli enti locali (il 19% dai soli Comuni), il Piemonte ha valori di poco più alti, pari al 35% e al 23%. Tra le fondazioni piemontesi è compresa anche la Compagnia di San Paolo che è la

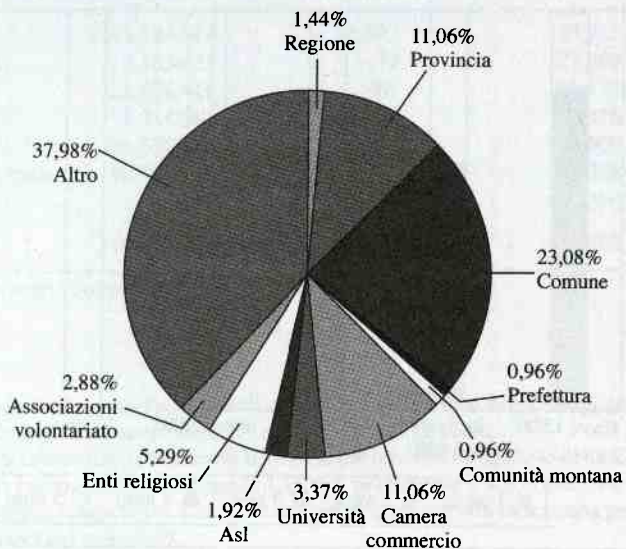
Figura 7. Distribuzione dei Comuni piemontesi per numero di anni in cui hanno ricevuto erogazioni dalle fondazioni bancarie tra il 2001 e il 2005



Fonte: elaborazioni IRES su dati dell'Osservatorio Fondazioni. Erogazioni totali a favore di tutti i beneficiari.

fondazione italiana con la percentuale più bassa di esponenti degli enti locali nel suo organo di indirizzo (19%) e che individua tra gli enti designanti anche il Presidente *pro tempore* della Commissione dell'Unione Europea. Tutte le fondazioni, tranne Cuneo e Savigliano, si avvalgono della possibilità di cooptare i membri, in una misura che varia da poco meno della metà (Alessandria, Biella) a un quinto (Compagnia San Paolo) dei componenti. Cuneo e Savigliano sono, però, le due fondazioni in cui la presenza degli enti locali è maggiore, con valori del 52% e del 50%; inoltre, Cuneo attribuisce a una serie di Comuni minori il potere di esprimere a rotazione un membro del Consiglio generale. Vi sono poi tre fondazioni associative (Saluzzo, Tortona, Vercelli) che attribuiscono all'Assemblea dei soci il potere di nomina della metà dei membri dell'organo di indirizzo (quota massima stabilita dal decreto per evitare l'autoreferenzialità delle fondazioni). Nella figura 8 viene riportata la distribuzione complessiva relativa alle dodici fondazioni.

Figura 8. *Composizione degli organi di indirizzo delle fondazioni piemontesi per tipo di soggetti nominanti*

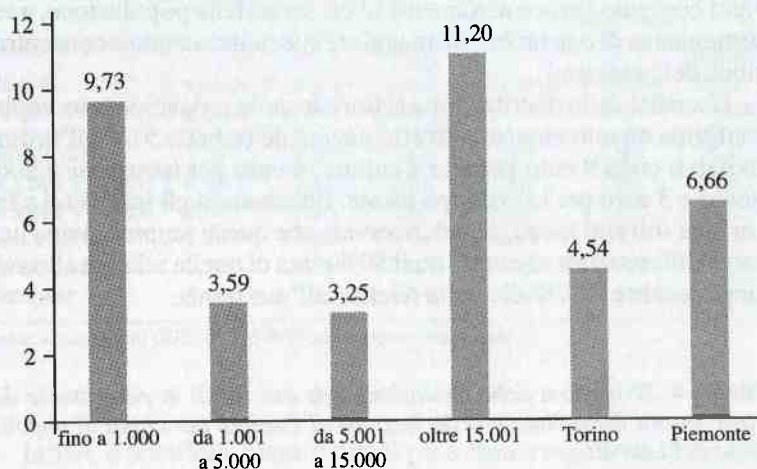


Fonte: Statuti delle fondazioni.

Per attenuare le oscillazioni annuali, le prime analisi sono state svolte sui valori medi delle erogazioni pro-capite per settori e soggetti beneficiari nel periodo 2001-2005. I risultati sono quindi stati messi in relazione con i valori medi di bilancio dei Comuni nel medesimo periodo rispetto ad alcuni valori di entrata e di spesa ritenuti significativi¹¹.

Le erogazioni pro-capite a favore degli enti locali hanno un andamento a U – analogo a quello tradizionalmente riscontrato per le spese degli enti locali – scendendo (figura 9) dal valore dei 10 euro circa

Figura 9. *Erogazioni pro-capite delle fondazioni agli enti locali per classi di popolazione*



Fonte: elaborazioni IRES su dati dell'Osservatorio Fondazioni.

¹¹ Per quanto riguarda la comparazione con i dati dell'Osservatorio Fondazioni in Piemonte, alle erogazioni per settore sono state associate le spese in conto corrente e capitale (impegni) per funzioni dei Comuni, secondo i seguenti raggruppamenti: settore Arte – Funzione relative alla cultura e ai beni culturali; settore Assistenza – Funzioni nel settore sociale; settore Istruzione – Funzioni di istruzione pubblica, Funzioni nel settore sportivo e ricreativo; settore Sviluppo e promozione del territorio – Funzioni nel campo turistico, funzioni nel campo dello sviluppo economico, funzioni relative ai servizi produttivi.

medi pro-capite dei Comuni sotto i 1.000 abitanti al minimo dei 3,2 euro medi dei Comuni tra 5.001 e 15.000 abitanti per risalire agli 11 euro per i Comuni oltre 15.001 abitanti (con 4,5 euro per Torino). Mediamente, le erogazioni agli enti locali delle fondazioni sono pari al 2,3% delle entrate da trasferimento dei Comuni (tabella 4). Il peso delle erogazioni sulle entrate da trasferimento statale ai Comuni tende a crescere al crescere della popolazione (dal 3 al 7%).

L'andamento è invece decrescente rispetto ai trasferimenti regionali ai Comuni sino ai 5.000 abitanti (dal 78 al 38%), per poi risalire al 42% al di sopra dei 15.001 abitanti. In sostanza, la distribuzione delle erogazioni pro-capite rispecchia l'andamento della spesa comunale pro-capite che risente delle diseconomie da dimensione e delle indivisibilità degli interventi in conto capitale. I valori medi degli interventi crescono invece nettamente al crescere della popolazione, a testimonianza di una probabile maggiore specializzazione e concentrazione dei medesimi.

L'analisi della distribuzione settoriale delle erogazioni pro-capite conferma quanto emerso a livello nazionale (tabella 5). Nell'ordine abbiamo circa 9 euro per arte e cultura, 4 euro per istruzione e assistenza e 3 euro per lo sviluppo locale. Enucleando gli interventi a favore dei soli enti locali, si può osservare che questi rappresentano una quota differenziata che varia tra il 50% circa di quella relativa allo sviluppo locale e il 17% di quella relativa all'assistenza.

Tabella 4. Erogazioni delle fondazioni agli enti locali in percentuale dei trasferimenti dello Stato e della Regione ai Comuni per classi di popolazione in Piemonte

Classi di popolazione	% trasferimenti		% trasferimenti totali
	Stato	Regione	
fino a 1.000	2,69	78,00	2,50
da 1.001 a 5.000	1,98	38,49	1,77
da 5.001 a 15.000	2,40	22,91	1,98
oltre 15.001	6,78	42,16	5,29
Torino	1,12	2,78	0,76
Piemonte	3,02	13,35	2,30

Fonte: elaborazioni IRES su dati dell'Osservatorio Fondazioni.

Tabella 5. Erogazioni pro-capite agli enti locali e totali delle fondazioni in Piemonte per settori di intervento e per classi di popolazione dei Comuni. Percentuale delle erogazioni agli enti locali sul totale

Classi di popolazione	Arte e cultura			Istruzione		
	Erogazioni a enti locali	Erogazioni totali	% enti locali su totale	Erogazioni a enti locali	Erogazioni totali	% enti locali su totale
fino a 1.000	2,97	7,28	40,8	1,72	2,15	79,8
da 1.001 a 5.000	1,30	3,40	38,1	0,54	1,00	53,9
da 5.001 a 15.000	1,35	3,99	33,8	0,66	1,28	51,4
oltre 15.001	3,04	9,48	32,1	1,61	7,02	22,9
Torino	1,53	18,79	8,2	0,72	7,03	10,2
Piemonte	2,05	8,92	23	1,03	4,34	23,7

Classi di popolazione	Assistenza			Sviluppo locale		
	Erogazioni a enti locali	Erogazioni totali	% enti locali su totale	Erogazioni a enti locali	Erogazioni totali	% enti locali su totale
fino a 1.000	1,24	3,23	38,3	3,67	4,85	75,6
da 1.001 a 5.000	0,59	2,45	24,1	1,05	1,98	52,8
da 5.001 a 15.000	0,64	1,85	34,8	0,55	1,20	45,9
oltre 15.001	0,76	4,65	16,4	2,18	4,63	47,1
Torino	0,21	4,56	4,5	0,52	1,62	31,9
Piemonte	0,62	3,56	17,4	1,41	2,85	49,5

Fonte: elaborazioni IRES su dati dell'Osservatorio Fondazioni.

Infine, è possibile quantificare il peso delle erogazioni totali e di quelle rivolte ai soli enti locali rispetto alle spese complessive comunali assimilabili ai settori affini. Le colonne della tabella 6 individuano il peso delle erogazioni totali e di quelle indirizzate solo agli enti locali rispetto alla spesa totale delle amministrazioni locali e alle altre componenti di spesa selezionate. Come si può vedere, il peso delle erogazioni assume una rilevanza significativa solo se consideriamo quelle dirette a tutti i beneficiari, in particolare nel settore dell'arte e delle attività culturali (16%). Se però rapportiamo le erogazioni totali delle fondazioni solo rispetto alla componente di spesa delle amministrazioni locali relativa alla categoria economica dei trasferimenti

Tabella 6. *Percentuale delle erogazioni totali e agli enti locali sulle spese totali e per funzioni delle amministrazioni comunali in Piemonte per classi di popolazione*

Classi di popolaz.	Erogazioni per settore	% spesa totale	% spesa arte e cultura	% spesa assistenza	% spesa istruzione	% spesa sviluppo locale
fino a 1.000	erogazioni totali	0,81	18,63	4,09	1,32	3,55
	erogazioni a El*	0,43	7,61	1,57	1,06	2,68
da 1.001 a 5.000	erogazioni totali	0,84	16,32	2,76	0,74	3,83
	erogazioni a El	0,31	6,22	0,66	0,40	2,02
da 5.001 a 15.000	erogazioni totali	1,08	14,42	1,97	0,94	4,26
	erogazioni a El	0,33	4,87	0,69	0,48	1,96
oltre 15.001	erogazioni totali	2,73	20,55	4,27	4,70	10,20
	erogazioni a El	0,93	6,60	0,70	1,08	4,80
Torino	erogazioni totali	1,54	14,48	1,45	2,26	2,66
	erogazioni a El	0,18	1,18	0,07	0,23	0,85
Piemonte	erogazioni totali	1,66	16,56	2,49	2,49	6,11
	erogazioni a El	0,46	3,81	0,43	0,59	3,02

* El, enti locali.

Fonte: elaborazioni IRES su dati dell'Osservatorio Fondazioni.

nei quattro settori di spesa, il loro impatto risulta ancora più accentuato, superando in numerosi casi il 100%. Ciò significa che rispetto alle componenti di spesa comunale più discrezionali, rappresentate dai trasferimenti – altre voci come le spese di personale e parte di quelle per beni e servizi sono da considerare rigide o comunque scarsamente manovrabili nel breve-medio periodo – il peso delle fondazioni è assai più rilevante.

In conclusione, l'analisi dei dati regionali evidenzia che le erogazioni delle fondazioni nei settori di spesa di competenza comunale costituiscono una componente di tutto rispetto. Ciò vale soprattutto se si considerano le erogazioni totali per tutti i beneficiari. Quest'ultimo dato risulta un indicatore significativo in quanto, da un lato, può essere riferito a beneficiari indirettamente riconducibili ai Comuni (istituzioni, fondazioni, ecc.), dall'altro, comprende interventi a favore di altri soggetti che svolgono funzioni sussidiarie rispetto ai Comuni e

che spesso ricevono, o ricevevano, a loro volta trasferimenti da questi ultimi.

3.3. I modelli prospettabili

Le informazioni disponibili non consentono ancora di identificare uno o più modelli prevalenti di interrelazioni tra erogazioni delle fondazioni e politiche delle amministrazioni comunali. Alcune interviste con gli operatori del settore e la lettura dei rapporti dell'Osservatorio regionale sulle fondazioni fanno emergere la presenza di modelli in cui le amministrazioni locali svolgono un ruolo dominante di indirizzo rispetto alle politiche erogative delle fondazioni, di modelli in cui sono invece le fondazioni a svolgere un ruolo di guida nelle scelte settoriali degli enti locali e, infine, anche, di modelli di partnership basati sulla complementarità e una chiara divisione dei ruoli più rispettosa dello spirito del principio di sussidiarietà. Semplificando un po', si può dire che il primo caso è rappresentato dal rapporto tra fondazioni medio-piccole e Comuni medio-piccoli, il secondo caso da quello tra fondazioni medio-grandi e Comuni medio-grandi, mentre il terzo è esemplificato in particolare dall'interazione tra le due grandi fondazioni piemontesi e le principali amministrazioni locali del Piemonte (soprattutto il Comune di Torino). Si tratta certamente di prime ipotesi da validare ulteriormente, ma che rappresentano uno spaccato rilevante dei rapporti tra finanza locale e terzo settore notevolmente condizionati dall'evoluzione legislativa di questi ultimi anni. Gli approfondimenti necessari possono però essere inseriti solo in un'agenda di ricerca per il futuro.

Conclusioni

L'analisi qui riportata conferma la rilevanza del ruolo delle fondazioni di origine bancaria nella definizione e nel finanziamento delle politiche locali, in particolare di quelle delle amministrazioni comunali. Lo sviluppo di queste forme di pluralismo istituzionale e di sussidiarietà orizzontale apre nuove frontiere anche nei rapporti tra cittadini e istituzioni, offrendo un maggior numero di interlocutori per la definizione e la realizzazione delle politiche pubbliche. Resta aperta la

questione di una più chiara individuazione del ruolo svolto dalle fondazioni tra i vari possibili tratteggiati in questo capitolo. Meri finanziatori di enti locali in ristrettezze finanziarie, che si sostituiscono, in maniera anomala, alla loro attività istituzionale di fornitura di beni pubblici locali di base? Soggetti ideatori di politiche innovative che quindi promuovono e indirizzano l'attività degli enti locali condizionandola con la leva finanziaria? Oppure, infine, soggetti che entrano in un network di *governance* locale in cui stimolano la competizione tra enti e ne sviluppano la capacità progettuale, al tempo stesso rendendo più efficace la capacità di risposta delle amministrazioni locali alle esigenze dei cittadini? I dati quantitativi a disposizione non consentono una risposta univoca, ma lasciano intravedere l'emergere di più di un modello, perlomeno a livello regionale. Il rischio per questi soggetti di diventare esclusivamente enti strumentali a disposizione delle amministrazioni locali, rischio già corso con la legge finanziaria del 2002, è, di fatto, sempre presente, specie nel caso delle fondazioni più piccole. Viceversa, la presenza di un tessuto di fondazioni che valorizzino un patrimonio collettivo accumulato nel tempo e ne impieghino i frutti in maniera trasparente stimolando l'attività degli enti locali, senza per questo sostituirsi a essi, costituisce un vantaggio competitivo per le Regioni più dotate di questa infrastruttura sociale, come il Piemonte.

In conclusione, l'obiettivo dovrebbe essere quello della complementarità e non della sostituzione: *partners in public service* può essere lo slogan da seguire (Salamon, 1995).

Bibliografia

- ACRI (2007), *Undicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*, supplemento al n. 1/2007 de *Il Risparmio*, gennaio-marzo.
- Associazione delle Fondazioni delle Casse di Risparmio Piemontesi (2005), *Osservatorio Fondazioni. Primo Rapporto sulle attività delle fondazioni bancarie in Piemonte*, Piemonte 11, anno 3, gennaio.
- (2006), *Osservatorio Fondazioni. Secondo Rapporto sulle attività delle fondazioni bancarie in Piemonte*, Piemonte 11, anno 4, gennaio.
- (2007a), *Osservatorio Fondazioni. Terzo Rapporto sulle attività delle fondazioni bancarie in Piemonte*, Piemonte 11, anno 5, gennaio.

- (2007b), *Osservatorio Fondazioni. quarto Rapporto sulle attività delle fondazioni bancarie in Piemonte*, Piemonte 11, anno 5, ottobre.
- Barbetta, G.P., Cima, S. e Zamaro, N. (2003), *Le Istituzioni nonprofit in Italia. Dimensioni organizzative, economiche e sociali*, Bologna, il Mulino.
- Barbetta, G.P. e Maggio, F. (2002), *Nonprofit*, Bologna, il Mulino.
- Clarich, M. e Pisaneschi, A. (2001), *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, Bologna, il Mulino.
- IRES-Regione Piemonte (2005), *Analisi delle strategie finanziarie dei Comuni in risposta alla riduzione dei trasferimenti statali (2004-2005)*, Torino.
- (2006), *Il settore pubblico locale in Piemonte: aspetti finanziari*, Torino.
- (2007), *Analisi delle strategie finanziarie dei Comuni in risposta ai vincoli delle legislazione statale (2006-2007)*, Torino.
- ISAE, IRES, IRPET (2005), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2005*, Milano, Franco Angeli.
- ISAE, SRM, IRES, IRPET (2006), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2006*, Milano, Franco Angeli.
- Piperno, S. e Givone, F. (2007), «Politiche di spesa degli enti locali e erogazioni delle Fondazioni di origine bancaria: il caso del Piemonte», in ISAE, SRM, IRES, IREr, IRPET, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2007*, Milano, Franco Angeli.
- Rose-Ackerman, S. (1982), «Charitable Giving and “Excessive” Fundraising», *Quarterly Journal of Economics*, 96, maggio, pp. 193-212.
- (1987), «Ideals versus Dollars: Donors, Charity Managers, and Government Grants», *Quarterly Journal of Economics*, 95, 4, pp. 810-23.
- Salamon, L.M. (1995), *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore (USA), The Johns Hopkins University Press.
- Segre, G. (2000), «Fondazioni senza fondatore. Storia, natura e modello di funzionamento delle fondazioni bancarie italiane», in Filippini, L. (a cura di), *Economia delle Fondazioni. Dalle Piae Causae alle Fondazioni bancarie*, Bologna, il Mulino.
- Weisbrod, B.A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Cambridge (USA), Harvard University Press.
- (a cura di) (1998), *To Profit or Not to Profit*, Cambridge, Cambridge University Press.

Capitolo quinto L'evoluzione della legislazione in materia di fondazioni di origine bancaria

Maura Leddi

1. La vicenda legislativa

Agli inizi degli anni novanta si avvia in Italia il processo di privatizzazione delle grandi imprese pubbliche; in questo contesto, la privatizzazione del sistema delle banche pubbliche è certamente tra i fenomeni più complessi¹. Lo scorporo delle due attività fondamentali delle stesse, quella di impresa e quella di tipo benefico, e la conseguente costituzione di due distinti soggetti sono individuati quale migliore soluzione per assicurare, al contempo, la stabilità del sistema e la sua effettiva privatizzazione.

Nascono così, con il D.lgs. n. 356 del 1990, attuativo della legge delega n. 218 dello stesso anno («legge Amato»), le fondazioni di origine bancaria, con un preciso mandato: effettuare le operazioni necessarie al conferimento dell'azienda bancaria. La norma istitutiva impone alle fondazioni l'obbligo di mantenere il controllo della maggioranza del capitale sociale delle banche conferitarie, allo scopo di avviare una fase di riorganizzazione che non sia, appunto, destabilizzante.

La prima sostanziale modifica di questa norma si ha nel 1994 con la legge n. 474 che, considerando superata positivamente la fase iniziale della privatizzazione del settore bancario, elimina tale obbligo e introduce incentivi fiscali per la dismissione delle partecipazioni detenute dalle fondazioni. Sostanzialmente si chiude, quattro anni dopo, la fase in cui compito delle fondazioni è stato quello di assicurare la stabilità di transizione al sistema, detenendo i pacchetti azionari di

¹ Sul punto si veda diffusamente il saggio di Gian Paolo Barbetta in questo volume.

maggioranza delle banche, e si concretizzano il «distacco» delle fondazioni dal sistema bancario e l'avvio della «fase costituente» delle medesime.

Con la cosiddetta «direttiva Dini» del 1994, questo processo ha un preciso impulso: si avvia la diversificazione degli assetti societari delle banche partecipate, che devono raggiungere una dimensione adeguata alle esigenze del mercato assicurando nel contempo il loro radicamento territoriale.

A otto anni dall'avvio del processo di ristrutturazione e privatizzazione del sistema bancario, il ministro del Tesoro Ciampi ne propone il completamento, con una revisione sia della «legge Amato» sia della disciplina civilistica e fiscale che sovrintende il funzionamento delle fondazioni di origine bancaria. In questo periodo le fondazioni di origine bancaria hanno consolidato la propria struttura (si sono dotate di statuti approvati dall'Autorità di vigilanza costituita presso il Ministero del Tesoro, hanno attivato conseguentemente i loro organi che rispondono al presupposto normativo di rappresentanza territoriale e competenza settoriale, hanno avviato l'attività di erogazioni degli utili a fini di interesse sociale) e sono dunque maturi i tempi per completare il processo di ristrutturazione.

Nel 1998, con l'approvazione della legge delega n. 461/98 e con il successivo decreto applicativo n. 153/99, si sancisce il principio cardine che sostanzia le fondazioni quali persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Con il D.lgs n. 153/99 si chiude la fase in cui le fondazioni di origine bancaria hanno avuto l'obbligo di detenere la maggioranza del capitale sociale delle banche conferitarie e si impone loro di procedere a dismetterne il controllo, introducendo a tal fine un regime transitorio (sino al 15 giugno 2003) di neutralità fiscale per le plusvalenze realizzate nella dismissione (i quattro anni di neutralità fiscale, inizialmente considerati opportuni per accompagnare le operazioni di dismissione, sono poi stati prolungati fino al 31 dicembre 2005).

La previsione della «legge Ciampi» ha trovato negli anni completa attuazione: a oggi, ben quindici fondazioni di origine bancaria non hanno più alcuna partecipazione nella banca conferitaria e la gran parte delle restanti ne detiene una quota minoritaria.

Modifiche al D.lgs. n. 153/99, alcune delle quali sostanziali, sono state poi apportate negli anni successivi. Fra le principali novità nor-

mative che hanno interessato di recente il mondo delle fondazioni merita ricordare i provvedimenti che seguono.

La legge n. 212/2003 abolisce l'obbligo di dismettere il controllo delle conferitarie per quelle fondazioni il cui patrimonio contabile netto non superi i 200 milioni di euro, o prevalentemente operanti in Regioni a statuto speciale. Non si è sostanzialmente intaccata la *ratio* della «legge Ciampi», ma si è tenuto conto di alcune specificità territoriali. La modifica, infatti, ha interessato solo sedici fondazioni su ottantotto e le banche dalle stesse partecipate costituiscono meno del 2% dell'attivo dell'intero sistema bancario. La stessa legge ha introdotto la possibilità per le fondazioni di investire una quota non superiore al 10% del loro patrimonio in immobili non strumentali, senza perdere la qualificazione fiscale di ente non commerciale, derogando quindi alla rigida previsione iniziale di interdizione all'investimento patrimoniale nel settore immobiliare, con la sola esclusione degli immobili destinati alle finalità operative dirette delle fondazioni.

La legge n. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) rappresenta il primo tentativo di sostanziale rimodulazione dell'impianto normativo che regola le fondazioni di origine bancaria. Essa, in particolare, prevede:

1. la prevalenza negli organi di indirizzo delle fondazioni dei rappresentanti di Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane (cioè gli enti diversi dallo Stato di cui all'art. 114 della Costituzione);
2. il rafforzamento dell'attività di indirizzo da parte dell'Autorità di vigilanza;
3. il concetto di controllo congiunto da parte di più fondazioni presenti contemporaneamente nell'azionariato di una banca, con conseguenze dirette sulla titolarità della gestione del patrimonio;
4. l'estensione delle incompatibilità delle cariche per i membri degli organi delle fondazioni;
5. modifiche ai settori di intervento.

Il contenzioso innescato da queste innovazioni normative ha portato a un radicale ridimensionamento delle stesse da parte della Magistratura cui si erano rivolte le fondazioni. Le fondazioni hanno impugnato davanti al TAR del Lazio gli atti amministrativi attuativi dell'art. 11 della legge n. 448/2001; il TAR ha ravvisato la sussistenza di profili di illegittimità costituzionale e, mediante l'ordinanza n.

803/2003, ha disposto la remissione degli atti alla Corte costituzionale per verificarne la coerenza con il dettato costituzionale. La Corte costituzionale si è pronunciata con le sentenze n. 300 e n. 301 del 29 settembre 2003, chiudendo un contenzioso che aveva di molto rallentato il processo organizzativo delle fondazioni. Ruolo e identità delle fondazioni di origine bancaria sono stati così sanciti dalla Corte, che le delinea quali «persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale [...] soggetti organizzatori delle libertà sociali».

Con la sentenza della Corte costituzionale si chiude una fase di notevole instabilità e incertezza; a tredici anni dalla loro nascita le fondazioni – spezzato quel «vincolo genetico e funzionale» che legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria – vedono riconosciuta in via definitiva la loro natura privata. Si chiude altresì il contenzioso in ordine alla competenza legislativa, questione sollevata da alcune Regioni. La Corte sancisce, infatti, la loro collocazione nell'ordinamento civile e quindi, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (comma secondo, lettera l), la competenza legislativa sulle stesse spetta allo Stato. I pronunciamenti della Corte costituzionale, che configurano in maniera risolutiva l'identità delle fondazioni di origine bancaria, sono recepiti nel decreto ministeriale n. 150/2004 (il regolamento attuativo della legge n. 448/2001), concludendo così il lungo periodo di incertezza che ha condizionato l'operatività delle fondazioni.

Un'ulteriore modifica normativa si ha con la legge n. 262/2005 (la cosiddetta «Tutela del risparmio»), che introduce la limitazione al 30% del diritto di voto delle fondazioni nelle assemblee ordinarie e straordinarie delle società bancarie conferitarie e delle società diverse da quelle strumentali, fatta eccezione per le fondazioni con patrimonio non superiore ai 200 milioni di euro o aventi sede nelle Regioni a statuto speciale. Tale previsione è stata in seguito revocata dal D.lgs n. 303 del 29 dicembre 2006, che ha infatti rimosso la sterilizzazione del diritto di voto delle fondazioni di origine bancaria come configurata nella legge n. 262/2005.

In sintesi, il quadro normativo di riferimento, come si può constatare, è relativamente scarno, anche se merita evidenziare come punti di notevole interesse tanto l'innovazione che lo «strumento fondazione» ha costituito nel processo di privatizzazione del sistema creditizio italiano, quanto il contenzioso – sia di tipo amministrativo sia costi-

tuzionale – conseguente all'approvazione della legge n. 448/2001. Nell'Appendice normativa vengono elencate alcune altre norme che indirettamente incidono sull'attività delle fondazioni di origine bancaria, richiamando in modo particolare la legge istitutiva dei Centri di Servizio per il Volontariato, cui le fondazioni devono destinare considerevoli proventi.

2. Appendice normativa

Legge n. 218/1990 e D.lgs. n. 356/1990 («legge Amato»)

È la legge che ha avviato il processo di ristrutturazione del sistema bancario italiano, trasformando le Casse di risparmio (CR) e gli Istituti di credito di diritto pubblico (ICDP) in società per azioni e dando vita alle fondazioni, enti conferenti.

Legge n. 266/91 e D.M. 08.10.1997

Le fondazioni sono tenute a destinare 1/15 dei proventi, al netto delle spese di funzionamento, al finanziamento dei Centri di servizio per il volontariato.

Legge n. 474/1994 e «direttiva Dini» del 18.11.1994

Modifica un aspetto sostanziale della «legge Amato»: l'obbligo in capo alle fondazioni di mantenere il controllo delle banche conferitarie, introducendo incentivi fiscali per quegli enti che, nei cinque anni successivi all'entrata in vigore della legge, cedano le partecipazioni bancarie.

D.M. 01.02.1995

Introduce incompatibilità fra cariche ricoperte nell'ente conferente e nella società conferitaria e nelle società collegate e controllate.

Legge n. 461/1998 e D.lgs. n. 153/1999 («legge Ciampi»)

Disciplina l'assetto civilistico e fiscale delle fondazioni, ne afferma la natura giuridica privata, l'autonomia statutaria e gestionale.

Atto di indirizzo del 12.04.2001

Contiene le disposizioni transitorie per la redazione del bilancio delle fondazioni, nelle more dell'approvazione di un apposito regolamento da parte dell'Autorità di vigilanza.

Legge n. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002)

L'art. 11 rivede profondamente la «legge Ciampi», modificando i settori di intervento, la composizione degli organi di indirizzo e la disciplina delle incompatibilità, eliminando le cooptazioni. L'attività delle fondazioni viene ridotta all'ordinaria amministrazione, prevedendo la decadenza degli organi. Viene introdotta la nozione di controllo congiunto se più fondazioni bancarie, anche in assenza di patti specifici, detengono partecipazioni nella medesima banca. Alla sussistenza di tale controllo, consegue la facoltà per le fondazioni di affidare la gestione della partecipazione bancaria a una Società di gestione del risparmio (SGR).

Decisione Commissione UE del 22.08.2002

La decisione riconosce la compatibilità con i principi comunitari della libera concorrenza del regime fiscale previsto dalla «legge Ciampi» per le fondazioni.

Legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003)

Introduce la distinzione tra fondazioni con patrimonio non superiore a 200 milioni di euro o aventi operatività nelle Regioni a statuto speciale e le altre fondazioni, proroga il termine di dismissione delle partecipazioni nella conferitaria e modifica le disposizioni in tema di incompatibilità introdotte dalla legge n. 448/2001.

D.L. n. 143 del 24.06.2003, coordinato con la legge di conversione n. 212/2003

Proroga al 31 dicembre 2005 il termine di dismissione del controllo e le relative agevolazioni fiscali per tutte le fondazioni ed elimina l'obbligo della perdita del controllo per le piccole e per quelle aventi sede nelle Regioni a statuto speciale. Supera il divieto vigente per le fondazioni di investire in immobili, eccezione fatta per quelli necessari alla attività istituzionale delle stesse, e consente di investire fino al 10 per cento del patrimonio in immobili non strumentali, senza penalizzazioni fiscali, mantenendo lo *status* di ente non commerciale.

Corte costituzionale, sentenza n. 300 del 24.09.2003

Acclamazione della natura giuridica privata delle fondazioni e riconoscimento della loro piena autonomia statutaria e gestionale. Le fondazioni sono soggetti dell'ordinamento civile e dell'organizzazione delle libertà sociali.

D.L. n. 269 del 30.09.2003, coordinato con la legge di conversione n. 326/2003

Porta il numero massimo dei settori rilevanti di intervento da tre a cinque.

Legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004)

Introduce nuove norme in tema di incompatibilità per coloro che svolgono le funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione o controllo delle fondazioni.

D.M. n. 150 del 18.05.2004

È il regolamento attuativo dell'art. 11 della legge n. 448/2001, che tiene conto di quanto statuito nella sentenza n. 300 della Corte costituzionale.

D.L. n. 168 del 12.07.2004, coordinato con la legge di conversione n. 191/2004

Incide sull'applicazione alle fondazioni dell'aliquota IRES in precedenza ridotta alla metà.

D.lgs. n. 163 del 12.04.2006

Interviene sull'individuazione dei settori d'intervento ammessi per le fondazioni.

Legge n. 262 del 28.12.2005

Introduce la limitazione del diritto di voto delle fondazioni al 30% del capitale di tutte le società dalle stesse partecipate, con esclusione delle società strumentali.

Sentenza della Corte di Giustizia delle CE del 10.01.2006

Interviene sul regime fiscale delle fondazioni.

D.lgs. n. 303 del 29.12.2006

Abroga l'art. 7 della legge n. 262/2005 e ripristina il diritto di voto delle fondazioni oltre il 30% del capitale di tutte le società partecipate.

Parte seconda LE ESPERIENZE

Capitolo primo

Una nuova esperienza di lavoro in un'azienda di servizi

La nuova esperienza di lavoro in un'azienda di servizi

Argomenti principali

1.1

1.2

1.3

1.4

1.5

1.6

1.7

1.8

Blank page with faint markings.

Capitolo sesto

Una valutazione complessiva delle attività di erogazione delle fondazioni *grant-making* piemontesi

Angelo Miglietta

1. *L'Osservatorio Fondazioni dell'Associazione delle Fondazioni Casse di Risparmio Piemontesi*

Nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'arte e cultura, della ricerca scientifica e dell'assistenza l'impegno delle fondazioni di origine bancaria italiane è costantemente cresciuto negli ultimi anni e questo è particolarmente visibile in Piemonte, regione tra le più ricche di istituzioni impegnate in questi ambiti.

Le fondazioni di origine bancaria, spesso ricorrenti nelle cronache economiche e politiche, dispongono finora di strumenti limitati di conoscenza delle loro interazioni con il territorio e gli specifici aspetti demografici, economici, sociali e infrastrutturali che lo caratterizzano.

A questo, almeno per il Piemonte e la Valle d'Aosta (territori in cui tradizionalmente operano le fondazioni di origine bancaria piemontesi), Fondazione CRT ha cercato di porre rimedio dando forte impulso affinché venisse creato un osservatorio, l'«Osservatorio Fondazioni», in seno all'Associazione delle Fondazioni Casse di Risparmio Piemontesi (costituita dalle undici fondazioni piemontesi originate dalle Casse di risparmio), alla quale Fondazione CRT aderisce.

Nel 2003 nasce quindi l'Osservatorio Fondazioni, uno strumento per comprendere al meglio la realtà del territorio in cui le fondazioni piemontesi operano e valutare e orientare l'attività delle stesse in relazione al contesto socioeconomico territoriale. L'Osservatorio introduce, così, alcune importanti novità:

Si ringrazia la dott.ssa Annalisa Zorziotti (*Ph.D. student*, Università di Bergamo).

- la ricostruzione delle erogazioni effettuate secondo un principio di aggregazione territoriale intermedio tra la dimensione comunale (troppo soggetta a derive municipalistiche e in definitiva poco significativa sul piano analitico) e quella provinciale, probabilmente troppo ampia per dare conto delle tante facce della realtà regionale;
- la possibilità di impiego di tecniche statistiche e anche econometriche nell'interpretazione complessiva delle erogazioni e, in prospettiva, nella valutazione degli impatti economici e sociali di esse;
- la costruzione di un *dataset* complessivo che vede, accanto alle erogazioni delle fondazioni, la ricostruzione, sulla base della stessa scansione territoriale, di molte altre variabili, che vanno da quelle demografiche a quelle economiche e occupazionali, a quelle di natura sociale, alla finanza locale.

Per quanto riguarda l'aggregazione territoriale, citata nel primo punto, è stata utilizzata l'unità amministrativa delle Circoscrizioni o Centri per l'impiego, che suddividono il territorio regionale in trenta sotto-aree. Si tratta della ripartizione territoriale adottata dalla Regione per il monitoraggio del mercato del lavoro e in generale del ciclo economico locale. Sulla base di tale ripartizione territoriale, le erogazioni complessive sono state riordinate in modo da disporre di un quadro generale che concerne tutte le fondazioni associate.

Nel 2006 le undici fondazioni aderenti all'Associazione delle Fondazioni delle Casse di Risparmio Piemontesi hanno distribuito in Piemonte erogazioni per oltre 211 milioni di euro (tabella 1). Per parte sua, la Compagnia di San Paolo, che costituisce l'altra fondazione di origine bancaria presente in Piemonte, ha erogato nello stesso anno oltre 148 milioni di euro, dei quali, secondo le stime dell'Osservatorio, circa 118 nel territorio regionale¹.

Complessivamente, tenendo conto anche dell'attività svolta dalla Compagnia di San Paolo, il Piemonte ha beneficiato nel corso del-

¹ Si ricordi che la Compagnia di San Paolo svolge la propria attività su tutto il territorio nazionale e ormai in misura non trascurabile anche oltre confine. Si veda a questo proposito il contributo di Flavio Brugnoli in questo volume.

Tabella 1. *Le erogazioni delle fondazioni di origine bancaria piemontesi (confronto 2005-2006, dati in euro)*

Fondazioni di origine bancaria	2005	2006	Variazione % 2005-2006
Alessandria	6.014.150	5.923.608	-1,5
Asti	4.871.625	5.993.782	23,0
Biella	8.000.810	7.073.869	-11,6
Bra	820.070	998.584	21,8
Cuneo	27.212.426	30.755.457	13,0
Fossano	1.902.111	2.012.775	5,8
Saluzzo	1.876.923	1.706.870	-9,1
Savigliano	1.336.486	1.020.891	-23,6
Torino	100.000.000	150.000.000	50,0
Tortona	2.890.337	2.991.448	3,5
Vercelli	2.154.408	3.115.079	44,6
<i>Totale fondazioni associate</i>	<i>157.079.346</i>	<i>211.592.363</i>	<i>34,7</i>
Compagnia San Paolo	134.800.000	148.500.000	10,2
<i>Totale fondazioni origine bancaria piemontesi</i>	<i>291.879.346</i>	<i>360.092.363</i>	<i>23,4</i>

Fonte: elaborazioni e dati Osservatorio Fondazioni.

l'anno 2006 di oltre 360 milioni di euro di erogazioni, in aumento consistente rispetto al 2005, anno nel quale le erogazioni erano già salite in modo significativo.

L'incremento è stato di circa 70 milioni di euro, oltre il 23% in più rispetto al 2005; di questi, 50 milioni sono da attribuirsi alla Fondazione CRT, che ha peraltro destinato univocamente le risorse straordinarie a capitale alla neonata Fondazione Sviluppo e Crescita CRT, che ha iniziato concretamente a operare verso la fine del 2007²; altri 7 milioni di incremento giungono invece dalle risorse rese disponibili dalla Compagnia di San Paolo, 3,5 milioni dalla Fondazione Cassa di

² Si tenga presente che i dati esposti nelle pagine seguenti non prendono in considerazione la cifra destinata da Fondazione CRT alla Fondazione Sviluppo e Crescita Fondazione CRT.

Risparmio di Cuneo, e cifre minori dalle altre fondazioni associate. Fisiologiche flessioni degli importi erogati si sono invece registrate relativamente alle Fondazioni Cassa di Risparmio di Biella, di Savigliano e di Saluzzo (si veda anche la figura 1).

2. La ripartizione delle erogazioni sul territorio

L'entità del sistema piemontese delle fondazioni è meglio percepibile se viene collocato non solo nelle proporzioni nazionali, ma anche in una prospettiva europea: è interessante notare che, a partire dal 2007, ben quattro fondazioni piemontesi sono presenti tra le prime cinquanta fondazioni continentali recensite dall'European Foundation Centre (organismo associativo che raggruppa le fondazioni europee) in termini di patrimonio ed erogazioni, facendo del Piemonte una delle aree più importanti in Europa per quanto riguarda la disponibilità di risorse di questa natura.

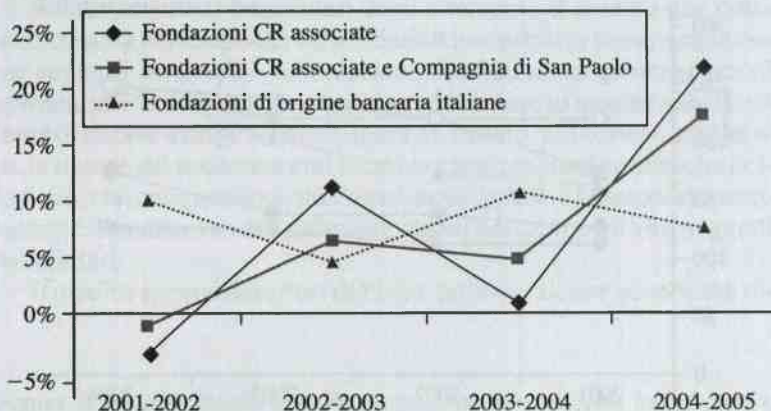
Nel 2005, in Italia il valore totale delle erogazioni ha raggiunto i 1.374 milioni di euro; scendendo nel dettaglio della situazione piemontese, il valore complessivo delle erogazioni si è attestato sui 291,9 milioni di euro.

Un confronto con il totale erogato dal complesso delle fondazioni bancarie italiane³ consente di definire la quota di risorse proveniente dalle undici fondazioni bancarie piemontesi riunite nell'Associazione in una percentuale pari all'11% delle risorse erogate a livello nazionale (questo vale all'incirca per tutti gli esercizi). La percentuale sale al 21% annuale se alle erogazioni delle fondazioni bancarie aderenti all'Associazione si aggiungono quelle della Compagnia di San Paolo.

Un confronto con le Regioni Emilia Romagna, Toscana e Veneto che, al pari del Piemonte, dispongono di un numero cospicuo di fondazioni bancarie, restituisce una situazione complessivamente «avvantaggiata» per il Piemonte (figura 2), anche se nel corso del quadriennio 2001-2004, in particolare per il complesso delle fondazioni toscane e venete, ma anche, seppur in minor misura, per quelle emiliane, si evidenzia come la quota di risorse da queste erogate negli an-

³ I dati sulle erogazioni a livello nazionale sono tratti dai Rapporti dell'ACRI.

Figura 1. *Le erogazioni in Piemonte e in Italia: confronto fra tassi di variazione, anni 2001-2005*



Fonte: elaborazioni e dati Osservatorio Fondazioni.

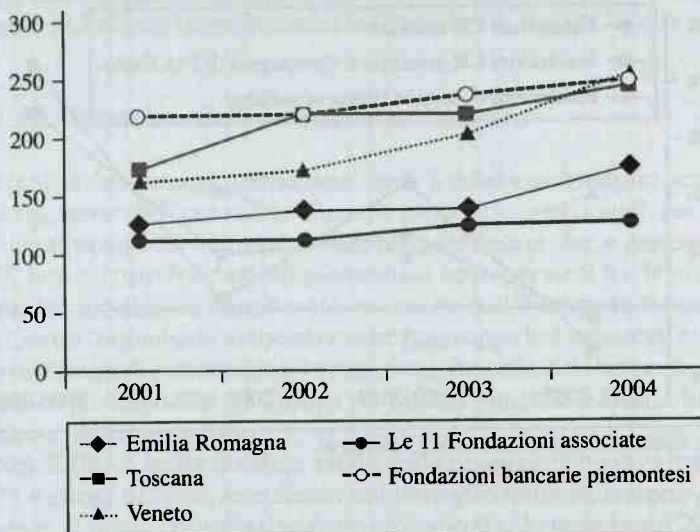
ni arrivi a raggiungere, o ad avvicinarsi considerevolmente, a quella erogata dal complesso delle fondazioni piemontesi.

Concentrando ora l'attenzione sull'area piemontese, nel 2005 i 5.079 interventi deliberati hanno ripartito risorse sul territorio per oltre 157 milioni di euro, seguendo un profilo territoriale che in sostanza resta allineato a quello sperimentato nei periodi precedenti e che vede particolare forza sull'asse che va da nord-est a sud-ovest e che interseca le aree del cuneese, dell'astigiano, dell'alessandrino e del biellese.

In particolare, si è osservata una riduzione di intensità relativamente alle erogazioni destinate all'area piemontese nord-orientale (Novara, Verbanco-Cusio-Ossola); emerge un certo recupero delle aree provinciali torinesi (da porre in relazione all'evento delle Olimpiadi invernali) e nel contesto cuneese l'effetto combinato delle erogazioni delle fondazioni locali conferma il ruolo del capoluogo e dell'area limitrofa.

Se da un lato è Torino-capoluogo destinataria della quota più consistente di risorse, si individua una debolezza a nord dell'area metropolitana, mentre la scarsa consistenza corrispondente all'area nova-

Figura 2. *Le erogazioni: un confronto tra Regioni, anni 2001-2004 (milioni di euro)*



Fonte: elaborazioni e dati Osservatorio Fondazioni.

rese è in realtà in parte riequilibrata dell'attività della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus.

Adottando un'angolazione differente è possibile verificare la «presenza» sul territorio di ciascuna fondazione. La maggiore o minore diffusione delle erogazioni riflette in primo luogo i territori di riferimento, e dunque la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino e la Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo sono i soggetti che hanno erogato nel maggior numero di Circostrizioni per l'impiego.

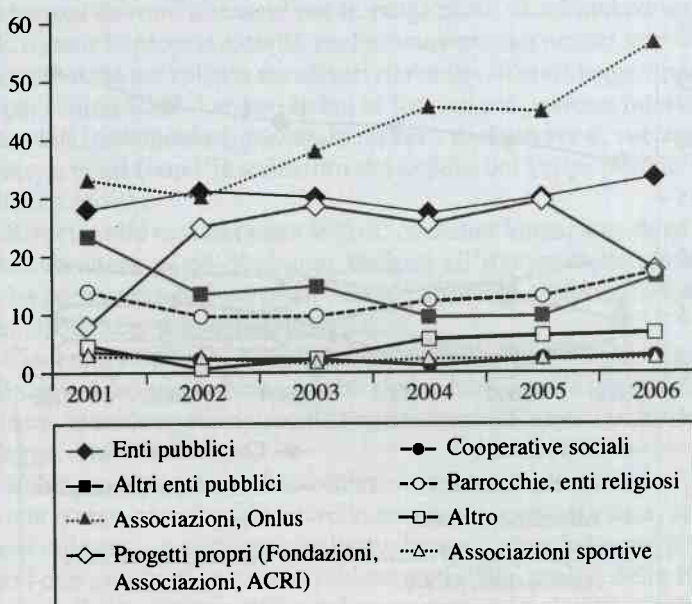
Si può affermare che le fondazioni il cui ammontare erogato è più contenuto concentrino più strettamente gli interventi nei loro territori, e che, per converso, la Fondazione torinese e la Fondazione cuneese abbiano una connotazione più «altruistica», tipica delle grandi fondazioni.

3. I beneficiari degli interventi

Relativamente ai beneficiari degli interventi, si osserva una notevole crescita nel tempo dei beneficiari inquadrabili in senso ampio come soggetti *nonprofit* – associazioni, fondazioni, organizzazioni di volontariato – che giungono vicini a raddoppiare in quattro anni il volume di risorse a disposizione (figura 3). In calo, più o meno accelerato, le risorse cui accedono enti locali e organizzazioni periferiche dello Stato, che comprendono tra l'altro anche le ASL e le autonomie scolastiche. Risultano sostanzialmente stabili nel tempo gli altri soggetti beneficiari.

Il quadro appena descritto richiede, tuttavia, alcune accortezze in-

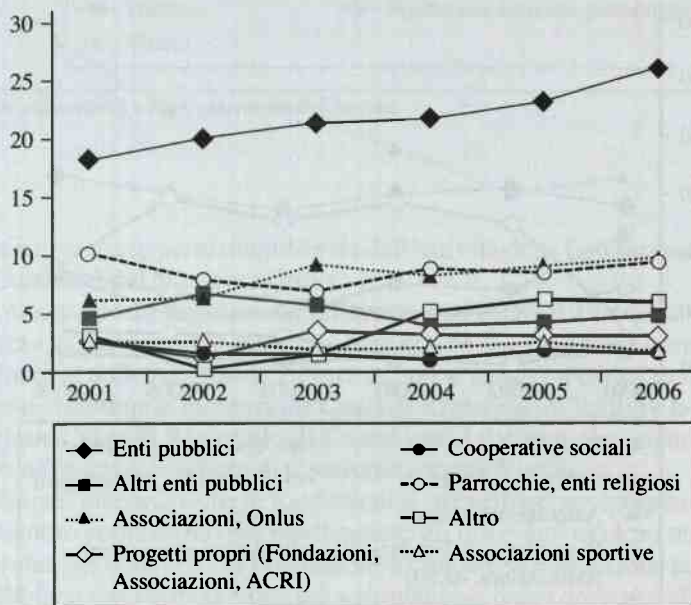
Figura 3. La distribuzione delle erogazioni per soggetto beneficiario, anni 2001-2006 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni e dati Osservatorio Fondazioni.

terpretative: infatti, al netto della Fondazione CRT, sono le erogazioni a favore degli enti locali a mostrare un profilo nettamente crescente, mentre quello delle associazioni e del *nonprofit* risulta compresso (figura 4). Al di fuori del contesto torinese, infatti, per le fondazioni del territorio piemontese il beneficiario che assorbe una percentuale di risorse molto elevata (40%) e in continua crescita è rappresentato dagli enti locali. La lettura di questo fenomeno può essere ricondotta alla crescente pressione degli stessi enti locali sulle risorse delle fondazioni, accompagnata da forti capacità di esternalizzazione di servizi e iniziative da parte degli enti locali maggiori. È comunque importante tenere presente che anche i dati complessivi, inclusi dunque quel-

Figura 4. La ripartizione delle erogazioni per soggetto beneficiario: le fondazioni associate esclusa Fondazione CRT, anni 2001-2006 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni e dati Osservatorio Fondazioni.

li relativi a Fondazione CRT, non costituiscono una smentita a questa dinamica. Infatti, solo una piccola parte delle erogazioni qui esaminate è andata effettivamente a favore di un privato-sociale slegato da legami «viscerali» con enti locali e realtà pubbliche.

In buona misura, esso è divenuto veicolo di supporto del soggetto giuridico retrostante, ente locale o più genericamente amministrazione pubblica che sia. Il fenomeno si lega a quello del crescente aumento dell'*outsourcing* cui ricorrono gli enti pubblici.

Allo stesso modo, e in forma più esplicita, vanno interpretate le erogazioni destinate a fondazioni di matrice pubblico-privata divenute enti di gestione in campo culturale, ma non solo, come la Fondazione Torino-Musei, la Fondazione Museo Egizio, e così via.

4. I settori di intervento

La legge sancisce regole precise e norme di principio alle quali le fondazioni devono attenersi per le erogazioni: «Le Fondazioni [...] indirizzano la propria attività esclusivamente nei settori ammessi e operano in via prevalente nei settori rilevanti». Con la legge finanziaria per l'anno 2002, i settori in cui le fondazioni possono intervenire sono stati incrementati, passando da sei a diciannove e, successivamente, a venti (con l'inserimento del settore dei lavori pubblici o di pubblica utilità).

Rispetto alla rosa dei venti settori, ciascuna fondazione deve selezionarne un massimo di cinque, definiti all'interno dello statuto di quella precisa fondazione quali «settori rilevanti» e che assorbono almeno il 50% del totale delle erogazioni.

Ciascuna fondazione può anche scegliere – e obbligatoriamente definire nel proprio statuto – anche altri settori (oltre a quelli rilevanti) in cui intende operare, purché appartenenti all'elenco stabilito dalla legge.

Relativamente alle undici fondazioni associate, in coerenza peraltro con quanto si individua a livello nazionale, i settori «Arte, attività e beni culturali» e «Educazione, istruzione e formazione» rappresentano i due ambiti di intervento selezionati dalla totalità delle fondazioni quali settori rilevanti; sono invece nove le fondazioni che hanno scelto il settore «Salute pubblica». A seguire, «Volontariato e filan-

tropia» e, con pari grado, «Assistenza agli anziani», «Attività sportiva», «Ricerca scientifica e tecnologica», ma anche «Realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità».

Quattro settori – «Diritti civili», «Prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica», «Prevenzione e recupero delle tossicodipendenze» e «Religione e sviluppo spirituale» – non sono stati eletti da nessuna fondazione, mentre è interessante evidenziare la decisione di alcune di abbracciare attività definite in modo più restrittivo e puntuale dalla nuova nomenclatura: «Realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità», «Famiglia e valori connessi», «Protezione dei consumatori» e «Sicurezza alimentare e agricoltura di qualità».

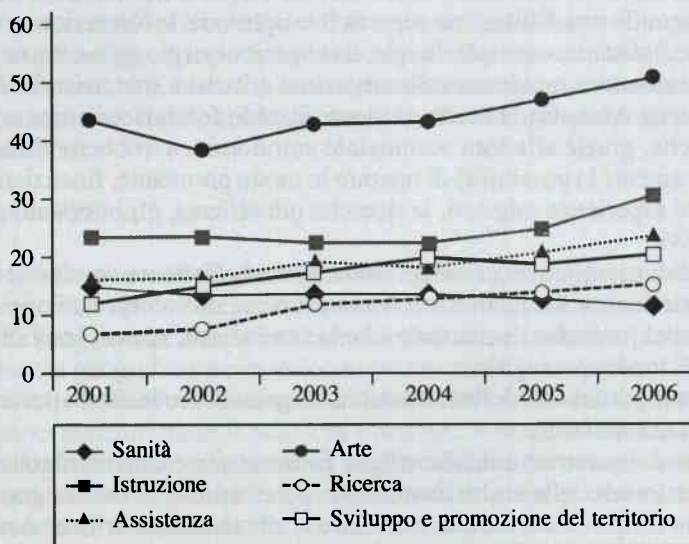
«Arte, attività e beni culturali» è il settore al quale più di ogni altro sono state destinate risorse nei cinque anni considerati (oltre 200 milioni di euro) e, anche nell'esercizio 2006, le erogazioni in questo ambito hanno visto una crescita costante e significativa (figura 5). Tra i diversi fattori alla radice di questa tendenza si rileva che è proprio a partire dagli anni della creazione delle fondazioni che è stato maggiormente riconosciuto e condiviso il ruolo di arte e cultura quali motori di sviluppo per la società; inoltre, permane uno squilibrio di fatto nel finanziamento pubblico, per cui le fondazioni di origine bancaria rappresentano nella gran parte dei casi l'unico canale di finanziamento al di fuori di quelli tradizionali – in particolare lo Stato.

In Piemonte, grazie all'esistenza di un Osservatorio Culturale e all'Osservatorio Fondazioni, sappiamo che le risorse messe a disposizione per arte e cultura da parte delle fondazioni di origine bancaria sono pari al 20% circa di quelle messe a disposizione dagli enti pubblici (Stato, Regione, Province e Comuni), un peso dunque di tutto rilievo. L'«Istruzione», con una quota superiore al 18% del totale, rappresenta il secondo settore per ammontare di risorse.

Dal confronto nel quinquennio è tuttavia nel settore «Ricerca» che si individua la crescita maggiore (superiore al 100%), influenzata però esclusivamente dall'attività erogativa in tale ambito di Fondazione CRT. Si tratta peraltro di un settore che interessa l'attività di sole cinque fondazioni su undici: infatti, il volume di risorse disponibili da parte di molte fondazioni spesso non è in grado di assecondare progetti di ricerca di proporzioni consistenti.

L'unico settore che ha conosciuto una flessione è quello della «Sanità». Peraltro in questo ambito le risorse delle fondazioni, a differen-

Figura 5. Le erogazioni per settore, anni 2001-2006 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni e dati Osservatorio Fondazioni.

za di quanto avviene per «Arte e cultura», rappresentano una quota molto piccola del complesso delle risorse messe a disposizione dalle amministrazioni pubbliche. Non bisogna al tempo stesso dimenticare che una parte delle risorse assegnate al settore «Ricerca scientifica e tecnologica» può essere in realtà attribuita a ricerca e sviluppo sperimentale in campo medico.

La distribuzione delle erogazioni sul territorio non presenta scostamenti significativi a seconda del settore a eccezione della «Ricerca scientifica e tecnologica» che vede una certa concentrazione sia relativamente al soggetto che eroga (il 95% della spesa è imputabile a Fondazione CRT) sia relativamente alla localizzazione; infatti i poli e i centri di ricerca non sono diffusi su tutto il territorio, ma sono concentrati in alcune aree.

5. Una interpretazione dei dati sui settori di intervento

Secondo una diffusa, ma superficiale opinione, le fondazioni sono spesso indicate come tipici luoghi di erogazioni «a pioggia», senza logica e autentica incidenza sulle situazioni critiche e sul territorio. Per converso, è invalsa la teoria di identificare le fondazioni come soggetti che, grazie alla loro sostanziale autonomia, avrebbero almeno teoricamente la possibilità di operare in modo premiante, finanziando solo le esperienze migliori, le ricerche più efficaci, gli interventi più decisivi.

I dati esaminati e i risultati delle analisi effettuate conducono a smentire entrambe le alternative e a proporre un'interpretazione diversa del processo decisionale che le fondazioni, spesso implicitamente, tendono a seguire.

I comportamenti delle fondazioni tengono conto in modo particolare di due variabili:

1. una di tipo strutturale che riflette la dimensione e la distribuzione territoriale delle realtà finanziabili, o del volume di fabbisogno;
2. una di tipo selettivo, tesa a favorire le situazioni più critiche o meritevoli di sostegno.

Nel primo caso le verifiche statistiche ed econometriche convergono nell'indicare come più adatto a interpretare i dati un processo per il quale, nel decidere le erogazioni, le fondazioni piemontesi si basano su una componente che si potrebbe definire di struttura, fundamentalmente rappresentata da un indicatore che riflette la dimensione e la distribuzione territoriale delle realtà finanziabili, o del volume di fabbisogno in senso lato registrabile sul territorio. Appartengono a questo gruppo di indicatori: il numero di beni culturali e di musei per singola circoscrizione nel caso del comparto arte e cultura; la popolazione in senso lato nel caso dell'assistenza; la dotazione di letti ospedalieri per circoscrizione nel caso della sanità.

Accanto a questa componente, ne emerge una seconda avente una natura premiante o selettiva, tesa a favorire le situazioni più critiche o meritevoli di sostegno: è il caso del numero di visite per singolo bene culturale nel settore dell'arte; delle aziende ospedaliere con il miglior indice di efficacia e di efficienza nel campo della sanità.

Dunque non interventi a pioggia, che darebbero origine a interpre-

tazioni indifferenziate e indistinguibili, ma una precisa politica a due stadi secondo cui il territorio, nelle sue componenti strutturali, non può essere escluso a beneficio di astratte scelte di alto profilo qualitativo e allo stesso tempo non si trascura il fatto che non tutte le situazioni sono eguali, e occorre essere presente con maggiore intensità dove maggiore è il potenziale di crescita e di sviluppo qualitativo degli interventi.

Conclusioni

Le osservazioni condotte in ambito piemontese consentono di definire come non banale, ma al contrario molto ricco di stimoli e di volontà progettuale, il rapporto che si è instaurato tra le fondazioni e il contesto geografico, economico e sociale in cui esse operano. È stato possibile individuare interpretazioni complessive e tratti univoci di comportamento tra le fondazioni associate, e proprio il delinarsi di una logica comune costituisce il miglior indizio del consolidarsi delle fondazioni come istituzioni territoriali originali, dotate ormai di consistenza autonoma.

Elemento chiave dell'agire delle fondazioni è l'utilizzo delle risorse erogate come importante strumento di sviluppo e crescita del territorio e soprattutto come mezzo per liberare risorse e talenti volti a stimolare l'imprenditorialità nel *nonprofit*. Le fondazioni di origine bancaria non possono, pertanto, essere considerate dei semplici sostituti della spesa pubblica (anche perché non ne avrebbero le risorse sufficienti), ma come entità che agiscono con l'obiettivo di creare valore per la società.

First paragraph of handwritten text, starting with a capital letter.

Second paragraph of handwritten text, continuing the narrative.

Third paragraph of handwritten text, showing further development.

Fourth paragraph of handwritten text, concluding the main body.

Fifth paragraph of handwritten text, possibly a final note or signature.

Capitolo settimo

L'attività di una fondazione *grant-making*: l'esperienza della Compagnia di San Paolo

Flavio Brugnoli

Premessa

L'esame e il finanziamento di progetti presentati da soggetti esterni rappresentano l'attività che caratterizza le fondazioni *grant-making*, o «di erogazione». Essi costituiscono larga parte dell'attività di una fondazione come la Compagnia di San Paolo e, più in generale, delle fondazioni ex bancarie italiane. Rischia però di essere una prospettiva riduttiva se lo scopo è quello di fotografare la realtà di un soggetto di grandi dimensioni quale è la Compagnia, che ha da tempo dato vita a quello che definiamo un «gruppo *nonprofit*».

Anche per queste ragioni, il mio contributo è suddiviso in quattro parti: nella prima cercherò di offrire, in estrema sintesi, un quadro d'insieme di che cosa è oggi la Compagnia; nella seconda parte fornirò alcuni dati quantitativi sulla sua attività nel 2007; nella terza mi concentrerò sui criteri operativi della Fondazione; nella quarta e ultima parte proverò a gettare «uno sguardo sul futuro», vale a dire a mettere a fuoco problemi e prospettive che la Compagnia ha di fronte.

Il testo è basato – con dati aggiornati al 2007 – sulla presentazione predisposta per il *Primo Workshop sulle Fondazioni*, organizzato dal Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie «G. Prato», Università degli Studi di Torino, Facoltà di Economia, 10 maggio 2007. Le opinioni espresse nel testo sono dell'autore e non impegnano la Compagnia di San Paolo.

1. *La Compagnia di San Paolo oggi*

Le radici storiche della Compagnia affondano nel XVI secolo – fu infatti fondata nel 1563 – ma essa opera come vera e propria fondazione dall’inizio degli anni novanta, in conseguenza del processo di privatizzazione del sistema bancario avviato dalla cosiddetta «legge Amato-Ciampi». Non ripercorrerò qui una complessa e anche tormentata vicenda legislativa, ma vorrei sottolineare come sia oggi sempre più evidente e condiviso il fatto che essa abbia contribuito a dare all’Italia grandi banche privatizzate e grandi fondazioni private.

È questo il caso anche della Compagnia, fondazione di diritto privato con piena autonomia statutaria e gestionale, con un patrimonio di 9 miliardi di euro, a fine 2007, e stanziamenti per 678,2 milioni di euro nel quinquennio 2003-2007 (754,9 milioni inclusi i Fondi per il volontariato): dati che la pongono ai primi posti per *asset* e per *grant* su scala europea. Nel paragrafo successivo fornirò, come detto, un quadro un po’ più dettagliato dei dati sull’attività nel 2007.

La *governance* della Fondazione è a due livelli, con un Consiglio generale (composto di 21 membri) quale organo di indirizzo e un Comitato di gestione (con 7 membri) quale organo che assume le deliberazioni sull’operatività della Fondazione; il Presidente è il solo soggetto a essere membro di entrambi gli organi. Il Collegio dei revisori è l’organo di controllo, mentre la responsabilità della struttura – composta da circa 80 persone – è affidata a un Segretario generale.

I «settori rilevanti» d’intervento della Compagnia sono definiti nello statuto, sulla base della legislazione vigente, e includono: Ricerca scientifica, economica e giuridica; Istruzione; Arte; Beni e attività culturali; Sanità; Assistenza alle categorie sociali deboli; a essi si affianca, dall’anno 2007, un’area che segue alcuni «progetti speciali», con connotazioni intersettoriali.

Caratteristica peculiare della Compagnia come «gruppo *nonprofit*» è data dai cosiddetti «enti strumentali», istituti specializzati nei settori in cui essa opera, costituiti in alcuni casi in partenariato con gli Atenei torinesi. Essi sono: la Fondazione per la Scuola, la Fondazione per l’Arte, l’Ufficio Pio, il Collegio Carlo Alberto, l’Istituto Superiore Mario Boella, SiTI – Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l’Innovazione; a essi si aggiunge la *Human Genetics Foundation*

(HuGeF) – Torino, costituita a fine 2007 insieme all'Università e al Politecnico di Torino.

Altro elemento degno di menzione è rappresentato dai «Programmi», così definiti nel *Regolamento per le attività istituzionali* della Compagnia: «Un programma, anche di durata pluriennale, è un insieme coordinato e integrato di azioni volte al conseguimento di uno o più obiettivi coerenti con le finalità e la sfera di attività della Compagnia, anche di natura intersettoriale». A oggi ne sono stati attivati quattro: il Programma Musei, il Programma Oncologia, il Programma Neuroscienze e il Programma *Housing*.

2. Il 2007 della Compagnia in cifre

Per fornire un primo quadro sintetico del volume e della destinazione dell'attività della Compagnia si può fare ricorso ai dati dell'ultimo anno di operatività. Partiamo dalle risorse stanziare nel 2007, che sono state pari a quasi 167,5 milioni di euro (con un incremento del 12,8% rispetto al 2006), ripartite su un totale di 1.122 iniziative, come riportato nella tabella 1.

Per avere un quadro più approfondito della tipologia d'interventi della Compagnia, può essere utile raggruppare gli stanziamenti per classe dimensionale, come indicato nella tabella 2, dalla quale si deduce

Tabella 1. *Stanziamenti della Compagnia di San Paolo nel 2007 (per settore)*

Settore	N. stanziamenti	%	Ammontare (euro)	%
Ricerca scientifica, economica e giuridica	238	21,2	38.500.000	23,0
Istruzione	84	7,5	18.200.000	10,8
Arte	215	19,1	31.300.000	18,7
Beni e attività culturali	240	21,4	18.000.000	10,8
Sanità	44	3,9	22.978.069	13,7
Assistenza alle categorie sociali deboli	243	21,7	34.000.000	20,3
Progetti intersettoriali	58	5,2	4.500.000	2,7
Totale	1.122	100,0	167.478.069	100,0

Tabella 2. *Stanziamenti della Compagnia di San Paolo nel 2007 (per classe dimensionale)*

Classe dimensionale	N. stanziamenti	%	Ammontare (euro)	%
< 50.000	542	48,3	13.831.311	8,3
Tra 50.000 e 500.000	529	47,2	75.727.742	45,2
> 500.000	51	4,5	77.919.016	46,5
Totale	1.122	100,0	167.478.069	100,0

Tabella 3. *Stanziamenti della Compagnia di San Paolo nel 2007 (per ripartizione territoriale)*

Area geografica	N. stanziamenti	%	Ammontare (euro)	%
Torino e provincia	662	59,0	123.523.705	73,8
Altre province del Piemonte	179	16,0	12.005.061	7,2
Liguria	106	9,4	11.573.650	6,9
Campania	35	3,1	4.253.963	2,5
Altre regioni	101	9,0	11.720.340	7,0
Estero	39	3,5	4.401.350	2,6
Totale	1.122	100,0	167.478.069	100,0

che 51 di essi sono stati superiori a 500.000 euro, per un ammontare che ha rappresentato il 46,5% del totale degli importi stanziati.

Nella tabella 3 si riporta, invece, la *ripartizione territoriale* degli interventi nel 2007, con particolare attenzione per le principali aree di riferimento della Compagnia: Torino e il Piemonte (la cui quota sull'ammontare complessivo nel 2006 era pari all'80% del totale), Genova e la Liguria, Napoli e la Campania. Va comunque sottolineato che la destinazione geografica nulla dice sul merito dell'intervento, che può essere «locale» dal punto di vista dell'insediamento del beneficiario, ma «internazionale» da quello del contenuto: pensiamo, per fare un solo esempio, agli interventi della Compagnia a beneficio del *campus* dell'Onu insediato a Torino.

Al di là delle cifre assolute e percentuali, che pure hanno implicazioni significative sul ruolo della Fondazione e sull'operatività della

struttura, è comunque interessante cercare di illustrare come la Compagnia arrivi a definire il profilo programmatico in cui si inseriscono le sue decisioni. Ovvero, in che modo essa cerchi di perseguire – come da statuto – «finalità di utilità sociale, allo scopo di favorire lo sviluppo civile, culturale ed economico».

3. Attività e strategie della Compagnia

Credo che la semplice fotografia degli elementi più rilevanti del «gruppo *nonprofit* Compagnia di San Paolo» abbia evidenziato come essa abbia ormai tratti ben più complessi di quelli di una fondazione *grant-making*. Sembra quindi più corretto parlare di un «modello misto», nel quale l'attività *grant-making* «reattiva» – rispetto alle richieste provenienti dall'esterno – si affianca a quella operativa (*operating*), con un'area intermedia che potremmo definire di *grant-making* «proattivo» (si veda la tabella 4).

Nell'ambito dell'attività *grant-making* «classica» rientra, come detto, il sostegno a singoli progetti, ma anche quello che noi definiamo il «sostegno all'attività istituzionale», ovvero contributi annuali dati a singoli enti sulla base della loro attività e dei loro programmi complessivi. La Compagnia sostiene inoltre, da qualche tempo, l'attività di «fondazioni comunitarie», in Piemonte, che operano nel *grant-making* sul territorio, con la mobilitazione e il coinvolgimento di soggetti locali – il che conferisce loro anche connotazioni «proattive».

Nell'attività *operating* rientrano gli enti strumentali (la cui attività corrente ha assorbito nel 2007 poco più del 15% del *budget* del-

Tabella 4. Il «gruppo *nonprofit*» Compagnia di San Paolo come «modello misto» di attività

Reattivo	Proattivo	Operativo
Sostegno a progetti	Programmi pluriennali	Enti strumentali
Sostegno all'attività istituzionale	Bandi	Progetti interni
Fondazioni comunitarie (con elementi proattivi)	Progetti a rete Convenzioni	

la Compagnia) e i progetti interni, sviluppati direttamente dallo staff della Fondazione. È in crescita – e, in prospettiva, assumerà un peso ancor più rilevante – la modalità d'intervento che ho denominato «*grant-making proattivo*», che include i Programmi, il ricorso a bandi, la partecipazione a «progetti a rete», la stipula di convenzioni pluriennali con enti di particolare rilievo con i quali si è stabilito un rapporto continuativo.

Tutto questo è inquadrato in un processo di programmazione strategica che la Compagnia ha avviato fin dalla seconda metà degli anni novanta, di propria iniziativa (con la definizione delle *Prospettive d'intervento a medio termine 1997-2000*), e che oggi trova riscontro anche nel dettato legislativo. Il processo è a due livelli, pluriennale e annuale.

Le linee a medio termine hanno come riferimento il *Documento programmatico pluriennale*: quello attualmente in vigore copre l'arco quadriennale 2005-2008, in cui sono in carica gli attuali Organi amministrativi della Fondazione. Nel documento si definiscono – con un processo «a cascata», dal generale al particolare – il contesto, gli obiettivi, le strategie e gli ambiti d'intervento settoriali della Compagnia.

Di anno in anno vengono poi evidenziati degli ambiti prioritari, individuando, all'interno dei settori, delle aree tematiche e, all'interno di queste, dei filoni specifici. Per fare un esempio concreto, all'interno della Ricerca economia e giuridica (tralascio qui, solo a fini esplicativi, la parte sulla Ricerca scientifica) per il 2007 sono state individuate le aree tematiche «Studi economici e politiche pubbliche» e «Integrazione europea e relazioni internazionali»; all'interno di quest'ultima sono stati enucleati i filoni: «società civile e istituzioni europee»; «ruolo internazionale dell'Europa»; «diritti umani e sviluppo»; «il polo Onu a Torino».

Tutti questi documenti sono accessibili nel sito della Compagnia www.compagnia.torino.it. A essi si affianca un'intensa attività di reportistica e, più in generale, di *accountability* nei confronti degli *stakeholders* della Fondazione. Dall'esercizio 1996 la Compagnia pubblica un Bilancio di missione e una Relazione economico-finanziaria, insieme a un Rapporto annuale, in italiano e in inglese. A essi si aggiunge una *Newsletter* trimestrale, nonché la pubblicazione delle collane «Quaderni della Compagnia» e «Quaderni dell'Archivio Storico», su temi di particolare interesse.

4. *Uno sguardo sul futuro*

Le fondazioni ex bancarie sono ormai soggetti con un ruolo consolidato, nei rispettivi ambiti d'intervento, anche se la loro «legittimazione sociale» è ancora in divenire. Sempre più, comunque, se ne coglie la rilevanza come «corpi intermedi» del sistema sociale, economico e culturale, ovvero come soggetti che contribuiscono ad arricchire il pluralismo *delle* istituzioni, accanto al pluralismo *nelle* istituzioni.

Nel guardare agli anni che abbiamo di fronte, dal punto di vista della Compagnia, parlerei di «sfide interne» e di «sfide esterne» sulle quali dobbiamo riflettere e che dobbiamo affrontare.

Le «sfide interne», per una fondazione delle dimensioni e con l'articolazione organizzativa che ha raggiunto la Compagnia, riguardano anzitutto l'adeguatezza dei meccanismi di *governance* del gruppo *nonprofit*. È quanto abbiamo cercato di affrontare creando, tra l'altro, procedure e momenti periodici di raccordo con gli enti strumentali. È chiaro, comunque, che va sempre ricercata, se si vuole essere davvero efficaci ed efficienti nella propria azione, la massima coerenza tra risorse disponibili, linee programmatiche e struttura chiamata ad attuarle.

Fra gli obiettivi «interni» da perseguire nel prossimo futuro, sottolineerei almeno quattro aspetti: la necessità di trovare il miglior bilanciamento possibile, a medio termine, tra continuità e innovazione; la ricerca di ulteriori forme di «cooperazione orizzontale» nel gruppo, con e tra gli enti strumentali; la valorizzazione e lo sviluppo di quanto fatto in materia di valutazione, intesa soprattutto come occasione di apprendimento; l'attenzione costante alle risorse umane, tenuto conto del tipo di professionalità richiesta a chi lavora nel mondo delle fondazioni.

Se volgiamo lo sguardo alle «sfide esterne», rischiamo ovviamente di mettere insieme un catalogo infinito di temi e problemi. Meglio dunque limitarsi a due linee di riflessione: il posizionamento strategico delle fondazioni e il significato peculiare da individuare nella loro «missione».

Vi è ancora, come detto, una sfida aperta sulla legittimazione delle fondazioni quali attori permanenti del pluralismo sociale e istituzionale. In questo, un ruolo importante ha giocato la sentenza del 2003

della Corte costituzionale che, oltre a confermare la natura di persone giuridiche private delle fondazioni ex bancarie, le ha incluse fra i «soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali». Si tratta di una formula di grande interesse: le fondazioni costituiscono un soggetto che può contribuire a dare sostanza e continuità a una visione «attiva» della libertà, in grado di arricchire la trama di opportunità e, nel contempo, di alleviare i problemi della società in cui esse sono chiamate a operare.

A questa sfida si affianca quella di saper adottare una prospettiva *outward looking*, di sapere essere fino in fondo «fondazioni europee». In questi anni la Compagnia è stata la fondazione ex bancaria più attiva a livello europeo e internazionale, inserita in *network* di grandi fondazioni, che intendono operare come protagoniste della (difficile) costruzione di una «società civile europea». Registriamo con favore un crescente interesse, negli ultimi tempi, per la dimensione europea anche da parte di altre fondazioni ex bancarie.

Ma, in conclusione, qual è, quale può essere la «missione» delle fondazioni nella società contemporanea? Non credo che esista una risposta univoca, valida per tutti i tipi di fondazioni. Posso, però cercare di riassumere in poche righe quella che noi abbiamo individuato per la Compagnia, nell'arco ormai di un quindicennio di attività. Vogliamo intervenire sui «fattori pre-competitivi dello sviluppo»: il capitale umano, la qualità della vita, l'inclusione sociale. E possiamo farlo accrescendo, per esempio, le opportunità nella ricerca e nell'istruzione, nell'offerta artistica e culturale, nella disponibilità di servizi adeguati in campo sanitario e assistenziale.

In altre parole, dobbiamo saper essere *sempre autonomi e mai isolati*: attenti ad affermare l'indipendenza strategica e operativa della Compagnia, ma altrettanto attenti alle domande, agli stimoli creativi e anche alle paure della società in cui viviamo.

Capitolo ottavo

L'attività di una fondazione operativa nella cultura: la Fondazione Teatro Regio di Torino

Carlo Carrà

Premessa

Questo saggio intende dare risposta principalmente a quattro quesiti: a) quali attività svolge la Fondazione Teatro Regio di Torino, b) perché è stata scelta la forma giuridica della fondazione (e la risposta potrebbe ben essere perché è stata imposta dalla legge, ma è la forma migliore per l'attività che svolge?), c) che cosa implica dal punto di vista della *governance* e della gestione la forma giuridica fondazione, d) quali sono gli attori con i quali la fondazione si trova a operare. In conclusione, viene inoltre tracciata una breve analisi dei finanziamenti delle fondazioni liriche.

1. *L'attività*

Le fondazioni liriche nascono dalla trasformazione *ope legis* degli enti lirici, enti pubblici non economici, in enti di diritto privato in precedenza regolamentati dalla legge 14 agosto 1967 n. 800 e oggi dal D.lgs. 29 giugno 1996 n. 367.

Le finalità istituzionali previste sono:

- la diffusione dell'arte musicale realizzando in Italia e all'estero spettacoli lirici, di balletto, concerti o comunque spettacoli musicali;
- la formazione di quadri artistici e tecnici;
- l'educazione musicale della collettività;
- la promozione della ricerca anche in funzione di promozione sociale e culturale;
- la gestione dei teatri affidati alla fondazione valorizzandone il pa-

trimonio artistico e culturale con particolare riferimento al territorio in cui opera;

- ogni altra attività consentita dalla legge, anche commerciale, strumentale o accessoria, conforme agli scopi istituzionali.

Le finalità sopra indicate sono tratte dallo statuto della Fondazione Teatro Regio di Torino. All'atto pratico il Teatro le persegue producendo e distribuendo spettacoli di lirica, balletto e concerti e sul piano generale non si può sostenere che vi siano sostanziali differenze da quanto avveniva in precedenza nella forma giuridica dell'ente pubblico non economico.

L'attività di spettacolo può essere classificata secondo due modalità: la produzione e l'ospitalità; in entrambi i casi il Teatro è responsabile del rapporto che instaura con il pubblico che sarà presente in sala. Nel caso di produzione, il Teatro è anche il soggetto titolare di una serie di rapporti e funzioni: scrittura gli artisti, produce o noleggia l'allestimento, ricorre al proprio personale per la realizzazione musicale (orchestra, coro), realizza il montaggio e lo smontaggio, organizza le prove e le recite.

Nel caso di attività di ospitalità, invece, la produzione dello spettacolo è effettuata da un altro soggetto e il teatro si limita a distribuire lo spettacolo al proprio pubblico, ovviamente curando le fasi di montaggio, le prove e le recite, ma senza dedicarsi alla progettazione e alla realizzazione, alla scelta degli artisti, attività che avvengono a cura del produttore.

Produzione e distribuzione sono perciò due aspetti dell'attività teatrale che possono essere effettuati simultaneamente da un solo soggetto o separatamente da due o più soggetti diversi. Gli spettacoli sono poi articolati in stagioni liriche, festival, rassegne.

Nell'ambito delle finalità sopra elencate, rivestono molta importanza le attività per le scuole, essendo la formazione musicale degli scolari e degli studenti un compito fondamentale del Teatro, che spesso si va a sostituire alle carenze strutturali dei programmi di musica delle scuole.

Con i fondatori (per es. Comune, Regione, fondazioni di origine bancaria, ecc.), si sta sviluppando un'attività parallela alla programmazione istituzionale in cui il Teatro mette a loro disposizione le pro-

prie competenze e professionalità per l'attuazione di progetti artistici e culturali condivisi dalla Fondazione. Tali attività hanno trovato al Teatro Regio un forte sviluppo negli ultimi anni e sono state anche determinanti per il miglioramento dei risultati di gestione, di per sé alquanto critici in relazione alle riduzioni dei contributi pubblici.

A questo proposito, occorre ricordare che la contribuzione pubblica nel teatro d'opera è una necessità strutturale indipendente dalla qualità della gestione. Storicamente, i teatri d'opera hanno sempre beneficiato, attraverso forme diverse, di finanziamenti in quanto la vendita dei biglietti non ha mai permesso la copertura dei costi. Nel caso di una fondazione teatrale, il contributo pubblico va inteso come corrispettivo del servizio reso alla collettività per l'impossibilità dell'utente medio di pagare un prezzo tale da consentire la copertura dei costi di gestione. Nel teatro lirico è già un risultato molto importante quello di riuscire a coprire i costi diretti di produzione con gli incassi di biglietteria. I costi fissi, che sono la maggioranza, competono invece al contributo pubblico se si vuole realizzare l'obiettivo primario stabilito dalla legge di diffondere la cultura musicale nel territorio.

Le gestione del Teatro è poi completata da tutte le attività di supporto alla realizzazione degli spettacoli: la produzione interna delle scenografie, le attività di sviluppo e marketing che includono i citati rapporti con le scuole, l'attività editoriale e di comunicazione, la gestione e la manutenzione delle strutture teatrali e le funzioni di staff quali l'organizzazione del personale, la contrattualistica, l'amministrazione e il controllo di gestione.

2. Motivazioni alla base della scelta della forma giuridica della fondazione

La scelta della trasformazione degli ex enti lirici in fondazioni nasce nel 1996 su proposta del Teatro alla Scala di Milano con la pubblicazione del D.lgs n. 367/1996. La situazione degli enti lirici richiedeva certamente una riforma che desse in primo luogo maggiore autonomia ai teatri. La loro collocazione nel comparto pubblico presentava sempre maggiori difficoltà, in primo luogo nella gestione dei rapporti di lavoro con il personale dipendente.

Il progetto ha previsto poi l'obbligo di reperire partner privati che

si impegnassero almeno per un triennio a integrare il contributo pubblico con apporti al patrimonio e alla gestione, partner ai quali sono state riservate agevolazioni fiscali *ad hoc*. Impegnandosi a versare apporti di un'entità pari almeno al 12% del contributo statale, i partner privati avrebbero anche acquisito il diritto di designare un consigliere d'amministrazione.

L'obbligo di avviare il processo di trasformazione, tuttavia, è stato rispettato solo dal Teatro alla Scala di Milano. Successivamente, nel 1998, è intervenuto un altro decreto che ha stabilito che la trasformazione sarebbe avvenuta *ope legis*, con l'obbligo per le neo-fondazioni di adeguarsi a tutte le disposizioni già previste dal decreto precedente.

La scelta della trasformazione in fondazioni è motivabile in base alle seguenti considerazioni. I teatri dovevano rimanere comunque istituzioni culturali senza scopo di lucro, pertanto non si poteva ricorrere a forme giuridiche di tipo societario; allo stesso tempo la forma dell'associazione non era adeguata perché le finalità dei teatri sono rivolte principalmente all'esterno, mentre in una associazione si persegue sostanzialmente il beneficio degli associati. La forma giuridica della fondazione era invece adatta al livello delle istituzioni teatrali italiane, si presentava idonea allo svolgimento di attività senza scopo di lucro, ma anche a svolgere attività economiche ordinarie.

Va tuttavia considerato che le fondazioni teatrali non sono state dotate di un patrimonio da amministrare per poi ottemperare alle finalità istituzionali con i frutti del patrimonio stesso, ma operano come fondazioni atipiche senza un patrimonio specificamente a esse attribuito e per una sola specifica attività (fondazioni operative). Nella definizione del patrimonio ai fini contabili sono naturalmente stati individuati tutti i cespiti che costituiscono il patrimonio contabile ai fini civilistici. L'assenza di un cospicuo patrimonio da investire per utilizzarne i frutti determina la necessità di continuare a ricevere contributi da enti pubblici per realizzare la completa copertura dei costi di gestione.

Va infine ricordato che la fondazione, pur essendo a termini di codice civile un organismo di diritto privato, resta per talune previsioni legislative un organismo di diritto pubblico. Infatti, alcune normative – principalmente quelle inerenti alle gare d'appalto e agli affidamenti di lavori e forniture – definiscono l'organismo pubblico come «qual-

siasi soggetto pubblico o privato che utilizzi in misura maggioritaria denaro proveniente da amministrazioni pubbliche». Poiché i finanziamenti delle fondazioni teatrali restano almeno per il 75% di provenienza pubblica, quando le norme si riferiscono a questo principio, le fondazioni devono seguire le regole degli organismi pubblici.

3. La forma giuridica della fondazione: implicazioni dal punto di vista della governance e della gestione

I decreti che hanno regolamentato la trasformazione degli enti lirici in fondazioni hanno previsto anche un diverso assetto dei Consigli di amministrazione (CDA) dei teatri. In particolare, è stato stabilito che il Consiglio di amministrazione svolga alcune funzioni fondamentali (per es. l'approvazione del bilancio) che in una società competono all'assemblea dei soci. Compete al CDA la nomina del Vice Presidente, del Sovrintendente e la designazione di un Revisore dei conti nonché l'approvazione dei programmi artistici.

A fronte di tali competenze, la composizione del Consiglio è prevista dalla legge in ragione di almeno un rappresentante dello Stato (che nei precedenti enti lirici non esisteva), un rappresentante della Regione oltre al sindaco della città in cui ha sede il teatro che continua a svolgere la funzione di Presidente. È poi previsto che il fondatore privato (o gruppo di fondatori) che si impegna per un triennio a versare almeno il 12% del contributo erogato dallo Stato abbia diritto a far parte del CDA con un proprio rappresentante. Il numero dei consiglieri è costituito normalmente da sette componenti estensibile a nove. In questo caso uno dei due ulteriori componenti deve essere espressione dello Stato (attraverso il Ministero dei Beni e Attività Culturali).

Il Teatro Regio di Torino ha stabilito nel proprio statuto la presenza di un altro organo sociale: l'Assemblea dei fondatori. A tale organo compete in primo luogo la nomina dei consiglieri che non sono nominati di diritto. Nella situazione attuale tre consiglieri vengono nominati dall'Assemblea dei fondatori che, nei propri compiti statutari, deve anche fornire pareri sui bilanci preventivi e consuntivi e approvare l'ingresso di nuovi fondatori.

Si può pertanto affermare che sul piano della *governance* molto è cambiato rispetto alla situazione preesistente alla trasformazione: è

forte la presenza di soggetti privati che attraverso le nomine dell'Assemblea possono essere rappresentati in CDA. È stata rafforzata la presenza pubblica con la nomina di consigliere da parte del Ministero dei Beni e Attività Culturali che nomina anche un revisore dei conti. Il Presidente di quest'ultimo organo sociale è invece nominato dal Ministero del Tesoro.

Se ne desume, comunque, una forte presenza pubblica (Stato, Regione, Comune) e una presenza privata che resta correlata all'impegno finanziario dei soggetti privati nella fondazione anche se, non trattandosi di una società di capitali, non si ha mai una proporzionalità diretta fra somme conferite e peso del diritto di voto.

4. *Gli stakeholders*

I soggetti con cui la Fondazione Teatro Regio di Torino opera maggiormente restano da una parte quelli istituzionali già più volte citati: Comune, Regione, enti statali. A questi si aggiungono i fondatori privati che stanno assumendo un crescente ruolo di collaborazione e ai quali, di fatto, la Fondazione conferisce sempre maggiore visibilità.

Le collaborazioni istituzionali non sono perciò solo più con i principali enti centrali e locali, ma anche con fondazioni di origine bancaria, primari istituti assicurativi e bancari e aziende del territorio. Inoltre, si sta sviluppando una crescente forma di collaborazione per la quale la Fondazione mette a disposizione dei principali fondatori le proprie competenze per produrre e distribuire spettacoli riferiti a loro progetti artistici. In questo modo, oltre a risolvere problemi contingenti di natura organizzativa, si concretizza una crescente presenza della Fondazione nel territorio comunale, regionale e, talvolta, anche all'estero proprio come esecutori di manifestazioni, festival e altri eventi artistici di cui si ha, come è ovvio, la totale copertura dei costi da parte degli enti richiedenti.

Va poi ancora richiamata la sempre maggiore attenzione che la Fondazione dedica al mondo della scuola con ogni genere di attività di carattere formativo destinata a integrare l'insufficiente formazione musicale prevista dai programmi scolastici.

Il rapporto fra mondo della produzione e quello della formazione musicale diventa sempre più stretto anche per la maggior relazione

esistente con il Conservatorio e altri organismi di produzione e formazione musicale.

Va da sé che la possibilità di instaurare tutti questi rapporti, per quanto concerne il livello giuridico-amministrativo, è determinata anche dalla nuova forma giuridica della Fondazione che consente certamente di affrontare ogni rapporto istituzionale con maggiore snellezza e minori incombenze giuridico-amministrative rispetto alla realtà dell'ente pubblico.

5. I finanziamenti delle fondazioni liriche

Come già espresso nella prima parte di questo contributo, la norma che ha disposto la trasformazione ha anche previsto l'obbligo delle fondazioni di reperire finanziamenti da parte di soggetti privati. Nel primo triennio, la norma prevedeva persino che chi non avesse ottemperato a tale obbligo non avrebbe potuto beneficiare di eventuali aumenti del finanziamento statale.

L'interpretazione corrente di tale disposizione, tuttavia, era che i finanziamenti dei privati avrebbero dovuto essere integrativi e non sostitutivi di quelli pubblici. Tale fatto si è verificato dal 1999 fino al 2005, quando si sono registrati sensibili tagli al finanziamento da parte dello Stato. Da quel momento i finanziamenti dei privati sono di fatto sostitutivi del contributo pubblico.

Il Teatro Regio ha applicato le nuove norme statutarie prevedendo diverse possibilità di partecipare attivamente alla vita del Teatro, con differente entità dell'impegno finanziario, in qualità di:

1. Fondatori
2. Sostenitori (soggetti associati a un fondatore)
3. Aziende aderenti alla Fondazione
4. Partner sostenitori
5. Benemeriti della Fondazione.

Un problema di notevole rilevanza è quello della stabilità dei finanziamenti privati nel tempo. È facile capire che nei momenti di recessione economica è molto probabile che alla scadenza del triennio le società possano trovarsi in situazioni tali da non essere in grado di far fronte al rinnovo del loro impegno. È altrettanto facile capire che l'e-

sistenza di un numero ridotto di finanziatori che corrispondono un sensibile apporto alla fondazione, in caso di un loro recesso, potrebbe causare gravi problemi economico-finanziari alla fondazione stessa.

La nuova tendenza su questo tema è perciò quella di cercare di aumentare consistentemente il numero dei finanziatori, anche con apporti che siano individualmente di modesta entità. Questo metodo, che non riduce certamente l'importanza del rapporto con i grandi partner finanziari, consente tuttavia una maggiore mobilità dei soggetti e crea minori problemi nel caso di recesso di alcuni.

Tale politica comporta la definizione e l'organizzazione all'interno della Fondazione Teatro Regio di una specifica attività nota con il nome di *fund-raising* che prevede che più operatori si adoperino per il coinvolgimento di soggetti in grado di elargire erogazioni liberali anche unitariamente di modesta entità. È il modello delle fondazioni teatrali e musicali angloamericane che permette loro di ottenere una rilevante quota (a volte anche il 40-50%) delle entrate complessive dell'esercizio. La Fondazione sta studiando tale metodologia in vista di una sua graduale attuazione.

A seguito della trasformazione, si aggiunge poi un maggior numero di attività economiche realizzate per conto di terzi in regime di impresa: costruzione di allestimenti per la cinematografia, realizzazione chiavi in mano di mostre ed esposizioni, stand fieristici, il tutto perseguendo il miglior utilizzo possibile delle risorse umane disponibili e dei beni di proprietà della Fondazione iscritti a patrimonio.

Sono sempre più diffuse tutte le forme di scambio o coproduzione degli allestimenti scenici fra i teatri e la definizione di linee artistiche in comune fra più teatri che permette risparmi nelle spese e spesso anche ricavi di una certa entità e contemporaneamente una migliore diffusione delle attività di maggior pregio artistico.

Merita infine ricordare che con la trasformazione in fondazione viene dedicata sempre maggiore attenzione al concetto di patrimonio e alla gestione dei cespiti. La valorizzazione delle costruzioni interne e la corretta gestione degli ammortamenti, come in qualsiasi impresa pubblica o privata, rivestono fondamentale importanza nel perseguimento dell'equilibrio economico e nella composizione della struttura finanziaria aziendale.

Capitolo nono

L'attività di una fondazione operativa nel sociale: la Fondazione Banco Alimentare Onlus

Roberto Cena

Premessa

Il Banco Alimentare nasce in Italia nel 1989, per volontà del cavalier Danilo Fossati, fondatore della STAR, nota azienda alimentare, e di monsignor Luigi Giussani, fondatore del movimento di Comunione e Liberazione. Entrambi, anche se in modi diversi, conobbero la realtà del Banco Alimentare in Spagna e, conquistati e affascinati da questa esperienza decisero di promuoverla anche in Italia.

Un primo gruppo di volontari, dopo un incontro informativo con il responsabile del Banco Alimentare di Barcellona e un successivo incontro con alcuni rappresentanti della Federazione Europea dei Banchi Alimentari, diede vita al primo Banco Alimentare in Italia. L'atto formale della costituzione della Fondazione fu redatto il 3 marzo 1989 a Cologno Monzese.

Oggi il Banco Alimentare è costituito dalla Fondazione Banco Alimentare Onlus con sede a Milano e opera sul territorio italiano attraverso venti Associazioni Banco Alimentare (Aba).

Lo scopo della Fondazione, come recita l'art. 2 dello statuto, è

contribuire alla soluzione dei problemi della fame, dell'emarginazione e della povertà in particolare mediante la raccolta delle eccedenze di produzione agricole e dell'industria specialmente alimentare e la redistribuzione delle stesse ad enti ed iniziative che si occupano di assistenza ed aiuto ai poveri e agli emarginati.

1. *L'attività*

1.1. *L'attività istituzionale*

L'attività istituzionale della rete Banco Alimentare è sintetizzabile in tre fasi: 1) individuazione nella filiera agro-alimentare delle fonti di «spreco»; 2) raccolta e stoccaggio delle merci presso i propri magazzini; 3) distribuzione dei prodotti agli enti assistenziali convenzionati.

1. *Individuazione nella filiera agro-alimentare delle fonti di «spreco»*. L'eccedenza di prodotti alimentari può avere cause diverse. La prima fonte di approvvigionamento è costituita dall'Agenzia del Ministero delle Politiche agricole e forestali (AGEA), che ha lo scopo «istituzionale» di sostenere i prezzi e i redditi agricoli e, in base a un regolamento dell'Unione Europea, può utilizzare eccedenze di produzione del settore primario, facendole poi trasformare da industrie alimentari, per distribuirle a enti che assistono i bisognosi in Italia.

In secondo ordine, si ha la raccolta presso l'industria alimentare (Star, Barilla, Ferrero, Ponti, ecc.) e la grande distribuzione (Esselunga, Coop, Carrefour, ecc.), le cui eccedenze derivano da molteplici cause come difetti nel *packaging*, beni soggetti a consumo stagionale oppure prossimi alla data di scadenza di consumo consigliato. Le aziende fornitrici sono attualmente circa quattrocento.

Vi è poi l'approvvigionamento reso possibile dalla Giornata nazionale della colletta alimentare, una raccolta straordinaria di derrate alimentari che si svolge una volta all'anno, l'ultimo sabato di novembre.

Dal dicembre 2003 a Milano, e successivamente anche altrove, è attivo anche un servizio quotidiano di recupero del cibo invenduto da mense aziendali, ospedali, refettori scolastici, hotel, e così via. *Sitici-bo*, questo è il nome del progetto, consente la raccolta di cibo cucinato, ma non servito, alimenti freschi come frutta e verdura, pane e dolci, tutti prodotti che nel giro di poche ore vengono consegnati e consumati presso gli enti riceventi. Il servizio viene effettuato attraverso una rete logistica di furgoni attrezzati che trasferiscono le eccedenze alimentari laddove il bisogno è più urgente. La sua premessa giuridica è la legge n. 155/2003, detta del «Buon Samaritano», i cui promotori

sono stati la Fondazione Banco Alimentare Onlus e Cecilia Canepa. Oggi questo servizio è presente a Como, Torino, Bolzano e Modena.

2. *Raccolta e stoccaggio delle merci presso i propri magazzini.* Le diverse Associazioni Banco Alimentare diffuse sul territorio, disponendo a vario titolo di spazi, attrezzature e celle frigorifere, provvedono a ricevere, immagazzinare e movimentare i prodotti raccolti.

3. *Distribuzione dei prodotti agli enti assistenziali convenzionati.* Gli enti destinatari delle derrate alimentari devono operare in Italia e avere finalità sociali e umanitarie; possono essere opere caritative diffuse su tutto il territorio nazionale o a carattere locale. Con tali enti viene firmato un accordo di collaborazione che prevede l'impegno, da parte degli stessi, di utilizzare i prodotti ricevuti esclusivamente a favore di persone bisognose e la possibilità, da parte della Fondazione, di realizzare controlli sull'effettiva attività svolta.

Nel 2006 la Fondazione Banco Alimentare Onlus (Fba Onlus) ha raccolto più di 65.000 tonnellate di prodotti alimentari (65.977 tonnellate), per un valore stimato di 200 milioni di euro circa che, distribuiti a 8.122 enti, hanno consentito di assistere 1.300.000 persone – circa 90.000 sono gli indigenti aiutati quotidianamente nella Regione Piemonte, attraverso la distribuzione di 4.000 tonnellate di derrate a 770 enti benefici.

Considerando che le persone con dichiarata difficoltà a reperire cibo in Italia sono stimate in circa 2.200.000 (dati Istat), possiamo dire che l'attività della Fba Onlus raggiunge circa il 50% delle persone bisognose.

I modi attraverso cui la Fba Onlus ricava le derrate alimentari da destinare agli enti sono molteplici, ciascuno con caratteristiche proprie, diverse le une dalle altre e che comportano differenti problemi per lo stoccaggio e la loro distribuzione.

Nel 2006 le più importanti fonti di approvvigionamento della Fba Onlus sono state senza ombra di dubbio l'AGEA e l'Ente Risi, che hanno donato circa 41.269 tonnellate di prodotti, con un'incidenza pari al 62,6% sul totale raccolto, seguiti dal settore dell'industria con circa 11.946 tonnellate (18,1% del totale), dalla Colletta alimentare con 8.664 tonnellate (13,1% del totale) – in Piemonte la raccolta ha raggiunto il 20% – per finire con il settore ortofrutticolo, la grande distri-

buzione organizzata e la ristorazione dove i dati indicano rispettivamente percentuali pari al 3,5%, 2,3% e 0,4%.

Accanto all'attività istituzionale la Fba svolge altre due attività principali: la comunicazione esterna e la raccolta fondi.

1.2. *La comunicazione esterna*

La comunicazione esterna assume una dimensione particolare: promuove l'immagine della Fba Onlus, accresce l'attrattiva del servizio offerto, crea un'immagine presso il pubblico, favorendo il reclutamento dei volontari e i rapporti con gli enti pubblici, aiuta nella raccolta delle risorse finanziarie necessarie per l'attività.

L'evoluzione e lo sviluppo della Fba Onlus sono stati resi possibili anche grazie a un'intensa attività di comunicazione che ha fatto conoscere la Fondazione alle imprese operanti nel settore alimentare e ha creato un'immagine aziendale di serietà e garanzia, essenziale per un rapporto fiduciario così delicato. La strategia di comunicazione è stata quella di parlare del problema povertà ponendo l'accento sulla possibilità di poter rispondere a un bisogno, offrendo un'immagine positiva e costruttiva, senza colpevolizzare nessuno, ma al contrario valorizzando il contributo di tutti.

1.3. *La raccolta fondi*

Rispetto alla raccolta fondi, dobbiamo rilevare come il continuo sviluppo dell'opera della Fba Onlus e l'ampliarsi delle tipologie e del numero delle merci trattate richiedano disponibilità finanziarie sempre più elevate, da destinare sia agli investimenti in capitale fisso sia al capitale circolante. La funzione finanziaria acquista quindi un ruolo determinante e l'attività di *fund-raising* viene svolta in modo sempre più sistematico, articolandosi in diversi strumenti quali direct mail, iniziative di partnership, sponsorizzazione e *cause related marketing* con aziende, realizzazione di eventi di raccolta fondi, progetti finanziati da enti pubblici o privati.

2. *L'assetto istituzionale*

Una volta delimitato l'ambiente in cui svolge la propria attività, viene qui indicato l'assetto istituzionale della Fba Onlus, ovvero la struttura che si è data, la forma giuridica scelta, i rapporti che la legano alle Aba.

La struttura attuale non è più quella iniziale, ma è mutata nel tempo in seguito all'espandersi dell'attività e ai cambiamenti intervenuti in Italia a livello giuridico. Il primo Banco Alimentare costituitosi in Italia, più precisamente in Lombardia, fu una fondazione con riconoscimento regionale. All'inizio fu scelta questa forma perché permetteva di operare con le maggiori garanzie e i maggiori vantaggi possibili sia per il Banco sia per le aziende, in quanto consentiva alle aziende donatrici di detrarre fino al 2% dell'utile lordo d'impresa sia per i contributi in denaro sia per quelli in alimenti. Occorre anche ricordare che, a quell'epoca, essere una fondazione costituiva di fatto un evidente segno distintivo di serietà e affidabilità, in quanto occorreva non solo una buona volontà da parte dei fondatori, ma anche un patrimonio messo a disposizione per raggiungere lo scopo, e a garanzia di terzi.

A quel tempo si ipotizzò di creare una serie di fondazioni regionali per coprire tutto il territorio nazionale, sotto il coordinamento e il controllo della Fondazione di Milano e di dar vita successivamente a una Federazione Italiana dei Banchi Alimentari. Il progetto incontrò seri ostacoli in relazione sia all'elevato patrimonio indispensabile per acquisire i vari riconoscimenti (intorno ai 50 milioni di lire per ogni fondazione costituita), sia ai lunghi tempi necessari per ottenere tale riconoscimento giuridico. Fu allora deciso di costituire delle associazioni a livello regionale che operavano in stretto contatto con la Fondazione, la quale rimase comunque proprietaria dei beni alimentari che riceveva in quanto unico soggetto giuridico che permetteva alle aziende di ottenere sgravi fiscali.

L'espandersi dell'attività fece sorgere la questione del coordinamento tra queste nuove realtà e la Fondazione lombarda, storicamente punto di origine e di sviluppo di tutto il movimento: occorreva definire il suo ruolo rispetto ai nuovi soggetti, definire i rapporti tra gli stessi e i rapporti con l'esterno (enti fornitori, enti destinatari), i rapporti con gli enti pubblici, i sistemi di comunicazione, per conseguire un'unità di scopo e soprattutto d'azione.

All'inizio l'ipotesi più opportuna sembrò quella di creare una Fondazione Banco Alimentare riconosciuta a livello nazionale con filiali in ogni regione, ma, dopo una serie di verifiche operative, l'ipotesi venne scartata. Creare una filiale implicava infatti anche il fatto di doverla mantenere economicamente e il rischio era che l'onere economico fosse troppo elevato, oltre a significare l'assunzione di responsabilità civili e penali in capo al Presidente su un vasto territorio e con limitati strumenti di controllo. Si decise allora di dare vita a una fondazione nazionale, operante sul territorio attraverso figure giuridiche autonome: i Comitati.

Questa soluzione sembrò la più consona sotto molti punti di vista. Da un lato permetteva di valorizzare le risorse umane a livello locale, visto che le istanze per la creazione di un Comitato non potevano essere imposte centralmente, ma dovevano nascere da una determinata realtà e, inoltre, questa scelta permetteva di usufruire di tutte quelle offerte di aiuto economico legate alle singole regioni, inutilizzabili senza la presenza di un soggetto giuridico con sede sociale nella regione di appartenenza. Veniva, inoltre, salvaguardata e rispettata l'autonomia di azione dei singoli, perché i promotori avevano la più ampia libertà nello scegliere i metodi e le modalità nell'attuazione della gestione. Realtà locali differenti e sensibilità diverse nell'affrontare le problematiche hanno fatto sì che tutti i Comitati fossero uguali nello scopo, ma con diversi modelli operativi e questo ha rappresentato una forma di ricchezza incredibile per la Fondazione. Il rapporto che legava la Fondazione ai Comitati fu determinato sulla base di un sistema duplice: da una parte era un sistema «legale», che prevedeva che la Fondazione dovesse approvare il Consiglio di amministrazione del Comitato e indicare la figura del Presidente, dall'altro si disciplinò la gestione delle derrate alimentari che erano sempre e comunque di proprietà della Fondazione che poi, successivamente, le dava in gestione ai singoli Comitati, attraverso una delega notarile al Presidente.

A quel punto, la Fondazione Banco Alimentare della Lombardia si trasformò in Fondazione nazionale in modo da poter operare su tutto il territorio italiano e ottenne il riconoscimento di «ente morale» con il decreto ministeriale del 31.01.1996. Contemporaneamente, venne creato anche il Comitato Banco Alimentare della Lombardia, in modo tale da staccare completamente l'operatività della Fondazione da quella del Comitato.

I Comitati si impegnarono a seguire le indicazioni fornite a livello centrale, in un quadro caratterizzato da fortissima coesione e unità di intenti, nella condivisione con la Fondazione di un'unica finalità: il recupero gratuito di sprechi ed eccedenze alimentari e la loro donazione alle varie realtà assistenziali. In pratica, tramite i Comitati, la Fondazione arrivava capillarmente su tutto il territorio nazionale e perseguiva il raggiungimento della sua *mission*.

Nel 1997, nello scenario giuridico italiano si ebbe la creazione della qualifica di Onlus e tale cambiamento portò a una nuova «rivoluzione» nell'assetto istituzionale della Fondazione. Infatti, la qualifica fiscale di Onlus comportava la possibilità di accedere a ulteriori benefici in materia di imposte, ma soprattutto di donazioni. La nuova norma permetteva la deducibilità, nella determinazione del reddito d'esercizio, di quei beni che per difetto di confezionamento o altre cause, vengono esclusi dal circuito commerciale e donati alle Onlus.

Per far sì che tutto il «sistema Banco» potesse beneficiare di queste agevolazioni si decise di modificare lo statuto della Fondazione in modo che potesse iscriversi al registro delle Onlus, mentre i Comitati si trasformarono in Associazioni di volontariato iscritte all'albo della propria regione, quindi automaticamente Onlus.

Il nuovo panorama legislativo richiese un completo cambiamento: se per la Fondazione fu necessario solo l'adeguamento dello statuto, affinché fossero presenti i requisiti previsti dalla legge, per i Comitati il percorso fu più complesso. Un problema di carattere formale riguardò l'adozione del criterio stabilito dalla legge di «democraticità», in base al quale tutte le cariche dovevano essere elettive, cosa prima impossibile visto che il Presidente veniva nominato dalla Fondazione. Oltre all'aspetto formale, vi fu però anche un «motivo ideale»: secondo la Fondazione, i vari Comitati erano ormai talmente cresciuti da poter camminare con le proprie gambe ed era giunto il momento del *riconoscimento della loro totale autonomia a livello formale, legale e amministrativo*, attraverso la concessione del logo «Banco Alimentare» da parte della Fondazione stessa alle singole ABA.

Questo nuovo rapporto si formalizzò nella firma di una convenzione, dove vennero prima di tutto ribadite le finalità che i due soggetti volevano raggiungere, poi i modi attraverso cui raggiungerle, quindi le modalità e le forme dell'uso della denominazione e del logo. Con la firma della convenzione la Fba Onlus e le ABA realizzarono la

Rete Banco Alimentare, al fine di potenziare la propria capacità operativa sul territorio nazionale. Ciascuna Aba divenne così proprietaria dei prodotti alimentari e anche titolare del rapporto di convenzione con gli enti e le associazioni assistite, e con le aziende fornitrici (responsabilità che prima era della Fondazione). Infine, le Aba si impegnarono a fornire annualmente i dati relativi alla propria attività nel suo complesso, affinché la Fba Onlus potesse redigere una «relazione-attività» di tutta la rete. E così è tuttora.

Attualmente alla Fba Onlus spetta in primo luogo il compito di «garantire e promuovere la propria *mission*» attraverso la promozione e la presentazione di eventi e di tutte quelle iniziative utili a sensibilizzare l'opinione pubblica e le autorità competenti. Questo non significa che le singole Aba non possano attuare iniziative a carattere locale, ma che queste dovranno essere concordate per utilizzare modalità e forme comuni, non difformi le une dalle altre, in coerenza con lo scopo e la concezione educativa della Fba Onlus.

Al fine poi di facilitare lo svolgimento e l'espansione della sua opera, e di aumentare la propria capacità di assistenza, la Fba Onlus si impegna ad aiutare le Aba, nei limiti del possibile gratuitamente, svolgendo: attività di promozione e rappresentanza verso le aziende alimentari nazionali e della distribuzione, l'AGEA, l'Ente Risi e altri uffici pubblici e privati; attività di coordinamento logistico e/o trasporto per la raccolta e la distribuzione dei prodotti tra la rete nazionale; e, infine, attività di formazione delle persone che collaborano in modo volontario e non. Inoltre, nel caso in cui le Aba non riescano a raggiungere l'equilibrio gestionale, la Fba Onlus interverrà, nei limiti delle proprie possibilità, sostenendole economicamente quando si trovino in situazioni eccezionali o puntino all'attuazione di progetti di interesse generale. In questo modo le Aba possono sempre contare sull'aiuto della Fba Onlus e di tutta la Rete.

La Fba Onlus resta quindi proprietaria dei loghi «Banco Alimentare» e «Giornata Nazionale della Colletta Alimentare» (GNCA). L'utilizzo del logo e della denominazione è concesso gratuitamente, ma può avvenire solo al fine di perseguire le comuni finalità, esplicitate nei propri statuti.

La Fba Onlus ha l'esclusiva competenza della definizione del contenuto culturale della GNCA, della realizzazione del materiale promozionale a livello nazionale, del rapporto con i media e le istituzio-

ni pubbliche, della ricerca di sponsor a livello nazionale e dell'autorizzazione di sponsor a livello locale. Quindi per tutto quel che riguarda l'organizzazione sul territorio nazionale della GNCA, la competenza è della Fba Onlus, mentre a livello logistico, di operatività, la Fba Onlus agisce in stretta collaborazione con i responsabili regionali, in particolare in merito al reperimento dei volontari e alla loro presenza nei punti vendita.

L'Aba locale è proprietaria dei prodotti raccolti durante la GNCA e sono anche di sua competenza gli aspetti logistici, di stoccaggio e le modalità di distribuzione delle stessi agli enti caritativi convenzionati. Occorre anche ricordare che, nel momento in cui l'Aba firma la convenzione con la Fba Onlus, spende il nome della Fondazione e nel caso in cui sorgessero dei problemi, il rischio è di una perdita d'immagine per la Fba Onlus. Occorre dunque una qualsivoglia specie di controllo sull'operato delle singole Aba convenzionate, soprattutto a livello direzionale. Normalmente un sistema formale di controllo direzionale è un sistema globale, nel senso che investe tutti gli aspetti del funzionamento aziendale, al fine di assicurare l'equilibrio e il coordinamento di tutte le diverse parti dell'organizzazione; il che richiede la disponibilità di adeguate informazioni in merito a ciascuna delle parti.

Orbene, più che al concetto di controllo, la Fba Onlus fa riferimento al concetto di «responsabilità», verso le realtà locali: *il controllo si basa sulla fiducia data in forza di un rapporto. Il controllo avviene perché c'è questo rapporto, perché le decisioni sono prese insieme.* È la realtà stessa che segnala la presenza di problemi, è la sua osservazione che indica se la strada percorsa è quella giusta oppure se è necessario cambiarla o correggerla. Si punta a una crescita della responsabilità, più che del controllo, perché se questa cresce, allora tutti sono partecipi del bene comune raggiunto; ci si sforza di crescere insieme, migliorandosi, fornendo consigli e suggerimenti, stabilendo le strategie, ma lasciando decidere alla singola Aba il modo in cui portare a compimento ciò che è stato deciso. Il processo di controllo che così si configura, basato sull'apprendimento, è lento ma più coinvolgente e fa sì che tutti gli attori si sentano valorizzati.

3. La governance

Nella Fba Onlus, l'organo più importante è rappresentato proprio dal Consiglio di amministrazione, la cui funzione principale sta nella definizione dell'indirizzo e della politica dell'ente, nel tracciare le linee di sviluppo e nell'individuare gli obiettivi verso i quali la fondazione deve muoversi, nel rispetto dei limiti e dei vincoli previsti dallo statuto. Attualmente i membri sono undici.

Il Consiglio di amministrazione gode di un ampio potere decisionale non solo in materia di ordinaria amministrazione, ma anche di straordinaria amministrazione, influenzando sia sull'area delle responsabilità aziendali sia su quella delle responsabilità istituzionali.

Normalmente viene convocato una volta al mese e vi partecipa senza diritto di voto, anche il Direttore generale della Fondazione; l'ordine del giorno può essere «suggerito» dal management e stabilito dai consiglieri stessi. Il Consiglio di amministrazione formalizza in un documento il piano di lavoro che scandisce gli argomenti da trattare, le decisioni da assumere e i relativi tempi. Le informazioni utili per il governo dell'organizzazione sono rese disponibili attraverso presentazioni orali, ma anche tramite report scritti messi poi agli atti.

Prima di deliberare, sono esposte le problematiche da affrontare e le possibili soluzioni, vengono fornite informazioni supplementari e possono anche essere presenti consulenti esterni alla Fba Onlus, al fine di migliorare la comprensione di questioni legate a specifici ambiti che non tutti sono tenuti a conoscere. Al momento di prendere una decisione, tutte le proposte e le soluzioni vengono prese in considerazione, per far sì che le deliberazioni rispettino il bene comune, ma nel caso in cui non si riesca a trovare un accordo tra i consiglieri, viene tenuto in particolare conto il giudizio del Presidente, visto come figura autorevole e *super partes*. Nel caso non si dovesse trovare unanimità di consensi tra i membri del Consiglio, il Presidente passa alla votazione.

I temi più frequentemente trattati nel corso delle riunioni sono quelli del finanziamento della Fba Onlus e di sostegno alle singole ABA, quelli riguardanti le azioni necessarie per promuovere l'attività del Banco, ovvero questioni riguardanti le strategie di sviluppo.

Le decisioni assunte sono riportate nei verbali del Consiglio che diventano i primi mezzi di comunicazione delle informazioni all'in-

terno della struttura della Fondazione, il primo canale del cosiddetto «flusso informativo».

Lo statuto della Fba Onlus prevede, oltre al Consiglio di amministrazione, anche altri organi, quali l'Assemblea dei soci fondatori, i Comitati tecnico-scientifici e il Collegio dei revisori dei conti.

L'art. 3 dello statuto della Fondazione definisce come «Soci Fondatori tutti i soggetti, persone od enti, che hanno partecipato alla costituzione della Fondazione, nonché i soggetti che, anche successivamente all'Atto Costitutivo, verranno riconosciuti tali e cooptati quali fondatori in essere».

I fondatori costituiscono quindi l'Assemblea dei fondatori, questo organo, anomalo per una Fondazione, fu istituito proprio per ottenere con maggiore certezza l'iscrizione al registro delle Onlus, in quanto si dimostrava un'intenzione esplicita a dar forma anche a un organo tipicamente associativo e quindi democratico. L'Assemblea dei fondatori ha come compiti esclusivi:

- la nomina di quattro componenti del Consiglio di amministrazione (gli altri sette sono nominati dall'Associazione Compagnia delle Opere);
- l'attribuzione della qualità di membro fondatore a terzi successivamente all'atto costitutivo;
- l'esclusione di un socio fondatore, ove ricorrano gravi motivi;
- la nomina di un componente del Collegio dei revisori dei conti (gli altri due sono nominati dall'Associazione Compagnia delle Opere).

Attualmente i soci fondatori sono trenta di cui nove persone fisiche e ventuno persone giuridiche e cioè venti Aba, più una organizzazione non governativa (AVSI) con cui la Fondazione collabora in caso di calamità in paesi esteri.

Il Collegio dei revisori è composto da tre revisori dei conti iscritti all'Albo; il suo compito consiste essenzialmente nel controllo sulla chiarezza e sulla veridicità del bilancio e nel controllo teso a evitare che sia aggirato il divieto della non distribuzione degli utili attraverso *fringe benefits* agli amministratori, forme di distribuzione occulta o manipolazioni contabili, oltre alla verifica degli obblighi previdenziali a favore dei dipendenti o collaboratori.

I Comitati tecnico-scientifici sono organi di carattere consultivo che hanno il compito di coadiuvare il Consiglio di amministrazione

nella conoscenza di specifiche problematiche legate alla Fondazione. Dal 2007 è all'opera un Comitato scientifico per rilevare dati che documentino le reali necessità alimentari della popolazione indigente nel nostro paese. Un'operazione ricognitiva tutt'altro che semplice.

Oltre agli organi istituzionali occorre fare accenno anche alla composizione dello staff operativo. Le persone che appartengono allo staff dei dipendenti costituiscono il nucleo centrale di una organizzazione *nonprofit*, rendendo stabile la struttura in riferimento alle attività da svolgere e ai risultati da ottenere. Dal punto di vista della produzione ed erogazione del servizio, il personale dipendente rende continuative nel tempo le attività svolte, aumenta anche le possibilità di risposte ai bisogni esistenti e istituzionalizza le relazioni con l'ambiente, identificando meglio l'interlocutore di riferimento e migliorando, di conseguenza, la qualità della comunicazione.

Presso la Fba Onlus opera uno staff composto da diciassette persone (esclusi i volontari). I dipendenti sono stati assunti in base non solo alle loro capacità e alle potenzialità, ma anche al coinvolgimento nella *mission* aziendale; hanno quindi stipulato con la Fba Onlus, non soltanto un contratto economico, ma anche una sorta di *contratto morale implicito* che li rende una categoria di portatori d'interesse molto importante.

Sotto il profilo organizzativo, l'opera del personale volontario risulta assolutamente rilevante per lo sviluppo dell'attività della Fba Onlus. I volontari sono costituiti per la maggioranza da pensionati, seguiti da lavoratori, disoccupati, in misura minore, da studenti maggiorenti.

All'inizio dell'attività venivano ricercati essenzialmente i cosiddetti «volontari generici» cioè persone disposte a dedicare parte del loro tempo alla Fba Onlus, con le proprie energie e le proprie motivazioni, ma non necessariamente in possesso di una qualche professionalità specificatamente e strategicamente utilizzabile dall'organizzazione. Oggi invece i responsabili cercano persone dotate di capacità distintive, capaci di soddisfare alcune specifiche esigenze dell'ente. Stiamo assistendo a una progressiva qualificazione dei volontari che sono sempre più frequentemente impegnati in ruoli complessi e di responsabilità, iniziando a esercitare anche un'influenza indiretta nel momento decisionale, e che arrivano a stipulare con l'organizzazione lo stesso tipo di contratto morale implicito dei dipendenti, assumendo anch'essi lo status di «portatori di interessi».

I volontari che prestano la loro opera presso la rete Banco Alimentare, in tutte le sue sedi, sono circa mille, alcuni offrono il loro servizio in maniera stabile, altri saltuariamente od occasionalmente.

4. Gli stakeholders

Prima delle conclusioni occorre menzionare gli *stakeholders* della rete Banco Alimentare, ossia tutti quei soggetti che per i più svariati motivi sono portatori di interesse in rapporto con l'attività e la *mission* specifica della rete, senza il cui appoggio la rete stessa non sarebbe in grado di sopravvivere.

Secondo il rapporto che intercorre essi possono essere classificati in:

- *stakeholders* diretti, ossia quelli senza la cui continua partecipazione la rete Banco Alimentare non potrebbe sopravvivere come complesso funzionante; tipicamente, donatori istituzionali e non, imprese sostenitrici, volontari, enti assistiti con cui la rete ha un rapporto di scambio continuo e nella maggior parte dei casi bidirezionale;
- *stakeholders* indiretti, ossia coloro che non sono essenziali per la sopravvivenza o che esercitano un'influenza indiretta sull'impresa stessa, e quindi individui e gruppi che, pur non avendo rapporti diretti, sono comunque influenzati dall'attività della rete Banco Alimentare, come per esempio l'opinione pubblica o il mondo del *nonprofit*.

Conclusioni

In conclusione, il giudizio che può essere espresso sulla base di quasi venti anni di attività della Fba Onlus in merito alla scelta iniziale di costituire una Fondazione è positivo, in quanto ha permesso, in particolare nei primi anni, rapide decisioni da parte degli amministratori che hanno consentito l'evolversi della struttura sia in base alle necessità interne sia ai mutamenti esterni. Questi mutamenti endogeni non solo sono riferiti a nuove normative, ma anche al tentativo di mostrare agli amministratori pubblici e ai benefattori che il soggetto

giuridico «fondazione» non è affatto un ente sorpassato. La nostra esperienza, come quella di molte altre fondazioni, evidenzia al contrario che l'assetto giuridico di tali soggetti si dimostra particolarmente efficace nel panorama del *nonprofit* italiano, soprattutto laddove vi sia la necessità di effettuare significativi investimenti immobiliari e di mantenere, nel tempo, l'attualità degli scopi voluti dai fondatori. In tali contesti, appare evidente che il valore fondamentale da tutelare è il perdurare nel tempo dello scopo per cui la Fondazione è sorta, al fine di permetterle di continuare a svolgere in modo coerente la sua funzione di esecutore di compiti di pubblica utilità; tutti gli altri valori, pur positivi, come quello della democraticità delle assemblee, vanno a questo sicuramente subordinati.

Il resoconto tracciato in questo contributo dimostra quanto la coesistenza di più forme giuridiche abbia permesso lo sviluppo delle attività, ma senza la guida sicura della Fondazione e il rispetto e la coerenza con quanto i primi fondatori vollero istituire, il cammino sarebbe stato certamente più difficile e forse non così agevole.

Nota su autori e curatori

Gian Paolo Barbetta è professore associato di Politica Economica presso la Facoltà di Sociologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Flavio Brugnoli è responsabile del Coordinamento Attività Istituzionali e dell'Area Istruzione-Ricerca-Sanità della Compagnia di San Paolo.

Carlo Carrà è direttore Amministrazione e Controllo della Fondazione Teatro Regio di Torino.

Roberto Cena è presidente dell'Associazione Banco Alimentare del Piemonte Onlus.

Marco Demarie è presidente del Centro di Documentazione sulle Fondazioni di Torino.

Federica Givone è stagista della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino presso l'Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte (IRES).

Maura Leddi è senatore al Parlamento (XVI Legislatura) e docente presso il Corso di Laurea Specialistica in Scienze dell'Amministrazione della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Torino.

Alberto Martini è professore associato di Statistica Economica

presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università del Piemonte Orientale e direttore dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino.

Angelo Miglietta è professore ordinario di Economia e Gestione delle Imprese presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino e segretario generale della Fondazione CRT.

Massimiliano Piacenza è professore associato di Economia Politica presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino.

Stefano Piperno è ricercatore presso l'Istituto Ricerche Economiche Sociali del Piemonte (IRES) e docente di Finanza degli Enti Locali presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino.

Barbara Romano è ricercatrice presso l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino.

Giovanna Segre è ricercatrice di Economia Pubblica presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino.

Gilberto Turati è ricercatore di Economia Pubblica presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino.

Giovanni Zanetti è professore ordinario di Economia Applicata presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino.



Il Centro di Documentazione sulle Fondazioni, costituito nel 1996 dalla Fondazione Giovanni Agnelli, è dal 1998 una fondazione indipendente. Opera a favore della crescita e diffusione di una moderna cultura delle fondazioni in Italia. È innanzitutto un osservatorio sul mondo delle fondazioni: promuove ed effettua una propria attività di ricerca e analisi, si occupa di monitorare la presenza e l'attività delle fondazioni italiane e di registrarne la dinamica demografica, svolge attività di consulenza e assistenza a operatori di fondazioni, esponenti del non profit, ricercatori e studiosi, funzionari pubblici.

Attività e basi informative del Centro sono consultabili tramite il suo sito www.fondazioni.it e il notiziario *Centro Documentazione Fondazioni Network*, inviato gratuitamente, sia in versione cartacea sia elettronica, a circa 5000 lettori.

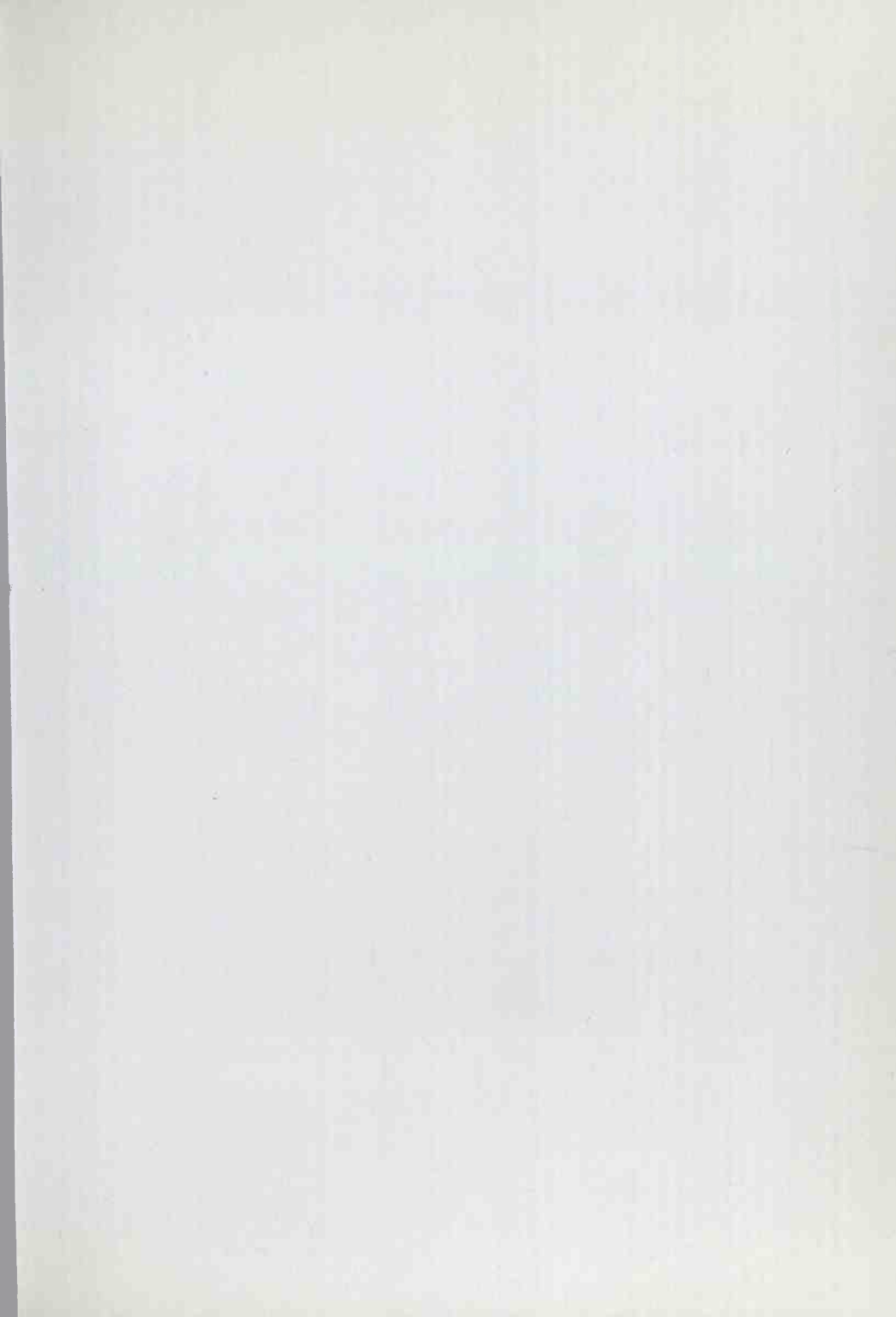
Il Centro dispone di una *Biblioteca specializzata*, aperta su appuntamento a studenti, ricercatori e operatori del settore, che raccoglie documentazione italiana e internazionale afferente alle fondazioni e al settore non profit in generale (libri, tesi, riviste, *newsletter*, opuscoli, statuti, *annual reports*, ma anche «letteratura grigia»). I servizi del Centro, come pure l'accesso al sito internet, sono interamente gratuiti. Coerentemente alle proprie finalità, il Centro di Documentazione sulle Fondazioni favorisce lo scambio tra fondazioni italiane e straniere in collegamento con lo European Foundation Centre (www.efc.be) di Bruxelles. Il Centro è sostenuto dalla Compagnia di San Paolo.

Via Giacosa 38, 10125 Torino (Tel. +39 011 6500500)
centrofondazioni@fga.it www.fondazioni.it



Il Centro di Ricerca e Sviluppo per la...
dalla Tipografia Testa in Torino
Grafica copertina di Gloriano Bosio

Finito di stampare nel mese di maggio 2008
dalla Tipografia Testa in Torino
Grafica copertina di Gloriano Bosio



PATRIMONI & SCOPI PER UN'ANALISI ECONOMICA DELLE FONDAZIONI

Il volume raccoglie i contributi presentati al *Primo Workshop sulle Fondazioni* organizzato nel 2007 dal Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie "G. Prato", presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Torino. Nella prima parte del lavoro il tema delle fondazioni viene affrontato in chiave evolutiva, proponendo una classificazione che mette in luce la pluralità di esperienze, ovvero di patrimoni (ingenti e non) associati a differenti scopi. Si analizzano poi in dettaglio le fondazioni di origine bancaria, i costi e i benefici delle valutazioni nell'ambito delle fondazioni *grant-making*, nonché il ruolo di sostituibilità/complementarità degli interventi di queste fondazioni rispetto alle azioni degli Enti locali. Si delinea infine un quadro essenziale della normativa. Nella seconda parte del lavoro viene dato spazio ad alcune esperienze: dalle fondazioni di erogazione piemontesi con patrimoni ingenti a una fondazione "senza patrimonio" con finalità tecnico-gestionali creato *ex-lege*, fino a una fondazione operativa nata per volontà privata, assimilabile a una vera e propria organizzazione *nonprofit*. Il volume mette in luce l'assenza di studi economici sul tema delle fondazioni, sia dal punto di vista teorico sia dal punto di vista empirico, suggerendo alcune linee di ricerca per il futuro.

 **Edizioni**
Fondazione Giovanni Agnelli

ISBN 978-88-7860-215-1



9 788878 160215 1

€ 20,00